



2021.11.20

경제산업조사실 | NARS 정책연구용역보고서

# 소득세 과세체계 개편방안에 관한 연구

## A Study on How to Rationally Revise Individual Income Taxation

전병욱 | 서울시립대학교



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



---

# 소득세 과세체계 개편방안에 관한 연구

---

전 병 옥(연구책임자)

2021. 11.



# 소득세 과세체계 개편방안에 관한 연구

2021. 11.

연구책임자: 전병욱(서울시립대학교)

한국재정학회

# 제 출 문

국회 입법조사처장 귀하

본 보고서를 「소득세 과세체계 개편방안에 관한 연구」 연구용역의 최종  
보고서로 제출합니다.

2021년 11월

전병욱

# 차 례

## □ 요약 / 1

### I. 연구의 목적 / 12

### II. 현행 소득세 과세체계의 분석 및 문제점 / 16

- 1. 종합소득세 가세제도의 분석 ..... 16
  - 가. 종합소득세 세액계산구조의 개관 ..... 16
  - 나. 선행연구 ..... 22
- 2. 현행 소득세 과세체계의 문제점 ..... 24
  - 가. 과세표준구간 고착화의 문제점 ..... 25
  - 나. 과다 면세자 비율의 문제점 ..... 34

### III. 현행 소득세 과세체계의 개선방안 / 47

- 1. 과세표준구간 고착화의 문제점의 개선방안 ..... 47
  - 가. 과세표준 기준금액 변경안 ..... 47
  - 나. 물가연동제 도입안 ..... 57
- 2. 과다 면세자 비율의 문제점의 개선방안 ..... 69
  - 가. 공제 축소방안 ..... 69
  - 나. 최저세액 부과방안 ..... 83

### IV. 연구의 결론 / 92

## □ 참고문헌 / 103

## 표 차례

[표 2-1] 상용근로소득자의 근로소득공제 .....	18
[표 2-2] 연도별 종합소득세 과세표준구간 및 기본세율(2008년-2021년) .....	19
[표 2-3] 상용근로소득자의 근로소득세액공제 .....	21
[표 2-4] 자녀세액공제 .....	21
[표 2-5] 종합소득세의 기간별 과세표준구간 및 기본세율(1989년-2007 년) .....	26
[표 2-6] 기간별 소비자물가 상승율(1989년-2020년) .....	28
[표 2-7] 실질소득이 동일하게 유지되는 근로소득자의 종합소득세 부 담의 비교(2008년과 2021년의 비교) .....	29
[표 2-8] 실질소득이 동일하게 유지되는 근로소득자의 종합소득세 부 담의 비교(2012년과 2021년의 비교) .....	31
[표 2-9] 근로소득자의 연도별 면세자 비율(2012년-2019년) .....	35
[표 2-10] 근로소득자의 연도별 및 총급여액 규모별 면세자 비율(2012 년-2019년) .....	36
[표 2-11] 근로소득세 과세대상자의 연도별 1인당 종합소득세 부담(결 정세액) 및 실효세율(2012년-2019년) .....	38
[표 2-12] 근로소득세 과세대상자의 연도별 1인당 실효세율의 증가분 의 분석(2013년-2019년) .....	39
[표 2-13] 근로소득자 과세대상자의 연도별 및 총급여액 규모별 1인당 종합소득세 부담(결정세액) 및 실효세율(2012년-2019년) .....	41

[표 2-14] 주요 국가들과의 근로소득자 면세자 비율의 연도별 비교 (2012년-2018년) .....	43
[표 2-15] OECD 회원국들의 소득세 최고세율 및 과세표준구간 개수 .....	44
[표 3-1] 종합소득세 과세표준구간 개편시 과세표준 기준금액 증가비 율(2007년 이전의 개편 대상) .....	50
[표 3-2] 과세표준 기준금액 변경안(과세표준구간 고착화 문제점의 해 결방안) .....	53
[표 3-3] 2012년과 실질소득이 동일하게 유지되는 근로소득자의 종합 소득세 부담의 비교(2021년의 현행 기준과 과세표준 기준금 액 변경안의 비교) .....	54
[표 3-4] 과세표준 기준금액 수정변경안(과세표준구간 고착화 문제점 의 해결방안) .....	56
[표 3-5] 2012년과 실질소득이 동일하게 유지되는 근로소득자의 종합 소득세 부담의 비교(2021년의 현행 기준과 과세표준 기준금 액 수정변경안의 비교) .....	57
[표 3-6] 미국의 개인소득세의 신고방법별 및 연도별 과세표준 기준금 액(2007년-2021년) .....	60
[표 3-7] 인플레이션 반영안(과세표준구간 고착화 문제점의 해결방안) .....	66
[표 3-8] 2012년과 실질소득이 동일하게 유지되는 근로소득자의 종합 소득세 부담의 비교(2021년의 현행 기준과 인플레이션 반영 안의 비교) .....	67
[표 3-9] 종합소득자의 연도별 면세자 비율(2016년-2019년) .....	72
[표 3-10] 종합소득자의 연도별 및 종합소득 규모별 면세자 비율(2016	

년-2019년) .....	72
[표 3-11] 근로소득공제 및 근로소득세액공제의 축소·폐지 대안(안종석과 오종현, 2018) .....	75
[표 3-12] 근로소득공제 및 근로소득세액공제의 축소·폐지 대안별 근로소득자 면세자 비율의 감소 정도(2015년 기준, 안종석과 오종현, 2018) .....	76
[표 3-13] 공제 축소방안(과다 면세자 비율의 문제점의 해결방안) .....	79
[표 3-14] 공제 축소방안(근로소득공제 한도의 축소(720만원) 및 근로소득세액공제의 폐지)에 의한 소득구간별 근로소득자 면세자 비율 .....	80
[표 3-15] 수정 공제 축소방안(과다 면세자 비율의 문제점의 해결방안) .....	81
[표 3-16] 수정 공제 축소방안(근로소득공제 한도의 축소(900만원) 및 근로소득세액공제의 폐지)에 의한 소득구간별 근로소득자 면세자 비율 .....	82
[표 3-17] 소득세법 일부개정법률안(의안번호 2008619)의 제안이유 및 주요내용 .....	84
[표 3-18] 소득세법 일부개정법률안(의안번호 2008619)에 대한 긍정적 검토의 필요성 .....	86
[표 3-19] 최저세액 부과방안 및 수정 최저세액 부과방안 등의 근로소득자의 총급여액 규모별 예상 면세자 비율(과다 면세자 비율의 문제점의 해결방안) .....	89

## 그림 차례

[그림 2-1] 종합소득세의 세액계산구조 .....	17
[그림 2-2] 현행 종합소득세의 평균세율 .....	33

## 요약

- 우리나라의 소득세 과세체계는 2008년 이후 과세표준구간과 세율의 변화가 거의 없는 상태에서 단지 고소득층의 과세표준구간 변경 및 세율 인상만을 반영하는 과세구조를 유지하는 체계적인 문제점이 있음.
  - 이러한 과세방식에서는 인플레이션으로 인해 전체 소득계층에서 과세표준구간과 적용세율이 지속적으로 상향조정되어 체증적 과세구조가 고착되는 문제점이 있음.
  - 즉, 실질소득이 동일하게 유지되는 납세자의 경우에도 물가상승에 의한 명목소득의 증가로 인해 과세표준구간이 상위구간으로 이동해서 한계세율이 증가할 수 있고, 동일한 과세표준구간을 유지하더라도 소득세의 초과누진세율구조에서 평균세율이 증가할 수 있는데, 이로 인해 납세자의 실질적인 담세능력에 비해 조세부담율이 과중하게 높아지는 문제점이 있음(“과세표준구간 고착화의 문제점”).
- 또한, 우리나라의 소득세 과세체계는 근로소득자의 과도한 면세자 비율로 인해 “넓은 세원, 낮은 세율”의 조세원칙을 심각하게 훼손하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음.
  - 즉, 면세자 비율의 증가로 인해 근로소득세의 과세기반이 크게 축소되면서 이를 보완하기 위한 고소득층에 대한 증세(과세표준구간 확대 및 최고세율 인상)가 이루어졌고, 이로 인해 과세형평성이 저해되는 문제점이 발생하고 있음.
  - 높은 면세자 비율은 소득세의 과세원칙을 반영하는 국민개세주

의에 위배되고, 이를 보완하기 위한 고소득층에 대한 증세는 과세표준구간 및 세율구조의 단순화라는 소득세 과세체도의 기본방향과도 상반되는데, 이러한 조세체도의 운용으로 인해 과세형평성의 침해와 함께 장기적이고 지속가능한 경제성장에 부정적 영향을 미치고, 관련 정책의사결정의 왜곡을 초래할 수 있는 문제점이 있음(“과다 면세자 비율의 문제점”).

- 과세표준구간 고착화의 문제점과 관련하여 소득세의 현행 과세표준 기준금액이 최초로 시행된 2008년과 비교할 때 동일한 실질소득에 대한 종합소득세의 부담이 대부분의 과세표준구간에서 2배 이상 증가해서 납세자의 실질적인 담세력에 비해 조세부담율이 과중하게 높아지는 문제점이 발생하고 있음.
  - 현행 과세표준 기준금액과 함께 세율체계가 최초로 시행된 2012년과 비교하더라도 종합소득세의 부담은 대부분의 과세표준구간에서 75% 이상 증가함.
  - 특히, 소득세법상의 일반적인 저소득층 기준인 총급여액 5,500만원 또는 7,000만원 이하의 소득계층에서 종합소득세 부담의 증가율이 매우 높게 나타나서 과세표준 고착화로 인한 경제적 손실이 저소득계층에 집중적으로 귀착되는 소득재분배 측면의 문제점도 확인할 수 있음.
  
- 과다 면세자 비율의 문제점은 상대적 고소득층인 과세대상자에 대한 근로소득세의 집중도를 심화시켜서 과세형평성을 저해시키고, 소득세의 과세원칙을 반영하는 국민개세주의에 위배되며, 이를 보완하기 위한 고소득층에 대한 증세(과세표준구간 확대

및 최고세율 인상)는 과세표준구간 및 세율구조의 단순화라는 소득세 과세체계의 기본방향과도 상반되는 문제점이 있음.

- 이러한 문제점을 반영해서 우리나라의 근로소득자 면세자 비율은 주요 국가들과의 비교에서도 매우 높은 수준이고, OECD 국가들 중에서 우리나라의 종합소득세 최고세율은 매우 높은 수준이며, 과세표준구간의 개수도 매우 많은 수준임.
- 근로소득세의 면세자 비율은 명목임금의 지속적 상승을 반영하는 전체적인 감소 추세 중에서도 2014년에 소득공제의 세액공제 전환 및 연말정산 후속 보완대책의 영향을 반영해서 전년도에 비해 급증함.
  - 2014년의 면세자 비율 급증은 저소득층인 1,000만원-4,500만원의 총급여액 구간에서 가장 현저하게 나타나서 소득계층 간의 과세형평성 측면의 문제점도 확인할 수 있음.
  - 2014년 이후에는 면세자 비율이 점진적으로 하락해서 2014년 세법 개정의 이전 수준에 근접하게 회귀했지만, 종합소득자 및 주요 국가들과의 비교에서는 여전히 동(同)비율이 상대적으로 높은 문제점이 발생하고 있음.
- 이러한 쟁점들에 대한 인식을 바탕으로 본 연구는 현행 소득세 과세체계의 분석을 통해 과세표준구간 고착화의 문제점 및 과다 면세자 비율의 문제점을 확인하고, 이를 바탕으로 이러한 문제점들을 해결하기 위한 조세체계의 개선방안을 제시함.
  - 즉, 과세표준구간 고착화의 문제점을 해결하기 위한 소득세 과세표준구간 및 세율 조정 등의 필요성과 구체적 개편방안을 제

시하고, 과다 면세자 비율의 문제점을 해결하기 위한 소득세 면세자 축소 및 최저세액 도입방안 등의 필요성과 구체적 개편 방안을 제시함.

- 과세표준구간 고착화의 문제점을 해결하기 위한 개선방안으로 는 물가상승을 반영한 과거의 개편주기를 고려해서 2012년 이후 사실상 동일하게 유지되는 종합소득세의 과세표준구간을 변경하는(즉, 과세표준 기준금액을 변경하는) 방안(“과세표준 기준금액 변경안”)과 함께 이와 같은 과세표준구간 변경의 자의 성을 배제하기 위해 과세표준구간에 물가연동제를 도입하는 방안(“물가연동제 도입안”)이 있음.
- 본 연구에서 제시하는 과세표준 기준금액 변경안은 2008년 이후의 소비자물가 상승율을 반영해서 2022년부터 동(同)기준금액을 변경할 경우에 평균세율(산출세액÷과세표준)이 현행 과세표준구간 및 세율체계가 적용되기 시작한 2008년과 동일한 수준이 되도록 하는 것인데, 아래와 같이 2008년의 개편과는 반대로 “상후하박”의 형태가 되는 것이 합리적임.
- 단, 2008년과 동일한 평균세율이 유지되는 과세표준 기준금액 변경안의 경우에는 “상후하박”의 형태로 인해 정책적 수용성이 낮아질 수 있는 문제점이 있기 때문에 이러한 경제적 분석과 무관하게 “하후상박” 형태의 2008년 개편과 동일한 방식으로 과세표준 기준금액을 변경하는 것을 고려할 수 있음(“과세표준 기준금액 수정변경안”).

<과세표준 기준금액 변경안(과세표준구간 고착화 문제점의 해결방안)>

적용세율		과세표준 기준금액		
기준금액 이하	기준금액 초과	현행	변경안	증가율
6%	15%	1,200만원	1,200만원	0%
15%	24%	4,600만원	5,100만원	10.9%
24%	35%	8,800만원	1억1,000만원	25.0%
35%	38%	1억5,000만원	2억원	33.3%

<과세표준 기준금액 수정변경안(과세표준구간 고착화 문제점의 해결방안)>

적용세율		과세표준 기준금액		
기준금액 이하	기준금액 초과	현행	변경안	증가율
6%	15%	1,200만원	1,600만원	33.3%
15%	24%	4,600만원	5,800만원	26.1%
24%	35%	8,800만원	1억원	13.6%
35%	38%	1억5,000만원	1억7,000만원	13.3%

- 과세표준구간 고착화의 문제점에 대해 제시한 개선방안들을 소득세의 현행 세율체계를 유지하면서 시행할 경우에는 불가피한 세수감소의 결과가 발생할 수 있음.
- 그러나, 재난지원금 등의 방식으로 정부의 재정지원이 확대되는 최근의 재정운용에 대한 재정건전성 측면의 우려가 커지는 상황을 고려하면 재정수입의 감소를 수반하는 개선방안들에 대한 정책적 수용성의 한계가 있기 때문에 세수감소를 보전하기 위한 추가적 과세체계 개편의 논의 필요성도 있음.
- 구체적으로, 누적된 물가상승을 반영해서 과세표준구간 기준금

액을 변경하는 개선방안과 함께 추가적으로 개별 과세표준구간 별 세율을 비례적 또는 차등적으로 인상해서 현행 소득세 과세 체계와 비교한 세수의 중립성을 유지하는 개선방안을 고려할 수 있음.

- 또한, 재정적자 감축을 위해 기준금액을 초과하는 초고소득액에 대한 소득세의 부가세(surtax)를 추가 징수하는 프랑스의 사례를 참고해서 보편적 세율인상 대상 일종의 부유세 방식의 추가적 소득세 과세를 시행하는 방안을 고려할 수 있음.
  
- 다음으로, 물가연동제 도입안과 관련해서 소득세의 물가연동세제를 시행하는 일부 OECD 국가들 중에서 직접적으로 참고할 수 있는 미국의 경우에는 실질세후소득의 감소를 방지하기 위해 소득세의 과세표준구간 및 인적공제 등을 실질세후소득 하락을 방지하기 위해 물가에 연동해서 원칙적으로 매년 조정하고 있음.
- 즉, 미국 재무부는 Revenue Procedure를 통해 소비자물가지수(CPI)를 바탕으로 산출하는 생계비지수(cost of living index)를 기준으로 매년 과세표준 기준금액을 조정하고 있고, 각종 공제의 기준금액도 물가상승율을 반영해서 매년 조정하고 있음.
- 따라서, 장래의 종합소득세 과세표준구간 개편과 관련해서 본 연구에서 제시하는 2021년부터 시행하는 물가연동제 도입안은 미국의 개인소득세와 유사한 방식으로 2전년도 4분기부터 직전년도 3분기까지의(2019년 4분기-2020년 3분기의) 1년간의 기간에 대해 측정한 직전연도인 2020년의 물가상승율을 반영해서 과세표준 기준금액을 아래와 같이 조정하는 것임.

<인플레이션 반영안(과세표준구간 고착화 문제점의 해결방안)>

적용세율		과세표준 기준금액(2021년)		
기준금액 이하	기준금액 초과	현행	변경안	증가율
6%	15%	1,200만원	1,210만원	0.83%
15%	24%	4,600만원	4,630만원	0.65%
24%	35%	8,800만원	8,860만원	0.68%
35%	38%	1억5,000만원	1억5,090만원	0.60%
38%	40%	3억원	3억190만원	0.63%
40%	42%	5억원	5억310만원	0.62%
42%	45%	10억원	10억630만원	0.63%

- 인플레이션 반영안의 과세표준 기준금액의 조정 수준과 이로 인한 종합소득세 부담의 감소 효과는 소비자물가상승율의 반영 기간의 차이 때문에 과세표준 기준금액 변경안에 비해 매우 제한적인데, 이러한 측면을 고려하면 2021년의 과세표준 기준금액을 과세표준 기준금액 변경안에 의해 대규모로 조정한 후에 2022년 이후에는 2021년을 기준연도로 인플레이션 반영안을 통해 매년 동(同)기준금액을 소규모로 계속해서 조정하는 것이 과세표준구간 고착화의 문제점에 대한 현실적 개편방안으로 볼 수 있음.
- 과다 면세자 비율의 문제점을 해결하기 위한 개선방안으로는 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 축소·폐지하는 방안(“공제 축소방안”)과 함께 근로소득에 대해서도 사업소득의 최저한세와 같은 최저세액을 부과하는 방안(“최저세액 부과방안”)이 있음.
- 공제 폐지방안과 관련하여 근로소득자의 세부담을 경감시켜서

사업소득자와의 형평성을 유지하는 시행취지와 별도로 지나치게 확대된 면세자 비율을 축소해서 국민개세주의의 원칙을 실현하고, 납세자 간의 형평성을 제고해서 소득세율의 구조를 정상화하기 위해 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 축소하는 것이 필요함.

- 안중석과 오종현(2018)의 분석결과를 바탕으로 종합소득자의 면세자 비율이 근로소득자의 30% 정도의 수준인 것을 고려해서 근로소득공제의 한도 축소를 통해 근로소득자의 동(同)비율을 현행 소득세법보다 51.03% 감소시킬 경우에는 동(同)비율이 종합소득자와 동일한 수준에 해당하게 되어서 과다 면세자 비율의 문제점을 종합소득자와의 형평성 측면에서는 해결할 수 있을 것으로 예상할 수 있는데, 이를 위한 근로소득공제 및 근로소득세액공제의 개편방안은 아래와 같음.

<공제 축소방안(과다 면세자 비율의 문제점의 해결방안)>

총급여액	근로소득공제
500만원 이하	70%
500만원-1,425만원	40%* <sup>A</sup>

\* 근로소득세액공제는 폐지

\*<sup>A</sup> 720만원의 공제한도 적용

- 단, 공제 축소방안을 적용할 경우에는 근로소득자에 비해 불충분한 종합소득자의 세원양성화의 정도를 고려할 때 근로소득자의 상대적인 과세상 불이익이 더욱 커질 것에 대한 우려로 인해 실제 시행상의 어려움이 커지는 문제점을 예상할 수 있음.
- 이러한 현실적 측면을 고려하면 근로소득자의 면세자 비율을

종합소득자의 수준에 맞추는 대신 종합소득자의 2배의 수준에 맞추는보다 현실적인 개편방안(“수정 공제 축소방안”)을 아래와 같이 고려할 수 있음.

<수정 공제 축소방안(과다 면세자 비율의 문제점의 해결방안)>

총급여액	근로소득공제
500만원 이하	70%
500만원-1,500만원	40%
1,500만원-2,500만원	15%* <sup>A</sup>

\* 근로소득세액공제는 폐지

\*<sup>A</sup> 900만원의 공제한도 적용

- 최저세액 부과방안과 관련해서는 제20대 국회에서 이종구 의원 등이 발의한 “소득세법 일부개정법률안”에서 유사한 내용의 개편방안이 논의되었음.
- 동(同)개정안의 검토보고에서 논의한 최저세액 부과방식의 긍정적 측면을 바탕으로 매월 1만원씩 계산한 연간 12만원의 최저세액을 부과하는 것은 세재의 단순화 측면에서 바람직한 것으로 평가할 수 있기 때문에 본 연구의 최저세액 부과방안은 근로소득자에게 특정 공제·감면 항목 등과 무관하게 12만원의 최저세액을 부과하는 방안으로 규정함.
- 단, 수용가능성을 고려한 12만원의 최저세액으로는 공제 축소방안과 같이 종합소득자의 면세자 비율에 근접할 정도로 과다 면세자 비율의 문제점을 충분히 개선할 수는 없기 때문에 매월 1만원씩 대신 2만원, 3만원 및 5만원씩에 해당하는 24만원, 36만원 및 60만원의 최저세액을 부과하는 추가적 개편방안(“수정 최저세액 부과방안①”, “수정 최저세액 부과방안②” 및

“수정 최저세액 부과방안③”)도 추가적으로 검토함.

- 최저세액 부과방안에서 12만원을 최저세액으로 할 경우에는 근로소득자의 면세자 비율이 36.8%에서 35.3%로 1.5%p 낮아지는 것으로 예상되고, 수정 최저세액 부과방안에서 부과세액을 24만원, 36만원 및 60만원으로 할 경우에는 동(同)비율이 34.0%, 32.8% 및 30.8%로 낮아질 것으로 예상되지만, 공제 축소방안 등과 같이 과다 면세자 비율의 문제점에 대한 충분한 효과를 기대하기는 어려운 것으로 판단됨.
- 즉, 최저세액 부과방안 등을 통해서는 소득세의 국민개세주의 원칙에 보다 충실하도록 소득세 과세체계를 개편하는 정책적 의지를 명확하게 밝힐 수 있지만, 실제 시행을 통해 동(同)문제점을 해결하는 효과는 비교적 제한적일 것으로 나타남.
- 단, 최저세액 부과 방안 등을 통해 이러한 문제점을 해결하는 효과는 2014년의 소득공제의 세액공제 전환 및 연말정산 후속 보완대책의 영향으로 인해 근로소득자 면세자 비율이 가장 급증했던 저소득층인 1,000만원-4,500만원의 총급여액 구간에서 가장 현저하게 나타나서, 조세부담의 공평성과 관련한 상당한 교정효과는 기대할 수 있는 것으로 볼 수 있음.
- 과다 면세자 비율의 문제점에 대해 제시한 개선방안들을 적용할 경우 국민개세주의에 보다 충실할 수 있지만, 그 동안 이러한 문제점을 보완하기 위해 이루어진 고소득층에 대한 증세(과세표준 구간 확대 및 최고세율 인상)를 통해 발생한 소득세 과세제도의 기본방향인 과세체계의 단순화와 상반되는 결과의 문

제점은 해결되지 않는 한계점이 있음.

- 따라서, 이러한 측면을 고려해서 과다 면세자 비율의 문제점에 대해 제시한 개선방안들과 함께 과도한 과세표준 구간 확대가 이루어지기 전의 4단계 이하의 구간으로 단순화하면서 과세표준 기준금액도 천만원 단위로 명확하게 구분되도록 소득세 과세체계를 정비하는 방안을 고려할 수 있음.
- 단, 이 경우에는 현행 소득세 과세체계와 비교해서 세수의 중립성을 유지하기 위한 과세표준구간별 세율의 비례적 또는 차등적 조정방안을 동시에 고려해야 할 것임.

## I. 연구의 목적

- 우리나라의 소득세 과세체계는 2008년부터 시행된 1,200만원, 4,600만원 및 8,800만원의 과세표준 기준금액을 바탕으로 2012년 이후에는 고소득층에 대한 과세표준구간의 단계적인 세분화 및 최고세율 인상을 통해 과세를 계속적으로 강화하고 있음.
  - 그 결과 2021년부터는 10억원 초과분과 45%를 최고 과세표준 구간 및 최고세율로 하는 8단계의 누진적 과세체계를 시행하고 있음.
  
- 이와 같이 우리나라의 소득세 과세체계는 2008년 이후 과세표준구간과 세율의 변화가 거의 없는 상태에서 단지 고소득층의 과세표준구간 변경 및 세율 인상만을 반영하는 과세구조를 유지하는 체계적인 문제점이 있음.
  - 이러한 과세방식에서는 인플레이션으로 인해 전체 소득계층에서 과세표준구간과 적용세율이 지속적으로 상향조정되어 체증적 과세구조가 고착되는 문제점이 있는 것임.
  - 즉, 실질소득이 동일하게 유지되는 납세자의 경우에도 물가상승에 의한 명목소득의 증가로 인해 과세표준구간이 상위구간으로 이동해서 한계세율이 증가할 수 있고, 동일한 과세표준구간을 유지하더라도 소득세의 초과누진세율구조에서 평균세율이 증가할 수 있는데, 이로 인해 납세자의 실질적인 담세능력에 비해 조세부담율이 과중하게 높아지는 문제점이 있는 것임 (이러한 문제점을 이하에서는 “과세표준구간 고착화의 문제점”이라고 함).

- 또한, 우리나라의 소득세 과세체계는 근로소득자의 과도한 면세자 비율로 인해 “넓은 세원, 낮은 세율”의 조세원칙을 심각하게 훼손하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음.
  - 즉, 우리나라의 근로소득세 면세자 수는 2012년의 516만명(32.7%)에서 2014년과 2015년에 각각 802만명(48.1%) 및 810만명(46.8%)으로 급증했고, 2019년에도 706만명(36.8%)에 이르고 있음.
  - 2014년의 근로소득세 면세자 비율의 급증은 소득공제의 세액공제 전환 및 연말정산 후속 보완대책의 영향인데, 2015년 이후에는 명목임금 상승 등으로 인해 면세자 비율이 소폭 감소하는 추세이지만 아직까지도 주요 국가들 중에서 가장 높은 수준을 나타내고 있음.
- 면세자 비율의 증가로 인해 근로소득세의 과세기반이 크게 축소되면서 이를 보완하기 위한 고소득층에 대한 증세(과세표준 구간 확대 및 최고세율 인상)가 이루어졌고, 이로 인해 과세형평성이 저해되는 문제점이 발생하고 있음.
  - 즉, 근로소득세 면세자를 제외한 과세대상자의 1인당 세부담은 2012년의 188.2만원(실효세율은 4.69%)에서 2019년에 339.3만원(6.71%)로 커져서 과세대상자에 대한 근로소득세의 집중도가 심화되는 문제점이 나타나는 것임.
  - 높은 면세자 비율은 소득세의 과세원칙을 반영하는 국민개세주의에 위배되고, 이를 보완하기 위한 고소득층에 대한 증세는 과세표준구간 및 세율구조의 단순화라는 소득세 과세제도의 기본방향과도 상반되는데, 이러한 조세제도의 운용으로 인해 과

세형평성의 침해와 함께 장기적이고 지속가능한 경제성장에 부정적 영향을 미치고, 관련 정책의사결정의 왜곡을 초래할 수 있는 문제점이 있음(이러한 문제점을 이하에서는 “과다 면세자 비율의 문제점”이라고 함).

- 이러한 쟁점들에 대한 인식을 바탕으로 본 연구는 현행 소득세 과세체계의 분석을 통해 과세표준구간 고착화의 문제점 및 과다 면세자 비율의 문제점을 확인하고, 이를 바탕으로 이러한 문제점들을 해결하기 위한 조세제도의 개선방안을 제시하도록 함.
  - 즉, 과세표준구간 고착화의 문제점을 해결하기 위한 소득세 과세표준구간 및 세율 조정 등의 필요성과 구체적 개편방안을 제시하고, 과다 면세자 비율의 문제점을 해결하기 위한 소득세 면세자 축소 및 최저세액 도입방안 등의 필요성과 구체적 개편방안을 제시하도록 함.
  
- 이상의 연구내용에 대한 본 연구의 연구방법은 국내외 조세제도 및 관련 법령 등의 분석은 문헌연구를 적용하고, 현행 소득세 과세체계의 현황과 문제점 및 구체적 개편방안의 분석은 통계학적 실증연구를 적용함.
  - 실증연구를 위한 분석자료는 국세통계연보의 집계자료를 바탕으로 하되, 한국은행 경제통계시스템 및 OECD Database에서 수집한 경제통계 자료도 활용했고, 과세관청의 대규모 소득세 신고자료를 활용했던 일부 선행연구의 내용을 정리해서 본 연구의 추가적 분석을 위한 기본적 근거로 활용했음.

- 본 연구는 현행 소득세 과세체계에 대한 세부적 분석을 바탕으로 다양한 시행상 문제점을 해결하면서 정책환경에 부합하는 현실적이고 목적적합한 구체적 개편방안을 제공하는 점에서 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대함.
- 이러한 측면에서 본 연구의 차별적 공헌점이 있고, 이를 바탕으로 입법활동을 위한 장래의 조사·분석 등에 다양하게 활용될 수 있을 것으로 예상함.

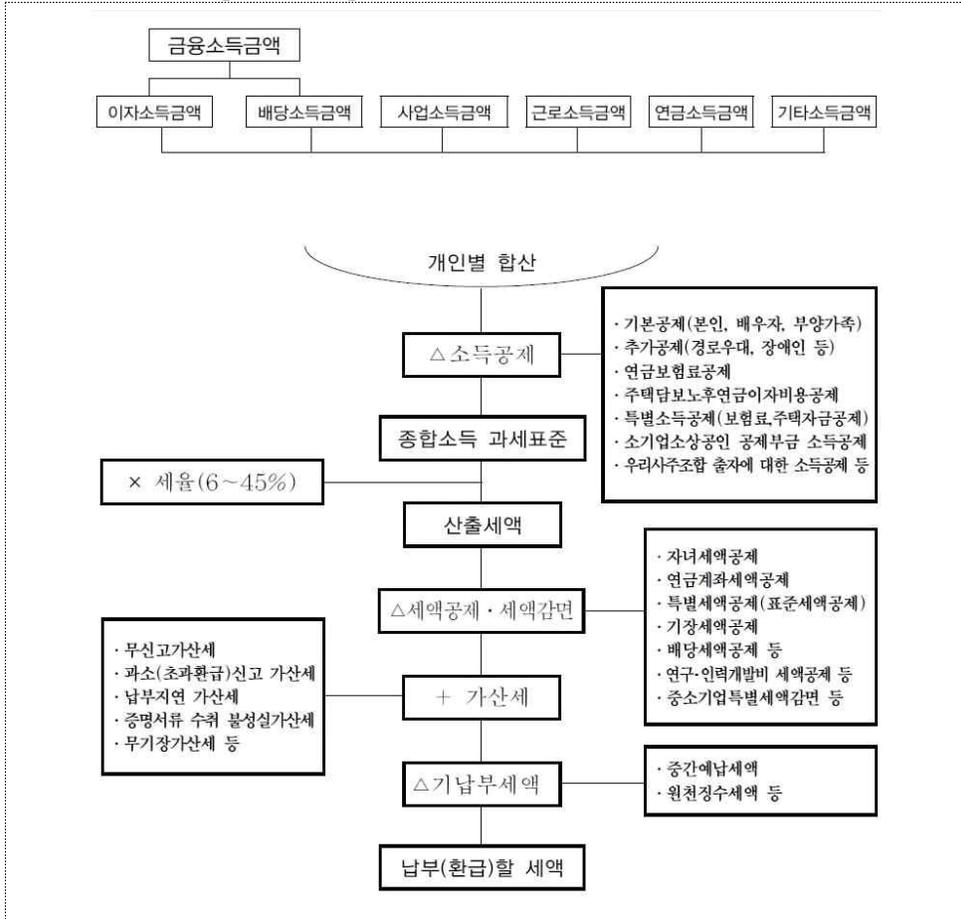
## II. 현행 소득세 과세체계의 분석 및 문제점

### 1. 종합소득세 과세제도의 분석

#### 가. 종합소득세 세액계산구조의 개관

- 소득세는 소득원천설에 따라 과세소득을 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득, 퇴직소득 및 양도소득으로 열거함.
- 이들 소득에 대해서는 종합과세가 원칙이지만, 퇴직소득 및 양도소득은 결집효과의 방지 등을 위해 종합소득과 별도로 분류 과세함.
- 종합과세의 대상인 소득의 경우에도 분리과세의 대상은 <그림 2-1>의 종합소득세의 세액계산구조에 포함되지 않는데, 개별 소득별로 비과세·분리과세를 제외한 총수입금액에서 필요경비를 차감해서 소득금액을 계산하고, 이들 소득금액을 합산해서 종합소득금액을 계산함(즉, 종합소득금액=이자소득금액+배당소득금액+사업소득금액+근로소득금액+연금소득금액+기타소득금액).
- 이들 중 근로소득금액을 계산하기 위한 근로소득의 총수입금액 및 필요경비는 각각 “총급여액” 및 “근로소득공제”인데, 상용근로소득자의 총급여액에 대한 근로소득공제를 정리하면 <표 2-1>과 같음.

[그림 2-1] 종합소득세의 세액계산구조



- \* 자료: 국세청. 2021. 2020년 귀속 종합소득세 신고서 작성요령.
- \* 근로소득금액 = 근로소득 총수입금액-필요경비 = 총급여액\*<sup>A</sup>-근로소득공제\*<sup>B</sup>
- \* “세액공제·세액감면”에는 근로소득자에게 적용되는 <표 2-3>의 근로소득세액공제도 있음.
- \*<sup>A</sup> 근로소득1) 중에서 비과세소득을2) 제외한 금액
- \*<sup>B</sup> <표 2-1>과 같음.

1) 근로계약(또는 고용계약이나 위임계약)에 따라 비독립적인 지위에서 근로를 제공하고 받는 대가

[표 2-1] 상용근로소득자의 근로소득공제

총급여액	근로소득공제
500만원 이하	70%
500만원-1,500만원	40%
1,500만원-4,500만원	15%
4,500만원-1억원	5%
1억원 초과	2%* <sup>A</sup>

\* 자료: 소득세법 제47조(근로소득공제)

\*<sup>A</sup> 2,000만원의 공제한도 적용<sup>3)</sup>

- 종합소득금액에서 종합소득공제를 차감해서 종합소득과세표준을 계산하는데, 종합소득공제는 인적공제<sup>4)</sup>, 특별소득공제<sup>5)</sup>, 연

- 2) 고용보험법에 따라 받는 실업급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 출산전후휴가 급여, 제대군인 지원에 관한 법률에 따라 받는 전직 지원금, 국가공무원법 등에 따라 받는 육아휴직수당, 특정 실비변상적 성질의 급여, 국외에서 근로를 제공하고 받는 보수 중 월 100만원(원양어업 선박, 외국항행 선박, 국외 등의 건설현장 등에서 근로를 제공하는 경우에는 월 300만원) 이하의 금액, 사용자 부담분 국민건강보험료·고용보험료·노인장기요양보험료, 월정액급여가 210만원 이하로서 직전 과세기간의 총급여액이 3,000만원 이하인 생산직 근로자가 받는 초과근로수당, 근로자가 사내급식 또는 이와 유사한 방법으로 제공받는 식사 기타 음식물(이러한 식사·기타 음식물을 제공받지 않는 근로자가 받는 월 10만원 이하의 식사대), 월 10만원 이내의 출산·자녀보육수당, 직무발명보상금으로서 연 500만원 이하의 금액, 공무원이 국가 또는 지방자치단체로부터 공무 수행과 관련하여 받는 상금과 부상 중 연 240만원 이내의 금액, 벤처기업 임직원이 해당 벤처기업으로부터 2021년 이전에 부여받은 주식매수선택권을 행사함으로써 얻은 이익으로서 연 3,000만원 이하의 금액, 우리사주조합원이 배정받는 자사주(매입가액 등을 기준으로 MAX(총급여액의 20%, 500만원) 한도) 및 우리사주조합원의 자사주 저가취득에 따른 이익 등
- 3) 총급여액이 3억6,250만원인 경우 근로소득공제는 2,000만원이다.
- 4) 인적공제는 기본공제 및 추가공제로 구분되는데, 기본공제는 다시 본인공제, 배우자공제 및 부양가족공제로 구분되고, 추가공제는 다시 경로우대

금보험료공제, 주택담보노후연금 이자비용공제, 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(이하 “신용카드소득공제”) 및 조세특례제한법(이하 “조특법”)에 따른 그 밖의 소득공제<sup>6)</sup> 구분됨.

- 종합소득과세표준에 과세표준구간별 세율(이하 “기본세율”)을 곱해서 종합소득산출세액을 계산하는데<sup>7)</sup>, 2008년 이후의 과세표준구간에 대한 기본세율을 정리하면 <표 2-2>와 같음.

[표 2-2] 연도별 종합소득세 과세표준구간 및 기본세율(2008년-2021년)

과세표준구간	2008년	2009년	2010년 -2011년	2012년 -2013년	2014년 -2016년	2017년	2018년 -2020년	2021년
1,200만원 이하	8%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
1,200만원-4,600만원	17%	16%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
4,600만원-8,800만원	26%	25%	24%	24%	24%	24%	24%	24%
8,800만원-1.5억원	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%
1.5억원-3억원	∴	∴	∴	35%	38%	38%	38%	38%
3억원-5억원	∴	∴	∴	38%	∴	38%	40%	40%
5억원-10억원	∴	∴	∴	∴	∴	40%	42%	42%
10억원 초과	35%	35%	35%	38%	38%	40%	42%	45%

\* 자료: 소득세법 제55조(세율)

자공제, 장애인공제, 한부모공제 및 부녀자공제로 구분된다.

- 5) 건강보험료 등 소득공제 및 주택자금소득공제로 구분된다.
- 6) 벤처투자조합 출자 등에 대한 소득공제, 고용유지중소기업의 상시근로자에 대한 소득공제, 소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제, 우리사주조합에 대한 출자금의 소득공제 및 장기집합투자증권저축에 대한 소득공제 등이다.
- 7) 종합소득산출세액을 계산하는 세액계산의 특례로 금융소득에 대한 종합과세시 세액계산의 특례(금융소득종합과세) 및 부동산매매업자에 대한 세액계산의 특례(양도소득세와의 비교과세)가 있다.

- 종합소득산출세액에서 세액감면 및 세액공제를 차감해서 최종적인 종합소득결정세액을 계산함.
  - 세액감면 및 세액공제는 소득세법 및 조특법에서 규정하는데<sup>8)</sup>, 상대적으로 큰 비중을 차지하는 세액공제 중에서 소득세법상 세액공제는 배당세액공제, 기장세액공제, 전자세금계산서 발급세액공제, 외국납부세액공제, 재해손실세액공제, 근로소득세액공제, 자녀세액공제, 연금계좌세액공제 및 특별세액공제가 있음.
  - 이들 중 특별세액공제의 항목별 공제는<sup>9)</sup> 2014년에 소득공제에서 세액공제로 전환된 보장정보보험료 세액공제, 의료비 세액공제, 교육비 세액공제 및 기부금 세액공제로 구성됨.
  - 조특법상 세액공제는 기부정치자금 세액공제, 혼인세액공제, 월세세액공제, 전자신고에 대한 세액공제, 성실사업자 등의 의료비·교육비 세액공제 및 현금영수증가맹점에 대한 세액공제 등이 있음.
  - 추가적으로, 거주자의 사업소득에 대한 소득세에 대해서는 종합소득산출세액에서 최저한세 대상 세액감면·공제를 차감한 감면후세액이 최저한세 대상 손금산입·익금불산입을 차감하지 않은 종합소득과세표준에 대해 계산한 종합소득산출세액에 35%(3억원 초과분에 대해서는 45%)를 적용한 최저한세액에 미달하는 경우에는(감면후세액<최저한세액) 차액을 감면후세액에

8) 소득세법상 세액감면은 비국적자·비거주자의 선박·항공기 외국항행소득에 대한 세액감면 등이 있고, 조특법상 세액감면은 중소기업에 대한 특별세액감면 및 창업중소기업 등에 대한 세액감면 등이 있다.

9) 상용근로소득자는 항목별 세액공제·특별소득공제·월세세액공제와 표준세액공제(연 13만원) 중에서 선택할 수 있다.

서 배제하는(최소한 최저한세액만큼 소득세를 부담하도록 하는) 최저한세 제도를 적용함.

- 소득세법상 세액공제 중에서 상용근로소득자에 근로소득세액공제와 자녀세액공제를 정리하면 각각 <표 2-3> 및 <표 2-4>와 같음.

[표 2-3] 상용근로소득자의 근로소득세액공제

근로소득산출세액* <sup>A</sup>	근로소득세액공제 <sup>10</sup>
130만원 이하	55%
130만원 초과	30%

\* 자료: 소득세법 제59조(근로소득세액공제)

\*<sup>A</sup> 종합소득세액×(근로소득금액÷종합소득금액)

[표 2-4] 자녀세액공제

<일반적 자녀세액공제>

<출산·입양 자녀세액공제>

7세 이상 공제대상자녀	공제액	출산·입양 공제대상자녀	공제액
1명	15만원	첫째	30만원
2명	30만원	둘째	50만원
3명 이상(x)	30만원 +(x-2)×30만원	셋째 이상	70만원

\* 자료: 소득세법 제59조의2(자녀세액공제)

- 10) 단, 총급여액 구간별로 아래의 한도액을 적용한다. 따라서, 총급여액이 4,300만원-7,000만원인 경우에는 한도액이 66만원이고, 총급여액이 7,032만원 초과인 경우에는 50만원이다.

<근로소득세액공제의 한도액>

총급여액 구간	한도액
3,300만원 이하	74만원
3,300만원-7,000만원	MAX(74만원 - (총급여액 - 3,300만원)×0.8%, 66만원)
7,000만원 초과	MAX(66만원 - (총급여액 - 7,000만원)×50%, 50만원)

## 나. 선행연구

- 다음 절에서 분석하는 현행 소득세 과세체계의 문제점(과세표준구간 고착화의 문제점 및 과다 면세자 비율의 문제점)에 대한 선행연구는 이용가능한 자료의 제약으로 인해 충분하지 않은데, 이들 중 본 연구의 분석에서 참고할 수 있는 내용들을 정리하면 아래와 같음.
- 과세표준구간 고착화의 문제점과 관련해서 임언선(2012)은 소득세 세수를 적정한 수준에서 유지하면서 과세형평성을 확보할 수 있는 지속가능한 소득세 체계를 마련하는 과정에서 고려해야 할 사항으로 먼저, 소득세의 과세표준 구간 및 세율 조정에서 물가상승율을 중요하게 고려해야 한다고 주장함.
  - 이와 함께 해외 주요국들과 같이 소득세에 물가연동제를 도입하는 방안과 함께 국가적 경제위기에 대응하기 위해서 부가증세와 같은 세율 조정보다 부가세(surtax) 제도의 도입을 검토할 필요가 있다고 주장함.
- 과다 면세자 비율의 문제점과 관련해서 안종석과 오종현(2018)은 소규모 표본 자료 대신 약 100만명의 근로소득자 및 약 55만명의 사업소득자의 신고자료를 이용해서 소득세 공제제도 개편시 예상되는 효과를 분석함.
  - 분석결과 근로소득공제의 공제액 한도를 설정하면 세수입이 증가하고 소득세의 소득재분배 효과가 강화되는 것으로 나타났고, 근로소득세액공제를 폐지하면 세수입이 증가되고, 근로소득

자와 사업소득자 간의 세부담 격차가 축소되며, 면세자 비율이 축소되는 긍정적 효과가 있는 반면 소득재분배에는 부정적 영향을 미치는 것으로 나타남.

- 또한, 근로소득세액공제 폐지, 기본공제 확대 및 자녀세액공제 폐지의 복합적 시행은 소득세 수입을 감소시키고 재분배 기능을 약화시키는 효과가 있지만, 이와 함께 근로소득공제 한도액을 낮은 수준으로 책정할 경우에는 이에 따른 세수입 증대 및 재분배 기능 강화 효과가 더 압도적인 것으로 나타남.
  - 기본공제 확대는 면세자 비율을 확대하는 효과가 있지만, 이와 함께 근로소득공제 한도 설정, 근로소득세액공제 및 자녀세액공제 폐지를 동시에 시행할 경우에는 동(同)비율을 축소시키는 후자의 효과가 더 큰 것으로 나타남.
- 안중석과 오종현(2018)과 유사한 방식으로 미시모의실험을 통해 소득세 과세체계의 개편방안을 분석한 대표적 선행연구로 오종현 등(2017)은 성명재 등(2008) 및 성명재 등(2010)과 같이 우리나라의 조세재정정책 전반에 대한 소득재분배 효과를 포괄적으로 분석함.
- 단, 오종현 등(2017)은 성명재 등(2008) 및 성명재 등(2010)과 달리 기반자료로 박기백(2010)이 활용한 한국조세재정연구원의 재정패널조사 자료를 활용했고, 미시모의실험 모형에 경제주체의 행태 변화를 포함하기 위해 노동공급에 대한 비보상임금탄력성을 성명재 등(2010)의 방법으로 재추정했으며, 임금의 변화가 소비지출에 미치는 영향까지 고려하기 위해 주요 지출항목에 대한 소득탄력성을 모형에 반영함.

- 이상의 논의와 관련하여 우리나라의 소득세 과세체계의 개편방향에 대해서는 고소득층에 대한 증세가 필요하다는 의견과 소득세 공제체계 및 과세표준구간의 전반적 조정이 필요하다는 의견이 함께 제기되고 있음.
- 복지사업 확충 및 저출산·고령화에 대비한 막대한 재정지출의 확대가 필요한 상황에서 소득세 과세표준구간 및 세율의 적절한 조정이 필요하다는 의견이 제시되는데(안종석과 오종현, 2019), 동(同)의견은 과세표준구간 고착화의 문제점이 아닌 재정수요 증대의 측면에서 과세표준구간 조정의 필요성을 제시하는 것임<sup>11)</sup>.
- 즉, 현행 소득세 과세체계를 정비해서 과세표준구간을 조정할 필요가 있다는 주장이 제기되는데, 장기적인 복지재원의 확충을 위한 과세체계의 정비를 위해 소득세의 실효세율을 높일 필요가 있다는 주장과(안종석, 2015) 함께 과세면세자를 축소하기 위해 소득세 공제제도의 전반적 변화가 필요하다는(즉, 과다 면세자 비율의 문제점의 측면의) 주장이(김재진, 2016; 전병목, 2017) 제시되는데, 이와 반대로 소득세의 과세 강화로 인해 근로·저축 의욕을 저해하고 탈세를 유발하는 문제가 발생할 수 있기 때문에 신중한 접근이 필요하다는 의견도 제시되고 있음.

## 2. 현행 소득세 과세체계의 문제점

11) 안종석과 오종현(2019)의 의견은 코로나19로 인한 재난적 상황에 대응하기 위한 재정지출의 확대 필요성에 의해 더욱 뒷받침될 수 있다.

가. 과세표준구간 고착화의 문제점

□ 종합소득세 과세표준구간의 분석

- <표 2-2>와 같이 1,200만원, 4,600만원 및 8,800만원을 과세표준 기준금액으로 하는 소득세 과세체계는 2008년부터 시행되고 있는데, <표 2-5>와 같이 2007년 이전에는 과세표준 기준금액이 물가상승을 반영해서 비교적 빈번하게 변경된 것을 확인할 수 있음.
- 즉, 물가상승분을 명시적으로 반영하지 않는 우리나라의 종합소득세 과세체계에서 1995년 이전에는 2년 또는 3년의 주기로 매우 빈번하게 과세표준구간을 변경했는데, 1996년에 개정된 과세표준구간을 2007년까지 12년간 시행한 후에 다시 <표 2-2>와 같이 2008년부터 적용한 1,200만원, 4,600만원 및 8,800만원의 과세표준 기준금액을 고소득층에 대한 과세표준구간의 점진적 확대와는 무관하게 14년간 시행하고 있음.

[표 2-5] 종합소득세의 기간별 과세표준구간 및 기본세율(1989년-2007년)

과세표준구간	1989년-1990년		과세표준구간	1991년-1992년		
250만원 이하	5%		400만원 이하	5%		
250만원-500만원	10%		400만원-1,000만원	16%		
500만원-800만원	15%		1,000만원-2,500만원	27%		
800만원-1,200만원	20%		2,500만원-5,000만원	38%		
1,200만원-1,700만원	25%		5,000만원 초과	50%		
1,700만원-2,300만원	30%					
2,300만원-5,000만원	40%					
5,000만원 초과	50%					
과세표준구간	1993년-1995년		과세표준구간	1996년-2007년		
	'93년	'94년-'95년		'96-'01	'02-'04	'05-'07
400만원 이하	5%	5%	1,000만원 이하	10%	9%	8%
400만원-800만원	10%	9%	1,000만원-4,000만원	20%	18%	17%
800만원-1,600만원	20%	18%	4,000만원-8,000만원	30%	27%	26%
1,600만원-3,200만원	30%	27%	8,000만원 초과	40%	36%	35%
3,200만원-6,400만원	40%	36%				
6,400만원 초과	50%	45%				

- <표 2-6>과 같이 1995년 이전에 이루어진 과세표준구간 변경의 기간별 소비자물가 상승율은 각각 14.8%(1989년-1990년), 16.1%(1991년-1992년) 및 16.4%임(1993년-1995년).
- 그 이후에 동일한 과세표준구간이 적용된 12년간의(1996년-2007년) 소비자물가 상승율은 50.0%임.
- 단, 동(同)기간에는 점진적인 세율 인하를 통해 과세표준구간에 대한 물가상승 반영이 간접적으로 이루어진 것으로 볼 수 있는

데, 세율 인하의 단계로 구분한 기간별 소비자물가 상승율은 각각 26.4%(1996년-2001년), 10.2%(2002년-2004년) 및 7.7%임(2005년-2007년).

- 그 이후에 <표 2-2>와 같이 사실상 동일한 과세표준 기준금액이 적용되는 최근 13년간의(2008년-2020년) 소비자물가 상승율은 28.2%임.
- 동(同)기간 중에서 <표 2-2>와 같이 2008년-2011년에는 저소득층에 대한 점진적인 세율 인하가 이루어졌고, 2012년 이후에는 고소득층에 대한 과세강화(과세표준구간 확대 및 최고세율 인상)가 이루어졌는데, 이와 같이 구분하면 개별 기간동안의 소비자물가 상승율은 각각 15.2%(2008년-2011년) 및 11.3%임(2012년-2020년).
- 단, 2021년에는 8월말을 기준으로 한 소비자물가 상승율이 2.7%로 2011년(4.0%) 이후 가장 높은 수준을 나타내서 인플레이션에 대한 우려가 커지고 있는데<sup>12)</sup>, 2021년 8월말까지의 실적까지 반영할 경우 최근 14년간(2008년-2021년) 및 현행 과세표준구간 및 세율체계 기간의(2012년-2021년) 소비자물가 상승율은 각각 31.7% 및 14.3%임.

12) 한국은행은 2021년 8월의 경제전망보고서에서 2021년의 소비자물가 상승율을 기존의 1.8%에서 2.1%로 수정했고, 특히 2021년 하반기의 소비자물가 상승률이 2.4%로 상반기(1.8%)보다 높은 수준일 것으로 전망했는데, 이러한 물가 전망의 상향조정 배경에 대해서는 “최근 농축산물 가격과 국제유가 오름세가 높은 수준을 지속하고 있는 데다 수요측 물가 상승 압력도 점차 확대되고 있다는 점을 반영했다”고 설명했다.

[표 2-6] 기간별 소비자물가 상승율(1989년-2020년)

기간		소비자물가 상승율
1989년-1990년		14.8%
1991년-1992년		16.1%
1993년-1995년		16.4%
1996년-2007년	1996년-2001년	26.4%
	2002년-2004년	10.2%
	2005년-2007년	7.7%
	소계	50.0%
2008년-2020년	2008년-2011년	15.2%
	2012년-2020년	11.3%(14.3%* <sup>A</sup> )
	소계	28.2%(31.7%* <sup>A</sup> )
합계(1989년-2020년)		198.3%(206.4%* <sup>A</sup> )

\* 자료: 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)

\*<sup>A</sup> 2021년8월말까지 반영할 경우의 소비자물가 상승율

- 따라서, <표 2-6>과 같은 물가상승을 반영한 과거의 과세표준구간 개편주기를 고려하면 2012년 이후 사실상 동일하게 유지되는 종합소득세의 과세표준구간 및 세율체계를 최근의 인플레이션 동향을 반영해서 변경할 필요성이 있는 것임.
- 예컨대, 소비자물가 상승률만큼 명목소득(총급여액)이 매년 증가해서 실질소득이 동일하게 유지되는 근로소득자의 경우에는 현행 과세표준 기준금액이 처음 적용된 2008년에 비해 2021년에 총급여액이 31.7% 증가한 것으로 볼 수 있음.
- 2008년에 총급여액이 각각 1,500만원, 3,000만원, 4,500만원, 6,000만원, 8,000만원, 1억원, 2억원 및 4억원인 근로소득자의 실질소득이 2021년에도 동일하게 유지될 경우 2008년에 비해 2021년에 종합소득세의 부담이 증가한 비율을 분석하면 <표

2-7>과 같음.

[표 2-7] 실질소득이 동일하게 유지되는 근로소득자의 종합소득세 부담의 비교(2008년과 2021년의 비교)

(단위: 천원)

2008년				2021년				증가율
총급여액	과세표준 <sup>13)</sup>	결정세액 <sup>14)</sup>	한계세율	총급여액* <sup>A</sup>	과세표준	결정세액	한계세율	
15,000	1,718	62	8%	19,753	8,023	72	6%	16.0%
30,000	8,278	377	8%	39,505	19,854	777	15%	106.2%
45,000	16,588	990	17%	59,258	32,773	2,395	15%	141.9%
60,000	22,117	2,079	17%	79,010	47,402	4,410	24%	112.1%
80,000	38,422	4,830	17%	105,347	78,501	12,206	24%	152.7%
100,000	55,994	8,685	26%	131,684	98,126	17,425	35%	100.6%
200,000	132,450	31,807	35%	263,367	223,280	62,866	38%	97.7%
400,000	339,833	104,426	35%	526,734	480,552	164,213	40%	57.3%

\* 자료: 연도별 국세통계연보(과세대상자의 자료 이용)

\*<sup>A</sup> 2008년의 총급여액×(1+31.7%)

- <표 2-7>과 같이 2008년의 실질소득이 2021년에 동일하게 유지될 경우에도 종합소득세의 부담은 대부분의 과세표준구간에서 2배 이상 증가해서 납세자의 실질적인 담세력에 비해 조세부담

- 13) 연도별 국세통계연보의 4-2-4(근로소득 연말정산 신고 현황IV(과세대상 근로소득))의 총급여액 구간별로 계산한 (과세표준 합계액÷총급여액 합계액)의 비율을 개별 총급여액에 곱한 금액이다. 단, 2019년 국세통계연보가 가장 최근의 것이기 때문에 2021년의 계산에서는 2019년 국세통계연보의 자료를 이용하였다(2021년에 대한 다른 계산에서도 마찬가지이다).
- 14) 과세표준에 <표 2-2>의 연도별 기본세율을 적용해서 산출세액을 계산한 후에 다시 연도별 국세통계연보의 4-2-4(근로소득 연말정산 신고 현황 IV(과세대상근로소득))의 총급여액 구간별로 계산한 (결정세액 합계액÷산출세액 합계액)의 비율을 산출세액에 곱한 금액이다.

율이 과중하게 높아지는 “과세표준 고착화의 문제점”을 확인할 수 있음.

- 2008년에 비해 2021년에 한계세율이 낮아지는 2008년의 총급여액의 수준(1,500만원 및 4,500만원)에서도 물가상승을 반영한 명목임금의 증가로 인해 종합소득세의 부담이 충분히 커진 것으로 나타남.
  - 가장 낮은 저소득계층과 함께 1억원 이상의 고소득계층에서는 종합소득세 부담의 증가율이 상대적으로 낮게 나타났는데, 전자의 경우에는 동일 과세표준구간에서 세율이 인하되었기 때문이고, 후자의 경우에는 기준시점인 2008년에 동(同)부담이 이미 충분히 높았기 때문인 것으로 해석할 수 있음.
  - 단, <표 2-7>의 분석을 위한 2008년의 국세통계연보에서는 근로소득자 중 과세대상자의 자료만을 제시해서 2021년에도 과세면제자의 자료는 제외하고 과세대상자의 자료만을 이용한 분석상 한계점이 있음.
- <표 2-8>은 <표 2-7>의 분석을 확대해서 종합소득세의 현행 과세표준구간 및 세율체계가 처음 적용된 2012년과 2021년을 대상으로, 2012년의 근로소득자의 실질소득이 2021년에도 동일하게 유지될 경우(즉, <표 2-6>과 같이 2012년에 비해 2021년에 명목소득(총급여액)이 14.3% 증가한 경우) 2012년에 비해 2021년에 종합소득세의 부담이 증가한 비율을 분석함.
- 단, 2012년의 국세통계연보에서는 근로소득자 중 과세대상자와 함께 과세면제자의 자료도 제공하기 때문에 2012년과 2021년을 비교하는 분석은 전체 근로소득자의 자료를 이용해서 수행

함.

[표 2-8] 실질소득이 동일하게 유지되는 근로소득자의 종합소득세 부담의 비교(2012년과 2021년의 비교)<sup>15)</sup>

(단위: 천원)

2012년				2021년				증가율
총급여액	과세표준	결정세액	한계세율	총급여액* <sup>A</sup>	과세표준	결정세액	한계세율	
15,000	1,071	29	6%	17,150	5,922	41	6%	42.2%
30,000	7,664	219	6%	34,299	16,300	457	15%	108.2%
45,000	15,940	902	15%	51,449	28,157	1,913	15%	112.0%
60,000	24,589	2,071	15%	68,598	41,068	3,619	15%	74.7%
80,000	38,473	4,080	15%	91,464	60,609	7,565	24%	85.4%
100,000	55,953	7,584	24%	114,330	85,180	13,606	24%	79.4%
200,000	130,430	29,454	35%	228,660	193,856	52,126	38%	77.0%
400,000	340,354	103,837	38%	457,320	404,987	133,262	40%	28.3%

\* 자료: 연도별 국세통계연보(과세대상자 및 과세면제자의 자료 이용)

\*<sup>A</sup> 2012년의 총급여액×(1+14.3%)

- <표 2-8>과 같이 2012년의 실질소득이 2021년에 동일하게 유지될 경우에도 종합소득세의 부담은 대부분의 과세표준구간에서 75% 이상 증가해서 납세자의 실질적인 담세력에 비해 조세부담율이 과중하게 높아지는 “과세표준 고착화의 문제점”을 확인할 수 있음.
- <표 2-7>에 비해서 종합소득세 부담의 증가율이 작은 것은 분석대상기간의 차이로 인해 명목소득의 증가율이 상대적으로 낮기 때문임(14.3%<31.7%).

15) 구체적 계산을 위한 가정은 <표 2-7>과 동일하다.

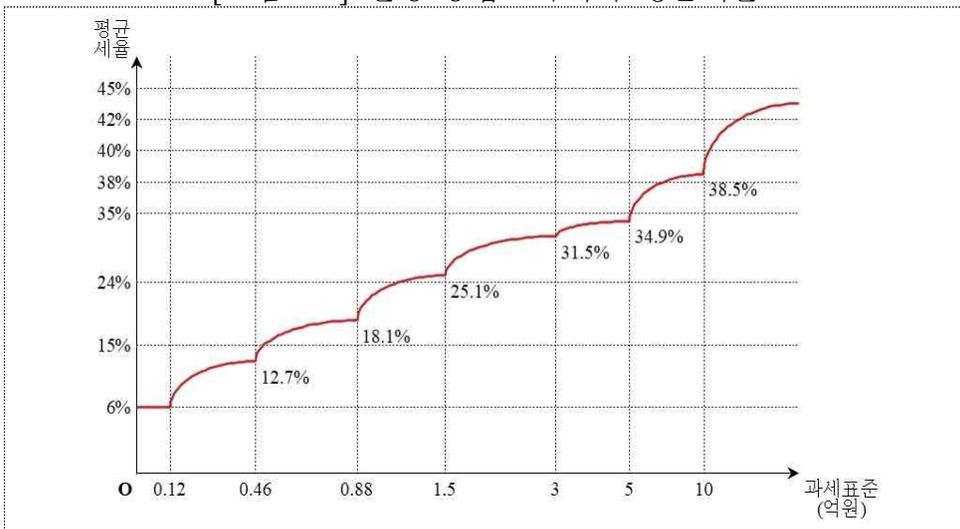
- 가장 낮은 저소득계층과 함께 1억원 이상의 고소득계층에서는 종합소득세 부담의 증가율이 상대적으로 낮게 나타났는데, 전자의 경우에는 동일 과세표준구간에서 세율이 인하되었기 때문이고, 후자의 경우에는 기준시점인 2012년에 동(同)부담이 이미 충분히 높았기 때문인 것으로 해석할 수 있음.
- 특히, <표 2-7> 및 <표 2-8>과 같이 2021년을 기준으로 소득세 법상의 일반적인 저소득층 기준인 총급여액 5,500만원 또는 7,000만원 이하의 소득계층에서<sup>16)</sup> 종합소득세 부담의 증가율이 매우 높게 나타나서 과세표준 고착화의 문제점으로 인한 경제적 손실이 저소득계층에 집중적으로 귀착되는 것으로 해석할

16) 예컨대, 연금계좌세액공제는 근로소득만 있는 경우에는 총급여액이 5,500만원 이하인 경우에 상대적으로 높은 15%의 공제율을 적용한다. 또한, 조특법상 월세 세액공제는 과세기간 종료일 현재 무주택세대의 세대주로서 해당 과세기간의 총급여액이 7,000만원 이하이고 종합소득금액이 6,000만원 이하인 근로소득자가 월세액을 지급하는 경우 적용하는데, 해당 과세기간의 총급여액이 5,500만원 이하이고 종합소득금액이 4,500만원 이하인 근로소득자의 경우에는 상대적으로 높은 12%의 공제율을 적용한다. 추가적으로, 특별소득공제인 주택자금 소득공제에서 주택청약저축의 납입액에 대한 소득공제는 해당 과세기간의 총급여액이 7,000만원 이하이고, 해당 과세기간 중 주택을 소유하지 않은 세대의 세대주가 해당 과세기간에 청약저축·주택청약종합저축에 납입한 금액이 있는 경우에 적용한다. 또한, 신용카드소득공제의 공제한도액은 총급여액이 7,000만원 이하인 경우에 가장 크게 적용한다(MIN(총급여액×20%, 연간 400만원)). 또한, 조특법상 소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제는 법인의 대표자로서 해당 과세기간의 총급여액이 7,000만원 이하인 거주자의 경우에는 근로소득금액에서 공제한다. 또한, 근로소득세액공제의 한도액은 <표 2-3>에 대한 각주의 내용과 같이 총급여액이 7,000만원 이하인 경우에 상대적으로 높게 적용한다. 또한, 특별세액공제인 의료비 세액공제는 공제대상 의료비 중에서 “해당 과세기간의 총급여액이 7,000만원 이하인 근로자가 산후조리원에서 산후조리 및 요양의 대가로 지급하는 비용으로서 출산 1회당 200만원 이내의 금액”을 규정하였다.

수 있음.

- 2012년의 8개의 총급여액의 수준 중에서 4개는 2021년에도 한계세율이 동일하게 유지되었지만, 물가상승을 반영한 명목임금의 증가로 인해 종합소득세의 부담이 충분히 커진 것으로 나타남.
- 즉, <그림 2-2>와 같이 같은 과세표준구간 내에서 명목소득인 총급여액의 증가로 인해 종합소득과세표준이 커지면 한계세율은 동일하게 유지되지만, 중복된 직각쌍곡선 형태의 단조증가 함수인 평균세율은 계속해서 높아지기 때문에 조세부담율이 증가하는 것임.

[그림 2-2] 현행 종합소득세의 평균세율



□ 소결

- 이상의 분석내용을 바탕으로 현행 소득세 과세체계에서 발생하는 과세표준구간 고착화의 문제점을 정리하면 아래와 같음.
- 소득세의 현행 과세표준 기준금액이 최초로 시행된 2008년과 비교할 때 동일한 실질소득에 대한 종합소득세의 부담이 대부분의 과세표준구간에서 2배 이상 증가해서 납세자의 실질적인 납세력에 비해 조세부담율이 과중하게 높아지는 문제점이 발생하고 있음.
  - 현행 과세표준 기준금액과 함께 세율체계가 최초로 시행된 2012년과 비교하더라도 종합소득세의 부담은 대부분의 과세표준구간에서 75% 이상 증가함.
  - 특히, 소득세법상의 일반적인 저소득층 기준인 총급여액 5,500만원 또는 7,000만원 이하의 소득계층에서 종합소득세 부담의 증가율이 매우 높게 나타나서 과세표준 고착화로 인한 경제적 손실이 저소득계층에 집중적으로 귀착되는 소득재분배 측면의 문제점도 확인할 수 있음.
- 따라서, 물가상승을 반영한 과거의 과세표준구간 개편주기를 고려하면 2012년 이후 사실상 동일하게 유지되는 종합소득세의 과세표준구간 및 세율체계를 최근의 인플레이션 동향을 반영해서 현실화하기 위해 다음 장의 개선방안과 같이 변경할 필요성이 있는 것임.

#### 나. 과다 면세자 비율의 문제점

□ 근로소득자 면세자 비율의 분석

- 근로소득자의 과도한 면세자 비율과 관련하여 종합소득세의 현행 과세표준구간 및 세율체계가 처음 적용된 2012년 이후의 연도별 근로소득세 면세자 비율을<sup>17)</sup> 정리하면 <표 2-9>와 같고, 연도별 및 국세통계연보의 총급여액 구간별로 동(同)비율을 세분화하면 <표 2-10>과 같음.

[표 2-9] 근로소득자의 연도별 면세자 비율(2012년-2019년)  
(단위: 천명)

연도	과세대상자(①)	과세면제자(②)	면제자 비율(②÷(①+②))
2012년	10,612	5,156	32.7%
2013년	11,239	5,121	31.3%
2014년	8,663	8,024	48.1%
2015년	9,229	8,104	46.8%
2016년	9,998	7,742	43.6%
2017년	10,615	7,391	41.0%
2018년	11,359	7,219	38.9%
2019년	12,113	7,055	36.8%

\* 자료: 연도별 국세통계연보

17) 연도별 국세통계연보에서 전체 근로소득 연말정산대상자를 급여총계(총급여액을 계산하기 위해 비과세소득을 차감하기 전의 근로소득)의 단계에서 총급여액의 구간별로 구간별로 과세대상자와 과세면제자로 구분하기 때문에 면세자 비율은 급여총계의 신고인원을 이용해서 계산하였다. 이러한 측면을 반영해서 <표 2-11>의 실효세율도 급여총액에 대한 결정세액의 비율로 계산하였다.

[표 2-10] 근로소득자의 연도별 및 총급여액 규모별 면세자 비율  
(2012년-2019년)

연도	0.1* <sup>A</sup> 이하	0.1 -0.15	0.15 -0.2	0.2 -0.3	0.3 -0.4	0.4 -0.45	0.45 -0.5	0.5 -0.6	0.6 -0.8	0.8 -1	1 초과
2012년	92.1%	38.6%	23.6%	12.5%	5.2%	2.2%	1.2%	0.5%	0.1%	0.02%	0.01%
2013년	92.2%	37.6%	22.4%	11.5%	4.6%	1.9%	1.0%	0.4%	0.1%	0.01%	0.01%
2014년	99.999%	87.0%	40.6%	36.6%	32.8%	21.1%	14.0%	6.1%	1.2%	0.2%	0.3%
2015년	99.998%	86.3%	41.2%	34.5%	30.3%	19.5%	12.8%	5.3%	1.0%	0.2%	0.2%
2016년	99.998%	85.6%	39.6%	32.2%	27.4%	18.4%	12.4%	5.4%	1.1%	0.2%	0.2%
2017년	99.998%	85.3%	38.6%	32.3%	26.1%	17.4%	11.7%	5.3%	1.1%	0.2%	0.2%
2018년	99.997%	85.0%	34.8%	32.9%	27.4%	16.4%	10.8%	4.9%	1.0%	0.2%	0.2%
2019년	99.999%	85.6%	34.6%	31.8%	25.4%	14.0%	8.8%	3.9%	0.9%	0.1%	0.2%

\* 자료: 연도별 국세통계연보

\*<sup>A</sup> 총급여액의 금액 단위는 억원임<sup>18)</sup>.

- <표 2-9>와 같이 근로소득세의 면세자 비율은 명목임금의 지속적 상승을 반영하는 전체적인 감소 추세 중에서도 2014년에 소득공제의 세액공제 전환 및 연말정산 후속 보완대책의<sup>19)</sup> 영향을 반영해서 전년도에 비해 16.8%P 급증한 것으로 나타남.
- 이와 같은 근로소득자 면세자 비율의 전체적인 감소 추세 및 2014년의 급증 현상은 <표 2-10>과 같이 대부분의 총급여액 구간에서 확인할 수 있는데, 특히 2014년의 동(同)비율 급증은

18) 연도별 국세통계연보에서 과세대상자는 1억원 초과, 2억원 초과, 3억원 초과, 5억원 초과, 10억원 초과로 구분하지만, 과세미달자는 1억원 초과, 2억원 초과, 3억원 초과, 5억원 초과, 10억원 초과로 구분하지 않기 때문에 과세대상자도 1억원 초과를 하나의 총급여액 구간으로 취급하였다.

19) 2015.5.12. 국회 본회의를 통과해서 2014년 연말정산에 소급해서 적용한 연말정산 보완대책의 주요내용은 아래와 같다.

저소득층인 1,000만원-4,500만원의 총급여액 구간에서 가장 현저하게 나타났고, 고소득층일수록 동(同)비율이 감소하는 것은 전체 분석대상기간에서 확인할 수 있음.

- <표 2-9>에서 확인한 근로소득자 중 면세자 비율의 증가 추세로 인해 영향을 받을 것으로 예상되는 과세면세자를 제외한 근로소득세 과세대상자의 1인당 종합소득세 부담(결정세액) 및 실효세율을 연도별로 정리하면 <표 2-11>과 같음.

<연말정산 보완대책의 주요내용(2014년 연말정산 반영)>

항목	내용
1. 자녀세액공제 확대	3자녀부터 1명당 20만원→30만원 6세 이하 2자녀 이상시 2자녀부터 1명당 15만원 추가공제
2. 출산·입양 세액공제 신설	1명당 30만원
3. 급여 5,500만원 이하 연금세액공제 확대 및 장애인보장성보험료 세액공제 확대	공제율 12%→15%
4. 표준세액공제 인상	12만원→13만원
5. 근로소득세액공제 확대	55%의 공제율 적용대상을 산출세액 50만원→130만원 이하로 확대 급여 4,300만원 이하 공제한도의 최대 8만원 인상(66만원→74만원), 급여 5,500만원-7,000만원 구간 공제한도의 최대 3만원 인상(63만원→66만원)

\* 자료: 2015.5.2.자 기획재정부 보도자료(연말정산 보완대책 국회 본회의 통과).

[표 2-11] 근로소득세 과세대상자의 연도별 1인당 종합소득세 부담 (결정세액) 및 실효세율(2012년-2019년)

(단위: 천원)

연도	1인당 종합소득세 부담 (결정세액)	1인당 실효세율* <sup>A</sup>
2012년(①)	1,882	4.69%
2013년	1,983	4.86%
2014년	2,932	6.07%
2015년	3,061	6.24%
2016년	3,086	6.30%
2017년	3,272	6.56%
2018년	3,373	6.71%
2019년(②)	3,393	6.71%
①·②의 차이(증가율)	1,511(80.3%* <sup>B</sup> )	2.02%P

\* 자료: 연도별 국세통계연보

\*<sup>A</sup> 결정세액÷급여총계

\*<sup>B</sup> 연평균 증가율은 8.8%

- <표 2-11>과 같이 과세면제자를 제외한 근로소득세 과세대상자의 1인당 종합소득세 부담은 2012년의 188.2만원에서 2019년의 339.3만원으로 80.3%(151.1만원) 증가했고, 1인당 실효세율도 2012년의 4.69%에서 2019년의 6.71%로 증가했으며, 이들은 모두 전체 분석대상기간에 걸쳐서 꾸준하게 증가하는 추세를 나타냈는데, 이와 같은 과세대상자에 대한 근로소득세의 집중도 심화는 소득공제의 세액공제 전환 및 연말정산 후속 보완대책이 영향을 미친 2014년에 급증한 반면 다른 연도들에는 완만하게 증가한 것을 확인할 수 있음.

- <표 2-11>의 근로소득세 과세대상자의 연도별 1인당 실효세율

의 증가분을 면제자비율의 증감의 영향과 면제자비율의 증감과 무관한 기타 세법개정의 영향으로 구분하면 나머지 연도들은 모두 기타 세법개정의 영향으로 과세대상자의 1인당 실효세율이 증가해서 근로소득세의 집중도가 심화된 반면 2014년에는 면제자비율의 급증으로 인해 이러한 추세가 발생한 것으로 해석할 수 있음.

[표 2-12] 근로소득세 과세대상자의 연도별 1인당 실효세율의 증가분의 분석(2013년-2019년)

(단위: 천원)

연도	1인당 실효세율	1인당 실효세율의 증가분(㉠+㉡)	면제자비율 증감의 영향(㉠)	기타 세법개정의 영향(㉡)
2012년	4.69%			
2013년	4.86%	0.17%P	-0.10%P <sup>20)</sup>	0.26%P
2014년	6.07%	1.21%P	1.57%P	-0.36%P
2015년	6.24%	0.18%P	-0.15%P	0.33%P
2016년	6.30%	0.06%P	-0.34%P	0.41%P
2017년	6.56%	0.26%P	-0.28%P	0.54%P
2018년	6.71%	0.15%P	-0.23%P	0.38%P
2019년	6.71%	0.00%P	-0.22%P	0.21%P

\* 자료: 연도별 국세통계연보

- <표 2-11>의 분석결과를 다시 연도별 및 국세통계연보의 총급여액 구간별로 세분화하면 <표 2-13>과 같이 2014년의 1인당 종합소득세 부담 및 실효세율의 급증은 고소득층일수록 더욱

20) 2012년의 근로소득세 과세면제자까지 포함한 전체 근로소득자의 1인당 실효세율인 3.16%(4.69%×(1-32.7%))가 2013년에도 동일하게 유지될 경우의 2013년의 과세대상자의 실효세율은 4.59%(3.16%÷(1-31.3%))이기 때문에 (4.59%-4.69%)로 계산한 것이다.

현저하게 나타나는 반면 총급여액이 3,000만원 이하인 저소득층에서는 소득공제의 세액공제 전환 등에도 불구하고 과세대상자의 2014년의 세금부담이 2013년에 비해 오히려 감소한 것으로 나타남.

- 이들 저소득층의 경우에도 <표 2-10>과 같이 2014년에 근로소득자의 면세자 비율은 증가했기 때문에 이들 소득계층에서는 근로소득세 집중도 심화의 문제점이 발생한 것으로 보기는 어렵고, 이러한 문제점은 상대적인 고소득층에서 집중적으로 발생한 것으로 해석할 수 있음.

[표 2-13] 근로소득자 과세대상자의 연도별 및 총급여액 규모별 1인당 종합소득세 부담(결정세액) 및 실효세율(2012년-2019년)  
<1인당 종합소득세 부담(천원)>

연도	0.15* <sup>A</sup> 이하	0.15 -0.3	0.3 -0.45	0.45 -0.6	0.6 -0.8	0.8 -1	1 초과
2012년	33	166	632	1,619	3,394	6,408	22,694
2013년	34	164	648	1,685	3,471	6,449	22,653
2014년	10	136	755	1,798	3,630	7,287	24,982
2015년	10	140	760	1,838	3,669	7,283	24,806
2016년	11	142	774	1,845	3,648	7,187	25,066
2017년	11	146	787	1,868	3,649	7,150	26,402
2018년	11	152	791	1,879	3,699	7,209	26,490
2019년	11	161	786	1,918	3,759	7,214	26,516

<실효세율>

연도	0.15* <sup>A</sup> 이하	0.15 -0.3	0.3 -0.45	0.45 -0.6	0.6 -0.8	0.8 -1	1 초과
2012년	0.28%	0.75%	1.70%	3.09%	4.90%	7.15%	14.95%
2013년	0.28%	0.74%	1.74%	3.21%	5.00%	7.20%	14.95%
2014년	0.07%	0.62%	2.01%	3.41%	5.22%	8.14%	16.53%
2015년	0.07%	0.63%	2.03%	3.50%	5.28%	8.16%	16.47%
2016년	0.07%	0.64%	2.07%	3.52%	5.24%	8.08%	16.55%
2017년	0.07%	0.66%	2.11%	3.57%	5.24%	8.04%	16.98%
2018년	0.08%	0.68%	2.12%	3.59%	5.32%	8.10%	17.16%
2019년	0.08%	0.70%	2.11%	3.67%	5.40%	8.10%	17.16%

\* 자료: 연도별 국세통계연보

\*<sup>A</sup> 총급여액의 금액 단위는 억원임.

- 이상과 같이 과다 면세자 비율의 문제점은 상대적 고소득층인 과세대상자에 대한 근로소득세의 집중도를 심화시켜서 과세형평성을 저해시키고, 소득세의 과세원칙을 반영하는 국민개세주

의에 위배되며, 이를 보완하기 위한 <표 2-2>와 같은 고소득층에 대한 증세(과세표준구간 확대 및 최고세율 인상)는 과세표준구간 및 세율구조의 단순화라는 소득세 과세체도의 기본방향과도 상반되는 것은 확인할 수 있음.

- 즉, <표 2-9>와 같이 계산한 우리나라의 근로소득자 면세자 비율은 <표 2-14>와 같이 주요 국가들과의 비교에서도 매우 높은 수준이고, <표 2-15>와 같이 OECD 국가들 중에서 우리나라의 종합소득세 최고세율(45%)은 매우 높은 수준이고, 과세표준구간의 개수(8개)도 매우 많은 수준임.

[표 2-14] 주요 국가들과의 근로소득자 면세자 비율의 연도별 비교  
(2012년-2018년)

국가	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
미국	32.9%	33.2%	32.5%	31.4%	30.7%	29.3%	32.4%
영국	0.8%	0.8%	0.9%	0.6%	0.2%	0.2%	0.4%
호주	17.8%	17.1%	16.6%	16.4%	15.8%	14.9%	15.5%
캐나다* <sup>A</sup>	22.9%	23.1%	18.7%	17.8%	18.0%	17.6%	
일본* <sup>B</sup>	15.8%	16.1%	15.4%	15.5%	15.5%	15.1%	14.9%
대한민국* <sup>C</sup>	32.7%	31.3%	48.1%	46.8%	43.6%	41.0%	38.9%

\* 자료: 1. 미국: IRS. Individual Complete Report (Publication 1304). Table 1.4. All Returns: Source of Income, Adjustments, and Tax Items, by Size of Gross Income, 2. 영국: HM Revenue & Customs. National Statistics. Table 3.4. Income tax liabilities of starting, 'savers', basic and higher rate taxpayers, by largest source of income, 3. 호주: Australian Tax Office. Taxation Statistics. Table 2. Individuals: Selected items, by lodgment method, gender, taxable status, state/territory and age range, 4. 캐나다: Canada Revenue Agency. Open Government. Final Table 3-All returns by major source of income, 5. 일본: 国税庁. 国税庁統計年報. 3-2 民間給与実態統計調査結果 (5) 給与所得者数、給与総額及び税額の累年比較.

\*<sup>A</sup> 2018년의 면세자 비율은 확인할 수 없음.

\*<sup>B</sup> 2019년의 면세자 비율은 15.1%임.

\*<sup>C</sup> <표 2-9>의 내용임.

[표 2-15] OECD 회원국들의 소득세 최고세율 및 과세표준구간 개수

국가	소득세 최고세율	과세표준구간 개수	국가	소득세 최고세율	과세표준구간 개수
호주	45%	5	대한민국	45%	8
오스트리아	55%	7	리투아니아	32%	2
벨기에	50%	4	라트비아	31.4%	3
캐나다	33%	5	룩셈부르크	38%	19
칠레	35%	7	멕시코	35%	11
콜롬비아	39%	7	네덜란드	49.5%	3
체코	15%	1	뉴질랜드	33%	4
덴마크	27.11%	2	노르웨이	24.65%	5
에스토니아	20%	1	폴란드	32%	2
핀란드	31.25%	5	포르투갈	48%	7
프랑스	45%	5	슬로바키아	25%	2
독일	45%	3	슬로베니아	50%	5
그리스	44%	5	스페인	22.5%	5
헝가리	15%	1	스웨덴	20%	2
아이슬란드	31.8%	3	스위스	13.2%	11
아일랜드	40%	2	터키	40%	5
이스라엘	50%	7	영국	45%	3
이탈리아	43%	5	미국	37%	7
일본	45%	7			

\* 자료: OECD Tax Database

\* 우리나라를 제외한 나머지 국가들은 2020년 기준임.

□ 소결

- 이상의 분석내용을 바탕으로 현행 소득세 과세체계에서 발생하는 과다 면세자 비율의 문제점을 정리하면 아래와 같음.

- 과다 면세자 비율의 문제점은 상대적 고소득층인 과세대상자에 대한 근로소득세의 집중도를 심화시켜서 과세형평성을 저해시키고, 소득세의 과세원칙을 반영하는 국민개세주의에 위배되며, 이를 보완하기 위한 고소득층에 대한 증세(과세표준구간 확대 및 최고세율 인상)는 과세표준구간 및 세율구조의 단순화라는 소득세 과세체도의 기본방향과도 상반되는 문제점이 있음.
  - 이러한 문제점을 반영해서 우리나라의 근로소득자 면세자 비율은 주요 국가들과의 비교에서도 매우 높은 수준이고, OECD 국가들 중에서 우리나라의 종합소득세 최고세율은 매우 높은 수준이며, 과세표준구간의 개수도 매우 많은 수준임.
  
- 근로소득세의 면세자 비율은 명목임금의 지속적 상승을 반영하는 전체적인 감소 추세 중에서도 2014년에 소득공제의 세액공제 전환 및 연말정산 후속 보완대책의 영향을 반영해서 전년도에 비해 급증함.
  - 2014년의 면세자 비율 급증은 저소득층인 1,000만원-4,500만원의 총급여액 구간에서 가장 현저하게 나타나서 소득계층 간의 과세형평성 측면의 문제점도 확인할 수 있음.
  - 2014년 이후에는 면세자 비율이 점진적으로 하락해서 2014년 세법 개정의 이전 수준에 근접하게 회귀했지만, 종합소득자 및 주요 국가들과의 비교에서는 여전히 동(同)비율이 상대적으로 높은 문제점이 발생하고 있음.
  
- 따라서, 과도하게 높은 근로소득자의 면세자 비율을 인하시켜서 소득세의 과세원칙을 반영하는 국민개세주의에 보다 충실할 수

있도록 정상화하기 위해 다음 장의 개선방안과 같이 과세체계를 변경할 필요성이 있는 것임.

### III. 현행 소득세 과세체계의 개선방안

#### 1. 과세표준구간 고착화의 문제점의 개선방안

##### 가. 과세표준 기준금액 변경안

- 과세표준구간 고착화의 문제점을 해결하기 위한 개선방안으로  
는 <표 2-6>과 같이 물가상승을 반영한 과거의 개편주기를 고  
려해서 2012년 이후 사실상 동일하게 유지되는 종합소득세의  
과세표준구간을 변경하는(즉, 과세표준 기준금액을 변경하는)  
방안(이하 “과세표준 기준금액 변경안”)과 함께 이와 같은 과세  
표준구간 변경의 자의성을 배제하기 위해 과세표준구간에 물가  
연동제를 도입하는 방안(이하 “물가연동제 도입안”)이 있음.
- 과세표준 고착화의 문제점은 과세표준구간 이동으로 인한 “브  
래킷 크리프(Bracket Creep)”<sup>21)</sup> 증세효과와 함께 <그림 2-2>  
와 같은 동일 과세표준구간 내의 평균세율 증가로 인해 매년  
커지기 때문에 이상의 개선방안을 구체화할 경우의 시행효과  
에 대해 분석하도록 함.
- 먼저, 과세표준 기준금액 변경안과 관련해서 2008년의 종합소득  
세 과세표준구간 개편(과세표준 기준금액의 1,000만원·4,000만

21) “브래킷 크리프(Bracket Creep)”는 물가상승으로 인해 명목소득만 늘어나  
도 납세자의 소득이 더욱 높은 세율이 적용되는 과세표준구간으로 이동  
해서 실질적인 증세가 일어나는 현상을 말하고, 그 결과 세율인상이 없  
더라도 세금부담이 증가하게 되는 것인데, 납세자가 모르게 세금부담이  
증가하기 때문에 “감추어진 증세(hidden tax hike)”라고도 한다.

원·8,000만원→1,200만원·4,600만원·8,800만원 변경)은 <표 2-6>과 같이 직전 개편인 1996년 이후의 매우 높은 소비자물가 상승률(50.0%)로 인해 이것을 한번에 반영할 경우에는(즉, 과세표준 기준금액을 큰 폭으로 인상하는 경우에는) 세수감소가 과중하기 때문에 가급적 저소득층에게 세금부담 감소의 혜택이 상대적으로 커지도록(저소득층에 대한 과세표준 기준금액의 증가비율이 더욱 높아지도록) 하고, 장래의 물가상승으로 인한 과세표준 기준금액 간의 과도한 편차 확대를 방지하기 위해 “하후상박”의 원칙을 적용한 것으로 알려짐(국회입법조사처, 2021).

- 즉, <표 2-5>와 같이 1996년-2007년의 과세표준 기준금액인 1,000만원, 4,000만원 및 8,000만원에 각각 20%, 15% 및 10%의 증가율을 적용해서 <표 2-2>와 같이 2008년 이후에는 1,200만원, 4,600만원 및 8,800만원의 기준금액을 시행하는 것임.

○ 그러나, <표 2-5>을 추가적으로 분석해서 정리한 <표 3-1>과 같이 2007년 이전의 종합소득세 과세표준구간 개편은 이러한 “하후상박”의 원칙과는 비교적 무관하게 이루어진 것을 확인할 수 있음.

- 즉, 1991년, 1993년 및 1996년의 과세표준구간 개편에서 과세표준 기준금액은 평균적으로 각각 31.9%, 9.4% 및 97.9% 증가해서 <표 2-6>에서 정리한 해당 기준금액 적용기간 동안의 물가상승율(14.8%, 16.1% 및 16.4%)보다 대체로 높은 증가비율을 나타냈는데<sup>22)</sup>, 이것은 2008년의 과세표준구간 개편시 과세표준

22) 2008년의 종합소득세 과세표준구간 개편에서는 세율 구조가 동일한 상태에서 과세표준 기준금액만 변경되었기 때문에 기준금액의 증가비율을 쉽게 계산할 수 있는데 반해 2007년 이전의 개편에서는 기준금액과 함

기준금액의 증가비율(15.0%<sup>23</sup>)이 물가상승율(50.0%)에 비해 크게 낮은 것과는 상반되는 것임.

- 또한, “하후상박”의 원칙이 반영된 2008년의 과세표준구간 개편시의 과세표준 기준금액 증가와 다르게 2007년 이전의 과세표준구간 개편시에는 과세표준 기준금액 증가비율에 대한 특별한 원칙을 발견하기 어려운 것으로 보임.

계 세율 구조가 동시에 변경되기 때문에 개편 전후의 세율에 따라 증가율을 별도로 계산한 후에 이들 증가율의 평균값으로 증가비율을 계산하였다. 예컨대, <표 3-1>의 1991년 개편에서 개편 전 세율을 기준으로 가장 낮은 5%의 기준금액이 250만원에서 400만원으로 증가했기 때문에 60.0%의 증가율을 계산했고, 그 다음인 10%의 기준금액은 500만원에서 672만7,273원으로 증가했기 때문에 34.5%의 증가율을 계산했으며(개편 후에 10%는 없기 때문에 5%와 16% 세율의 기준금액을 가중평균해서  $(400만원 + \{600만원 \times (5\% \div 11\%)\} = 672만7,273원)$  계산하였다), 동일한 방식으로 개별 증가율을 계산한 후에(개편 전 세율이 40%인 5,000만원의 기준금액은 개편 후 세율에서 대응하는 기준금액을 계산할 수 없기 때문에 증가율을 계산하지 않았다) 이들 비율의 평균으로 개편 전 세율을 기준으로 한 평균 증가율인 35.1%를 계산하였다. 또한, 개편 후 세율을 기준으로 가장 낮은 5%의 기준금액이 250만원에서 400만원으로 증가했기 때문에 60.0%의 증가율을 계산했고, 그 다음인 16%의 기준금액은 880만원( $800만원 + \{400만원 \times (1\% \div 5\%)\} = 880만원$ )에서 1,000만원으로 증가했기 때문에 13.6%의 증가율을 계산했으며, 동일한 방식으로 개별 증가율을 계산한 후에 이들 비율의 평균으로 개편 후 세율을 기준으로 한 평균 증가율인 28.7%를 계산하였다. 최종적으로 개편 전후 세율을 기준으로 한 평균 증가율(35.1% 및 28.7%)의 평균으로 1991년 과세표준구간 개편시 과세표준 기준금액의 증가비율을 31.9%로 계산한 것이다.

23) 20%, 15% 및 10%의 평균이다.

[표 3-1] 종합소득세 과세표준구간 개편시 과세표준 기준금액 증가비율(2007년 이전의 개편 대상)

구분	개편 전 기준금액	증가율	개편 후 기준금액	증가율	증가비율
1991년 개편	250만원	60.0%	400만원	60.0%	
	500만원	34.5%	1,000만원	13.6%	
	800만원	18.2%	2,500만원	28.9%	
	1,200만원	28.8%	5,000만원	12.1%	
	1,700만원	31.0%			
	2,300만원	38.3%			
	5,000만원				
	평균	35.1%	평균	28.7%	31.9%
1993년 개편	400만원	0.0%	400만원	0.0%	
	1,000만원	28.0%	800만원	18.9%	
	2,500만원	8.8%	1,600만원	3.5%	
	5,000만원	15.2%	3,200만원	0.6%	
			6,400만원		
	평균	13.0%	평균	5.8%	9.4%
1996년 개편	400만원	25.0%	1,000만원	25.0%	
	800만원	25.0%	4,000만원	150.0%	
	1,600만원	150.0%	8,000만원	150.0%	
	3,200만원	150.0%			
	6,400만원				
	평균	87.5%	평균	108.3%	97.9%

- 따라서, 장래의 종합소득세 과세표준구간 개편과 관련하여 <표 3-1>을 포함한 2008년 이전의 종전의 과세표준 기준금액의 증가 연혁은 일관된 정책적 시사점을 발견하기 어렵기 때문에 이번 절에서 제시하는 과세표준 기준금액 변경안은 <표 2-6>에서

계산한 2008년 이후의 소비자물가 상승율을 반영해서 2022년부터 동(同)기준금액을 변경할 경우에 <그림 2-2>와 같이 계산한 평균세율(산출세액÷과세표준)이 현행 과세표준구간 및 세율체계가 적용되기 시작한 2008년과 동일한 수준이 되도록 마련함.

- 단, 3억원 이상의 과세표준 기준금액(3억원, 5억원 및 10억원)은 2012년 이후에 순차적으로 시행된 고소득층의 과세강화를 위한 별도의 정책적 취지가 반영된 것이기 때문에 동(同)변경안에서는 반영하지 않도록 함.
- 즉, 종합소득세의 과세표준 기준금액인 1,200만원, 4,600만원, 8,800만원 및 1억5,000만원의 평균세율을 2012년에 <그림 2-2>와 동일한 방식으로 계산하면 8.0%, 14.7%<sup>24)</sup>, 20.1% 및 26.2%인데, 이들 기준금액에 <표 2-6>과 같이 2008년부터 2021년 8월말까지의 소비자물가상승율인 31.7%를 반영한 1,580만원<sup>25)</sup>, 6,057만원, 1억1,588만원 및 1억9,753만원에서 이들 평균세율이 발생하도록 동(同)기준금액을 개편하는 것임.
- 먼저, 현행 세율체계에서 1,580만원의 과세표준에서 8.0%의 평균세율이 발생하기 위해서는 가장 낮은 기준금액이 1,229만원이 되어야 하는데<sup>26)</sup>, 1억원 이하에서는 백만원 단위로 동(同)기준금액을 정하기 때문에 과세표준 기준금액 변경안에 의한 가장 낮은 과세표준 기준금액은 현행 기준금액과 같이 1,200만원

24)  $1,200\text{만원} \times (1 + 31.7\%) = 1,580\text{만원}$  (만원 단위에서 반올림하였다).

25)  $\{1,200\text{만원} \times 8\% + (4,600\text{만원} - 1,200\text{만원}) \times 17\% \} \div 4,600\text{만원} = 14.7\%$

26)  $\{1,229\text{만원} \times 6\% + (1,580\text{만원} - 1,229\text{만원}) \times 15\% \} \div 1,580\text{만원} = 8.0\%$  (만원 단위의 기준금액 중에서 8.0%와 가장 근사한 결과가 나오는 값을 찾은 것이다. 이하의 계산에서도 마찬가지이다)

을 유지하는 것임.

- 다음으로, 현행 세율체계에서 6,057만원의 과세표준에서 14.7%의 평균세율이 발생하기 위해서는 그 다음 기준금액이 5,091만원이 되어야 하는데<sup>27)</sup>, 역시 1억원 이하에서는 백만원 단위로 동(同)기준금액을 정하기 때문에 과세표준 기준금액 변경안에 의한 그 다음 과세표준 기준금액은 4,600만원에서 5,100만원으로 증가시키는 것임.
- 다음으로, 현행 세율체계에서 1억1,588만원의 과세표준에서 20.1%의 평균세율이 발생하기 위해서는 그 다음 기준금액이 1억575만원이 되어야 하는데<sup>28)</sup>, 1억원 초과에서는 천만원 단위로 동(同)기준금액을 정하기 때문에 과세표준 기준금액 변경안에 의한 그 다음 과세표준 기준금액은 8,800만원에서 1억1,000만원으로 증가시키는 것임.
- 마지막으로, 현행 세율체계에서 1억9,753만원의 과세표준에서 26.2%의 평균세율이 발생하기 위해서는 그 다음 기준금액도 1억9,753만원이 되어야 하는데<sup>29)</sup>, 1억원 초과에서는 천만원 단위로 동(同)기준금액을 정하기 때문에 과세표준 기준금액 변경안에 의한 그 다음 과세표준 기준금액은 1억5,000만원에서 2억원으로 증가시키는 것임.

27)  $\{1,200\text{만원} \times 6\% + (5,091\text{만원} - 1,200\text{만원}) \times 15\% + (6,057\text{만원} - 5,091\text{만원}) \times 24\%\} \div 6,057\text{만원} = 14.7\%$

28)  $\{1,200\text{만원} \times 6\% + (5,100\text{만원} - 1,200\text{만원}) \times 15\% + (1\text{억}575\text{만원} - 5,100\text{만원}) \times 24\% + (1\text{억}1,588\text{만원} - 1\text{억}575\text{만원}) \times 35\%\} \div 1\text{억}1,588\text{만원} = 20.1\%$

29)  $\{1,200\text{만원} \times 6\% + (5,100\text{만원} - 1,200\text{만원}) \times 15\% + (1\text{억}1,000\text{만원} - 5,100\text{만원}) \times 24\% + (1\text{억}9,753\text{만원} - 1\text{억}1,000\text{만원}) \times 35\%\} \div 1\text{억}9,753\text{만원} = 26.2\%$

- 이상의 분석결과를 정리하면 <표 3-2>와 같이 현행 과세표준 기준금액이 시행된 2008년부터 2021년 8월말까지의 소비자물가 상승율을 반영해서 증가한 과세표준에서 2008년과 동일한 수준의 평균세율이 발생하기 위한 과세표준 기준금액의 개편방안(과세표준 기준금액 변경안)은 2008년의 개편과는 반대로 “상후하박”의 형태가 되는 것이 합리적임.

[표 3-2] 과세표준 기준금액 변경안(과세표준구간 고착화 문제점의 해결방안)

적용세율		과세표준 기준금액		
기준금액 이하	기준금액 초과	현행	변경안*	증가율
6%	15%	1,200만원	1,200만원	0%
15%	24%	4,600만원	5,100만원	10.9%
24%	35%	8,800만원	1억1,000만원	25.0%
35%	38%	1억5,000만원	2억원	33.3%

\* 2008년부터 2021년 8월말까지의 소비자물가상승율을 반영해서 증가한 과세표준에서 2008년과 동일한 수준의 평균세율이 발생하기 위한 과세표준 기준금액

- <표 3-2>의 과세표준 기준금액 변경안은 2008년과 동일한 수준의 평균세율을 기준으로 정한 것인데, <표 2-8>과 같이 최종적인 결정세액을 기준으로 동(同)변경안에 의한 종합소득세 부담의 경감효과를 분석하면 <표 3-3>과 같음.
- <표 3-3>의 분석결과에서는 현행 세율체계에서 한계세율이 15% 이하인 총급여액 수준에서는 과세표준 기준금액 변경안에 의한 종합소득세 부담이 동일하게 유지되고, 한계세율이 24% 이상인 총급여액 수준에서 동(同)종합소득세 부담이 감소하는 것으로 나타났는데, 이것은 <표 3-2>와 같이 동(同)변경

안에서 가장 낮은 과세표준 기준금액을 1,200만원으로 동일하게 유지했기 때문임.

[표 3-3] 2012년과 실질소득이 동일하게 유지되는 근로소득자의 종합소득세 부담의 비교(2021년의 현행 기준과 과세표준 기준금액 변경안의 비교)

(단위: 천원)

2012년			2021년						증가율		
총급여액	과세표준	결정세액 (①)	총급여액 *A	과세표준	결정세액		한계세율		①→ ②	②→ ③	①→ ③
					현행 (②)	변경안(③)	현행	변경안			
15,000	1,071	29	17,150	5,922	41	41	6%	6%	42.2%	0%	42.2%
30,000	7,664	219	34,299	16,300	457	457	15%	15%	108.2%	0%	108.2%
45,000	15,940	902	51,449	28,157	1,913	1,913	15%	15%	112.0%	0%	112.0%
60,000	24,589	2,071	68,598	41,068	3,619	3,619	15%	15%	74.7%	0%	74.7%
80,000	38,473	4,080	91,464	60,609	7,565	7,200	24%	24%	85.4%	-4.8%	76.5%
100,000	55,953	7,584	114,330	85,180	13,606	13,204	24%	24%	79.4%	-3.0%	74.1%
200,000	130,430	29,454	228,660	193,856	52,126	48,105	38%	38%	77.0%	-7.7%	63.3%
400,000	340,354	103,837	457,320	404,987	133,262	128,999	40%	40%	28.3%	-3.2%	24.2%

\* 자료: 연도별 국세통계연보(과세대상자 및 과세면제자의 자료 이용)

\*A 2012년의 총급여액×(1+14.3%)

- 단, 2008년과 동일한 평균세율이 유지되는 <표 3-2>의 과세표준 기준금액 변경안의 경우에는 “상후하박”의 형태로 인해 정책적 수용성이 낮아질 수 있는 문제점이 있기 때문에 이러한 경제적 분석과 무관하게 “하후상박” 형태의 2008년 개편과 동일한 방식으로 <표 3-4>와 같이 과세표준 기준금액을 변경하는 것을 고려할 수 있을 것임(이하 “과세표준 기준금액 수정변경안”).
- 즉, 가장 낮은 1,200만원은 2008년부터 2021년 8월말까지의 소비자물가상승율(31.7%)을 반영해서 1,600만원으로 33.3% 증가

시키고<sup>30)</sup>, 가장 높은 1억5,000만원은 동(同)증가율의 절반 수준(33.3%×50%=16.7%)을 반영해서 1억7,000만원으로 13.3% 증가시키는 것임<sup>31)</sup>.

- 또한, 4,600만원과 8,800만원은 33.3% 및 13.3%의 증가율을 균등하게 배분한 26.7%<sup>32)</sup> 및 20%의<sup>33)</sup> 증가율을 반영해서 5,800만원<sup>34)</sup> 및 1억원으로<sup>35)</sup> 각각 26.1% 및 13.6% 증가시키는 것임.

30) 전술한 바와 같이 1,200만원에 31.7%의 소비자물가상승율을 반영하면 1,580만원인데, 1억원 이하에서는 백만원 단위로 과세표준 기준금액을 정하기 때문에 1,600만원으로 계산한 것이다.

31) 1억5,000만원에 16.7%의 증가율을 반영하면 1억7,500만원이고, 1억원 초과에서는 천만원 단위로 과세표준 기준금액을 정하는데, “하후상박”의 원칙을 더욱 강조하기 위해 1억8,000만원 대신 1억7,000만원으로 계산한 것이다.

32)  $\{(33.3\% \times 2) + (13.3\% \times 1)\} \div 3$

33)  $\{(33.3\% \times 1) + (13.3\% \times 2)\} \div 3$

34) 4,400만원에 26.7%의 소비자물가상승율을 반영하면 5,827만원인데, 1억원 이하에서는 백만원 단위로 과세표준 기준금액을 정하기 때문에 5,800만원으로 계산한 것이다.

35) 8,800만원에 20%의 증가율을 반영하면 1억560만원이고, 1억원 초과에서는 천만원 단위로 과세표준 기준금액을 정하기 때문에 1억1,000만원으로 계산해야 하지만 1억1,000만원의 경우에는 8,800만원에 대한 최종적인 증가율이 25.0%가 되어서 4,600만원에 대한 26.1%의 증가율과 근접해서 “하후상박”의 형태에 부합하지 않기 때문에 일반적인 반올림 대신 내림을 적용해서 1억원으로 계산하였다.

[표 3-4] 과세표준 기준금액 수정변경안(과세표준구간 고착화 문제점의 해결방안)

적용세율		과세표준 기준금액		
기준금액 이하	기준금액 초과	현행	변경안	증가율
6%	15%	1,200만원	1,600만원	33.3%
15%	24%	4,600만원	5,800만원	26.1%
24%	35%	8,800만원	1억원	13.6%
35%	38%	1억5,000만원	1억7,000만원	13.3%

- <표 2-8>과 같이 최종적인 결정세액을 기준으로 과세표준 기준금액 수정변경안에 의한 종합소득세 부담의 경감효과를 분석하면 <표 3-5>와 같음.
- 즉, <표 3-2>의 과세표준 기준금액 변경안과 다르게 수정변경안에서는 현행 과세표준 기준금액이 모두 인상되기 때문에 가장 낮은 한계세율을 제외한 모든 총급여액 수준에서 종합소득세 부담이 감소했고, 종합소득세 부담의 감소비율은 총급여액이 커질수록 대체로 작아져서 2008년의 개편과 유사한 “하후상박”의 형태가 나타나는 것을 확인할 수 있음.

[표 3-5] 2012년과 실질소득이 동일하게 유지되는 근로소득자의 종합 소득세 부담의 비교(2021년의 현행 기준과 과세표준 기준 금액 수정변경안의 비교)

(단위: 천원)

2012년			2021년						증가율		
총급 여액	과세 표준	결정 세액 (①)	총급 여액 *A	과세 표준	결정세액		한계세율		①→ ②	②→ ③	①→ ③
					현행 (②)	수정 변경 안(③)	현행	수정 변경 안			
15,000	1,071	29	17,150	5,922	41	41	6%	6%	42.2%	0%	42.2%
30,000	7,664	219	34,299	16,300	457	336	15%	15%	108.2%	-26.4%	53.3%
45,000	15,940	902	51,449	28,157	1,913	1,694	15%	15%	112.0%	-11.5%	87.7%
60,000	24,589	2,071	68,598	41,068	3,619	3,362	15%	15%	74.7%	-7.1%	62.3%
80,000	38,473	4,080	91,464	60,609	7,565	6,397	24%	24%	85.4%	-15.4%	56.8%
100,000	55,953	7,584	114,330	85,180	13,606	12,319	24%	24%	79.4%	-9.5%	62.4%
200,000	130,430	29,454	228,660	193,856	52,126	48,898	38%	38%	77.0%	-6.2%	66.0%
400,000	340,354	103,837	457,320	404,987	133,262	129,984	40%	40%	28.3%	-2.5%	25.2%

\* 자료: 연도별 국세통계연보(과세대상자 및 과세면제자의 자료 이  
용)

\*A 2012년의 총급여액×(1+14.3%)

#### 나. 물가연동제 도입안

- 다음으로, 물가연동제 도입안과 관련해서 소득세의 물가연동제 제를 시행하는 일부 OECD 국가들 중에서 직접적으로 참고할 수 있는 미국의 경우에는 실질세후소득의 감소를 방지하기 위해 소득세의 과세표준구간 및 인적공제 등을 실질세후소득 하락을 방지하기 위해 물가에 연동해서 원칙적으로 매년 조정하고 있음.

- 즉, 미국 재무부는 Revenue Procedure를 통해 소비자물가지수

(CPI)를 바탕으로 산출하는 생계비지수(cost of living index)를 기준으로 매년 과세표준 기준금액을 조정하고 있고, 각종 공제의 기준금액도 물가상승율을 반영해서 매년 조정하고 있음.

- 캐나다와 스위스도 미국과 유사한 방식으로 물가연동을 통해 세금부담을 조정하는 대표적 국가들임<sup>36)37)</sup>.

- 미국의 개인소득세는 신고방법(filing status)을 독신(single), 부부합산신고 및 자녀부양 미망인(married filing jointly qualifying widow, 이하 “부부합산신고 등”), 부부별도신고(married filing

- 36) 이에 반해 일본은 우리나라와 유사하게 매년 과세표준구간을 변동하지 않고 중장기적 세율조정과 함께 이를 조정하고 있다.
- 37) 한국조세연구원(2007)이 정리한 소득세 관련 물가연동제의 해외사례는 아래와 같다.

<소득세 관련 물가연동제 해외사례>

구분		국가	
완전한 물가연동(과세표준의 디플레이트)	매년 실시	캐나다, 스위스	
	일정한 기준에 맞춰서 실시(이하 “일정기준 실시”)	룩셈부르크(첫 6개월의 CPI가 5% 초과시), 브라질(당해연도 5%·3년간 15%)	
불완전한 물가연동(부분적 물가연동)	과세표준구간 확장	매년 실시	미국
		일정기준 실시	프랑스(5% 초과시)
	공제 적용구간 확장	매년 실시	우루과이
		일정기준 실시	아르헨티나
인플레이션 관련지수들을 물가연동의 기준으로 적용		네덜란드(인플레이션 관련지수), 이스라엘(cost of living index), 덴마크(CPI·최저임금을 바탕으로 매년 의회의 결정)	

\* 자료: 안종범·이상돈, 2007. 물가연동 소득세제 도입의 필요성과 과급효과. 한국조세연구원.

separately) 및 세대주(head of households)로 구분하는데, 개별 신고방법별로 2007년 이후의 과세표준 기준금액을 연도별로 정리하면 <표 3-6>과 같음.

- 단, 2012년 이전에 적용되던 최고세율이 35%인 6단계 세율체계가 2013년-2017년에는 39.6%의 최고세율이 신설되어서 7단계의 세율체계가 되었고, 2018년 이후에는 39.6%의 최고세율이 37%로 인하되면서 7단계의 개별 세율도 대부분 인하되었기 때문에 과세표준기준금액의 연평균증가율은 2017년 이전과 2018년 이후의 개별 기간별로 구분해서 계산함.

[표 3-6] 미국의 개인소득세의 신고방법별 및 연도별 과세표준 기준 금액(2007년-2021년)

(단위: USD)

<독신>

세율(①기간*)	10%	15%	25%	28%	33%	35%	39.6%
세율(②기간*)	10%	12%	22%	24%	32%	35%	37%
2007년	7,825	31,850	77,100	160,850	349,700		
2008년	8,025	32,250	78,850	164,550	357,700		
2009년	8,350	33,950	82,250	171,550	372,950		
2010년	8,375	34,000	82,400	171,850	373,650		
2011년	8,500	34,500	83,600	174,400	379,150		
2012년	8,700	35,350	85,650	178,650	388,350		
2013년	8,925	36,250	87,850	183,250	398,350	400,000	
2014년	9,075	36,900	89,350	186,350	405,100	406,750	
2015년	9,225	37,450	90,750	189,300	411,500	413,200	
2016년	9,275	37,650	91,150	190,150	413,350	415,050	
2017년	9,325	37,950	91,900	191,650	416,700	418,400	
2018년	9,525	38,700	82,500	157,500	200,000	500,000	
2019년	9,700	39,475	84,200	160,275	204,100	510,300	
2020년	9,875	40,125	85,525	163,300	207,350	518,400	
2021년	9,950	40,525	86,375	164,925	209,425	523,600	
연평균증가율(①)	1.77%	1.77%	1.77%	1.77%	1.77%	1.13%* <sup>A</sup>	1.66%* <sup>B</sup>
연평균증가율(②)	1.47%	1.55%	1.54%	1.55%	1.55%	1.55%	1.53%* <sup>B</sup>

\* ①기간은 2017년 이전이고, ②기간은 2018년 이후임(①기간 중에서 2012년 이전은 35%의 최고세율이 적용되는 6단계 세율체계임).

\*<sup>A</sup> 2013년-2017년의 연평균 증가율

\*<sup>B</sup> 과세표준구간별 연평균 증가율의 평균  
(다음 쪽 계속)

[표 3-6] 미국의 개인소득세의 신고방법별 및 연도별 과세표준 기준 금액(2007년-2021년)(계속)

(단위: USD)

<부부합산신고 등>

세율(①기간*)	10%	15%	25%	28%	33%	35%	39.6%
세율(②기간*)	10%	12%	22%	24%	32%	35%	37%
2007년	15,650	63,700	128,500	195,850	349,700		
2008년	16,050	65,100	131,450	200,300	357,700		
2009년	16,700	67,900	137,050	208,850	372,950		
2010년	16,750	68,000	137,300	209,250	373,650		
2011년	17,000	69,000	139,350	212,300	379,150		
2012년	17,400	70,700	142,700	217,450	388,350		
2013년	17,850	72,500	146,400	223,050	398,350	450,000	
2014년	18,150	73,800	148,850	226,850	405,100	457,600	
2015년	18,450	74,900	151,200	230,450	411,500	464,850	
2016년	18,550	75,300	151,900	231,450	413,350	466,950	
2017년	18,650	75,900	153,100	233,350	416,700	470,000	
2018년	19,050	77,400	165,000	315,000	400,000	600,000	
2019년	19,400	78,950	168,400	321,450	408,200	612,350	
2020년	19,750	80,250	171,050	326,600	414,700	622,050	
2021년	19,900	81,050	172,750	329,850	418,850	628,300	
연평균증가율(①)	1.77%	1.77%	1.77%	1.77%	1.77%	1.09%* <sup>A</sup>	1.66%* <sup>B</sup>
연평균증가율(②)	1.47%	1.55%	1.54%	1.55%	1.55%	1.55%	1.53%* <sup>B</sup>

\* ①기간은 2017년 이전이고, ②기간은 2018년 이후임(①기간 중에서 2012년 이전은 35%의 최고세율이 적용되는 6단계 세율체계임).

\*<sup>A</sup> 2013년-2017년의 연평균 증가율

\*<sup>B</sup> 과세표준구간별 연평균 증가율의 평균  
(다음 쪽 계속)

[표 3-6] 미국의 개인소득세의 신고방법별 및 연도별 과세표준 기준 금액(2007년-2021년)(계속)

(단위: USD)

<부부별도신고>

세율(①기간*)	10%	15%	25%	28%	33%	35%	39.6%
세율(②기간*)	10%	12%	22%	24%	32%	35%	37%
2007년	7,825	31,850	64,250	97,925	174,850		
2008년	8,025	32,550	65,725	100,150	178,850		
2009년	8,350	33,950	68,525	104,425	186,475		
2010년	8,375	34,000	68,650	104,625	186,825		
2011년	8,500	34,500	69,675	106,150	189,575		
2012년	8,700	35,350	71,350	108,725	194,175		
2013년	8,925	36,250	73,200	111,525	199,175	225,000	
2014년	9,075	36,900	74,425	113,425	202,550	228,800	
2015년	9,225	37,450	75,600	115,225	205,750	232,425	
2016년	9,275	37,650	75,950	115,725	206,675	233,475	
2017년	9,325	37,950	76,550	116,675	208,350	235,350	
2018년	9,525	38,700	82,500	157,000	200,000	300,000	
2019년	9,700	39,475	84,200	160,725	204,100	306,175	
2020년	9,875	40,125	85,525	163,300	207,350	311,025	
2021년	9,950	40,525	86,375	164,925	209,425	314,150	
연평균증가율(①)	1.77%	1.77%	1.77%	1.77%	1.77%	1.13%* <sup>A</sup>	1.66%* <sup>B</sup>
연평균증가율(②)	1.47%	1.55%	1.54%	1.66%	1.55%	1.55%	1.55%* <sup>B</sup>

\* ①기간은 2017년 이전이고, ②기간은 2018년 이후임(①기간 중에서 2012년 이전은 35%의 최고세율이 적용되는 6단계 세율체계임).

\*<sup>A</sup> 2013년-2017년의 연평균 증가율

\*<sup>B</sup> 과세표준구간별 연평균 증가율의 평균  
(다음 쪽 계속)

[표 3-6] 미국의 개인소득세의 신고방법별 및 연도별 과세표준 기준 금액(2007년-2021년)(계속)

(단위: USD)

<세대주>

세율(①기간*)	10%	15%	25%	28%	33%	35%	39.6%
세율(②기간*)	10%	12%	22%	24%	32%	35%	37%
2007년	11,200	42,650	110,100	178,350	349,700		
2008년	11,450	43,650	112,650	182,400	357,700		
2009년	11,950	45,500	117,450	190,200	372,950		
2010년	11,950	45,550	117,650	190,550	373,650		
2011년	12,150	46,250	119,400	193,350	379,150		
2012년	12,400	47,350	122,300	198,050	388,350		
2013년	12,750	48,600	125,450	203,150	398,350	425,000	
2014년	12,950	49,400	127,550	206,600	405,100	432,200	
2015년	13,150	50,200	129,600	209,850	411,500	439,000	
2016년	13,250	50,400	130,150	210,800	413,350	441,000	
2017년	13,350	50,800	131,200	212,500	416,700	444,550	
2018년	13,600	51,800	82,500	157,500	200,000	500,000	
2019년	13,850	52,850	84,200	160,700	204,100	510,300	
2020년	144,100	53,700	85,500	163,300	207,350	518,400	
2021년	14,200	54,200	86,350	164,900	209,400	523,600	
연평균증가율(①)	1.77%	1.76%	1.77%	1.77%	1.77%	1.13%* <sup>A</sup>	1.66%* <sup>B</sup>
연평균증가율(②)	1.45%	1.52%	1.53%	1.54%	1.54%	1.55%	1.52%* <sup>B</sup>

\* ①기간은 2017년 이전이고, ②기간은 2018년 이후임(①기간 중에서 2012년 이전은 35%의 최고세율이 적용되는 6단계 세율체계임).

\*<sup>A</sup> 2013년-2017년의 연평균 증가율

\*<sup>B</sup> 과세표준구간별 연평균 증가율의 평균

- <표 3-6>과 같이 미국의 개인소득세의 신고방법과 무관하게 과세표준 기준금액의 연도별 증가율은 매우 유사하고, 개별 신고

방법 내에서 소득수준에 따른 증가율의 편차(즉, 하후상박형인지 또는 상후하박형인지의 여부)는 거의 없는 것으로 나타남.

- 과세표준 기준금액의 연평균 증가율은 2017년 이전(2007년-2017년)에는 모든 신고방법에서 1.66%이고, 2018년 이후(2018년-2021년)에는 개별 신고방법별로 1.52%-1.55%인데, 생계비지수가 반영된 이들 증가율은 동(同)기간들의 미국의 연평균 소비자물가상승율인 1.69% 및 1.52%와<sup>38)</sup> 매우 유사하게 나타나서 기본적으로는 매년 소비자물가상승율이 동(同)기준금액의 조정에 가장 중요한 요인인 것을 확인할 수 있음<sup>39)</sup>.

- 미국의 개인소득세 과세표준기준금액의 계산에 직접적으로 반영하는 생계비지수(cost of living index)와 관련하여 미국 내국 세입법(IRC, Internal Revenue Code) 제1조 제(f)항 제(3)호(IRC

38) 2018년-2020년의 연평균 소비자물가상승율이다.

39) 소비자물가상승율을 계산하기 위한 미국의 연도별 소비자물가지수는 아래와 같다.

<미국의 연도별 소비자물가지수(2006년-2020년)\*A>

연도	소비자물가지수	연도	소비자물가지수
2006년	85.1	2014년	99.9
2007년	87.5	2015년	100.0
2008년	90.8	2016년	101.3
2009년	90.5	2017년	103.4
2010년	92.0	2018년	105.9
2011년	94.9	2019년	107.9
2012년	96.9	2020년	109.2
2013년	98.3		

\* 자료: OECD Database. Consumer Price Indices(CPIs).

\*A 2015년=100으로 계산한 것임.

§1(f)(3))는 생계비지수를 직전연도의 연동도시소비자물가지수 (Chained Consumer Price Index, 이하 “C-CPI-U”)에서 {2016년의 소비자물가지수×(2016년의 C-CPI-U÷2016년의 소비자물가지수)}을 차감해서 계산하도록 규정하는데, 밑줄 친 “2016년의 소비자물가지수”는 2016년 외의 연도에서는 2016년의 C-CPI-U로 대체하는 것으로 규정함.

- 또한, 특정연도의 소비자물가지수는 전년도 8월말부터 1년간의 평균값으로 계산하고(IRC §1(f)(4)), C-CPI-U는 노동통계국(the Bureau of Labor Statistics of the Department of Labor)이 전년도 8월을 기준으로 가장 최근에 발표한 것임(IRC §1(f)(6)).
  - 즉, 생계비지수의 계산을 위한 IRC의 계산식을 분석하면 소비자물가지수(CPI)를 직접적으로 이용하지는 않지만 기준연도(2016년)와 비교한 연동도시소비자물가지수(C-CPI-U)의 누적증가율을 과세표준 기준금액에 반영하기 때문에 기본적으로는 소비자물가상승율을 이용해서 동(同)기준금액을 조정하는 것으로 볼 수 있음.
- 따라서, 장래의 종합소득세 과세표준구간 개편과 관련하여 이번 절에서 제시하는 2021년부터 시행하는 물가연동제 도입안은 미국의 개인소득세와 유사한 방식으로 2전년도 4분기부터 직전년도 3분기까지의(2019년 4분기-2020년 3분기의) 1년간의 기간에 대해 측정된 직전연도인 2020년의 물가상승율을 반영해서 과세표준 기준금액을 조정하는 것임.
- 즉, 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)에서 확인한 2019년 4분기-2020년 3분기의 소비자물가상승율은 0.63%인데, 동(同)증

가율을 반영한 현행 과세표준 기준금액의 개편방안(인플레이션 반영안)은 <표 3-7>과 같음.

[표 3-7] 인플레이션 반영안(과세표준구간 고착화 문제점의 해결방안)

적용세율		과세표준 기준금액(2021년)		
기준금액 이하	기준금액 초과	현행	변경안*	증가율
6%	15%	1,200만원	1,210만원	0.83%
15%	24%	4,600만원	4,630만원	0.65%
24%	35%	8,800만원	8,860만원	0.68%
35%	38%	1억5,000만원	1억5,090만원	0.60%
38%	40%	3억원	3억190만원	0.63%
40%	42%	5억원	5억310만원	0.62%
42%	45%	10억원	10억630만원	0.63%

\* 직전년도인 2020년의 소비자물가상승율(2019년 4분기부터 2020년 3분기까지의 기간에 대해 계산한 0.63%)을 적용한 계산결과를 10만원 단위에서 반올림한 과세표준 기준금액

○ <표 2-8>과 같이 최종적인 결정세액을 기준으로 인플레이션 반영안에 의한 종합소득세 부담의 경감효과를 분석하면 <표 3-8>과 같음.

- <표 3-8>의 분석결과에서는 현행 세율체계에서 한계세율이 15% 이하인 총급여액 수준에서는 과세표준 기준금액 변경안에 의한 종합소득세 부담이 동일하게 유지되고, 한계세율이 24% 이상인 총급여액 수준에서 동(同)종합소득세 부담이 감소하지만, 감소비율은 과세표준 기준금액 변경안에 비해 매우 낮은 것으로 나타났음.
- 즉, 과세표준 기준금액 변경안은 2008년 이후의 소비자물가상승율을 종합적으로 반영해서 동(同)기준금액을 조정할 반면 인

플레이션 반영안은 직전연도인 2020년의 소비자물가상승율만 반영해서 동(同)기준금액을 반영했기 때문에 종합소득세 부담의 감소 효과가 매우 제한적으로 나타난 것임<sup>40)</sup>.

[표 3-8] 2012년과 실질소득이 동일하게 유지되는 근로소득자의 종합소득세 부담의 비교(2021년의 현행 기준과 인플레이션 반영안의 비교)

(단위: 천원)

2012년			2021년						증가율		
총급여액	과세표준	결정세액 (①)	총급여액 *A	과세표준	결정세액		한계세율		①→ ②	②→ ③	①→ ③
					현행 (②)	반영안 (③)	현행	반영안			
15,000	1,071	29	17,150	5,922	41	41	6%	6%	42.2%	0%	42.2%
30,000	7,664	219	34,299	16,300	457	454	15%	15%	108.2%	-0.7%	106.8%
45,000	15,940	902	51,449	28,157	1,913	1,907	15%	15%	112.0%	-0.3%	111.4%
60,000	24,589	2,071	68,598	41,068	3,619	3,612	15%	15%	74.7%	-0.2%	74.4%
80,000	38,473	4,080	91,464	60,609	7,565	7,536	24%	24%	85.4%	-0.4%	84.7%
100,000	55,953	7,584	114,330	85,180	13,606	13,574	24%	24%	79.4%	-0.2%	79.0%
200,000	130,430	29,454	228,660	193,856	52,126	52,002	38%	38%	77.0%	-0.2%	76.6%
400,000	340,354	103,837	457,320	404,987	133,262	133,099	40%	40%	28.3%	-0.1%	28.2%

\* 자료: 연도별 국세통계연보(과세대상자 및 과세면제자의 자료 이용)

\*A 2012년의 총급여액×(1+14.3%)

- <표 3-7>의 인플레이션 반영안의 과세표준 기준금액의 조정 수준과 이로 인한 종합소득세 부담의 감소 효과는 소비자물가상

40) 인플레이션 반영안의 세수효과와 관련하여 삼성경제연구소(2012)는 1996년-2009년의 소득세를 물가연동할 경우의 세수규모와 실제 세수규모의 차이가 0.02%에 불과하다고 했는데, 이러한 결과는 <표 2-2> 및 <표 2-5>와 같이 동(同)기간에 이루어진 지속적인 세율 인하와 과세표준 기준금액의 확대가 1996년을 기준으로 한 물가연동의 세수감소의 효과를 희석시킨 것으로 해석된다.

승율의 반영기간의 차이 때문에 과세표준 기준금액 변경안에 비해 매우 제한적인데, 이러한 측면을 고려하면 2021년의 과세표준 기준금액을 <표 3-2> 또는 <표 3-4>의 과세표준 기준금액 변경안에 의해 대규모로 조정할 후에 2022년 이후에는 2021년을 기준연도로 <표 3-7>과 동일한 방식의 인플레이션 반영안을 통해 매년 동(同)기준금액을 소규모로 계속해서 조정하는 것이 과세표준구간 고착화의 문제점에 대한 현실적 개편방안으로 볼 수 있음.

- 즉, 장기간의 시차를 두고 시행되는 과세표준 기준금액 변경안은 조세수입의 일시적 감소로 인한 재정상 부담으로 인해 실제 적용에는 현실적인 어려움이 있기 때문에 2008년 이후의 장기간의 동(同)기준금액의 미변경으로 인한 누적된 경제적 왜곡을 2021년에 과세표준 기준금액 변경안을 통해 해결하고, 2022년 이후에는 일종의 재정준칙으로 인플레이션 반영안을 소득세법에 규정함으로써 연도별 미세조정을 통해 과세표준구간 고착화의 문제점의 발생 가능성을 제거하는 것이 바람직한 것임.
- 과세표준구간 고착화의 문제점에 대해 제시한 이상의 개선방안들을 소득세의 현행 세율체계를 유지하면서 시행할 경우에는 불가피한 세수감소의 결과가 발생할 수 있음.
- 그러나, 재난지원금 등의 방식으로 정부의 재정지원이 확대되는 최근의 재정운용에 대한 재정건전성 측면의 우려가 커지는 상황을 고려하면 재정수입의 감소를 수반하는 이러한 개선방안들에 대한 정책적 수용성의 한계가 있기 때문에 세수감소를 보전하기 위한 추가적 과세체계 개편의 논의 필요성도 있음.

- 먼저, 누적된 물가상승을 반영해서 과세표준구간 기준금액을 변경하는 이상의 개선방안과 함께 추가적으로 개별 과세표준구간 별 세율을 비례적 또는 차등적으로 인상해서 현행 소득세 과세 체계와 비교한 세수의 중립성을 유지하는 개선방안을 고려할 수 있음.
  - 다음으로, 재정적자 감축을 위해 기준금액을 초과하는 초고소득액에 대한 소득세의 부가세(surtax)를 추가 징수하는 프랑스의 사례를 참고해서 보편적 세율인상 대상 일종의 부유세 방식의 추가적 소득세 과세를 시행하는 방안을 고려할 수 있음.
  - 즉, 프랑스는 재정건전성 회복을 위해 2011년부터 소득세의 최고세율을 인상하면서(40%→41%) 25만 유로 초과분 소득에 대해서는 3%의 부가세를 과세하고, 50만 유로 초과분 소득에 대해서는 다시 4%의 부가세를 과세하며, 2013년에는 다시 소득세 최고 소득구간의 신설과 함께 최고세율을 인상했는데(41%→45%), 이러한 사례를 참고할 수 있는 것임.

## 2. 과다 면세자 비율의 문제점의 개선방안

### 가. 공제 축소방안

- 과다 면세자 비율의 문제점을 해결하기 위한 개선방안으로는 <표 2-12>와 같이 근로소득세의 집중도 심화에 가장 큰 영향을 미친 것으로 볼 수 있는 2014년의 소득공제의 세액공제 전환을 전체적 또는 부분적으로 환원시키는 방안과 함께 <표 2-1>의 근로소득공제 및 <표 2-3>의 근로소득세액공제를 축소·폐지하

는 방안(이하 “공제 축소방안”)과 함께 근로소득에 대해서도 사업소득의 최저한세와 같은 최저세액을 부과하는 방안(이하 “최저세액 부과방안”)이 있음.

- 단, 소득공제의 세액공제 전환은 우리나라의 소득양극화를 완화하고, 소득재분배 기능을 강화하기 위한 조치였기<sup>41)</sup> 때문에 이것을 환원시키는 방안은 타당하지 않은 것으로 보고 별도의 개선방안으로 분석하지는 않음<sup>42)</sup>.
- 또한, 안종석과 오종현(2018)이 검토한 자녀세액공제의 폐지는 우리나라의 심각한 저출산 문제의 해결에 역행하는 것이기 때문에 역시 별도의 개선방안으로 분석하지 않음.

- 
- 41) 2013.8.8.자 기획재정부 보도자료(2013년 세법개정안-경쟁력을 갖춘 공평하고 원칙이 있는 세제)에 의하면 소득공제의 세액공제 전환은 과세 사각지대 해소를 통해 세원을 넓히고, 공제제도 정비를 통해 과세기반을 확대하여 “소득수준에 따른 적정 부담” 구조로 전환하기 위한 것이다.
- 42) 세액공제의 소득공제 환원은 특히 의료비공제 및 교육비공제를 중심으로 제기되고 있는데, 이것을 주장하는 측에서는 ① 의료비 및 교육비를 근로능력의 유지 및 향상에 필수적으로 소요되는 경비로 볼 경우 총수입금액에서 필요경비를 공제한 순소득액에 대해 과세해야 하는 “순소득 과세의 원칙”에 따라 소득공제방식으로 운영하는 것이 타당하고 ② 2014년의 의료비·교육비 등의 세액공제 전환에 따라 근로소득자의 세부담이 증가해서 소득원천 간의 과세형평이 저해되어서 이에 대한 시정이 필요하며 ③ 고령화에 따른 개인 의료비 지출 증가와 높은 수준의 대학등록금 부담이 지속되는 상황에서 의료비 및 교육비에 대한 세제지원을 축소할 경우 가계경제의 어려움이 가중되고, 내수경기에 악영향을 미칠 우려가 있다는 입장이다. 이에 반해 소득공제 환원을 반대하는 측에서는 ① 의료비 및 교육비 공제는 필요경비가 아니라 비재량적 지출 부담을 경감하기 위한 세제지원 성격의 공제항목이므로 의료비 및 교육비에 대한 공제방식은 입법정책적으로 결정될 사안이고 ② 소득공제 환원시 대규모 세수감소와 함께 6%의 세율을 적용받는 저소득층의 세부담이 늘어나는 반면 24% 이상의 세율을 적용받는 고소득층의 세부담은 감소하는 과세형평상의 문제점이 발생한다는 입장이다.

- 공제 폐지방안과 관련하여 근로소득공제와 근로소득세액공제는 기본적으로 근로소득자의 세부담을 경감시켜서 사업소득자와의 형평성을 유지하는 정책적 기능을 수행하고 있음(국회입법조사처, 2021)<sup>43)</sup>.
  - 그러나, 이러한 시행취지와 별도로 지나치게 확대된 면세자 비율을 축소해서 국민개세주의의 원칙을 실현하고, 납세자 간의 형평성을 제고해서 소득세율의 구조를 정상화하기 위해 근로소득공제를 축소하는 것이 필요하다는 주장(전병목, 2017)이 있고, 이러한 주장은 근로소득세액공제에 대해서도 동일하게 적용할 수 있는 것임.
  - 이 경우에 근로소득공제 및 근로소득세액공제의 개편을 통해 근로소득자의 면세자 비율을 어느 정도까지 축소하는 것이 바람직한지와 관련해서는 <표 2-9> 및 <표 2-10>의 근로소득자의 면세자 비율을 종합소득세 신고대상 납세자(이하 “종합소득자”)를 대상으로 계산할 경우의 분석결과인 <표 3-9> 및 <표 3-10>을 바탕으로 논의하도록 함.

43) 즉, 근로소득공제의 본질은 근로 제공에 소요되는 필요적 경비지출을 과세소득에서 제외함으로써 근로자의 진정한 부담능력에 대한 과세가 이루어지도록 하는 것인데, 이와 같은 필요경비 공제의 본질적 기능 외에도 근로소득자에 대한 추가적 소득공제를 통해 세금부담을 완화하는 역할을 한다. 또한, 산출세액에서 일정액을 차감하는 근로소득세액공제는 근로소득이 사업소득이나 부동산소득 등에 비해 과세포착율이 높고, 원천징수제도에 의해 소득 수령시 세액을 조기납부하게 되는 측면에 대한 고려로서의 성격을 가지고 있다(국회입법조사처, 2021).

[표 3-9] 종합소득자의 연도별 면세자 비율(2016년-2019년)  
(단위: 천명)

연도	과세대상자(①)	과세면제자(②)	면세자 비율(②÷(①+②))
2016년	5,133	742	12.6%
2017년	5,644	750	11.7%
2018년	6,112	799	11.6%
2019년	6,646	823	11.0%

\* 자료: 연도별 국세통계연보

[표 3-10] 종합소득자의 연도별 및 종합소득 규모별 면세자 비율  
(2016년-2019년)

연도	0.1* <sup>A</sup> 이하	0.1 -0.2	0.2 -0.4	0.4 -0.5	0.5 -0.6	0.6 -0.8	0.8 -1	1 초과
2016년	22.0%	10.0%	2.6%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.7%
2017년	20.9%	9.2%	2.6%	0.4%	0.2%	0.2%	0.4%	0.8%
2018년	20.9%	8.6%	2.6%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%	0.9%
2019년	20.7%	7.3%	2.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%	0.9%

\* 자료: 연도별 국세통계연보

\*<sup>A</sup> 종합소득의<sup>44)</sup> 금액 단위는 억원임<sup>45)</sup>.

○ 국세통계연보에서 비교가능한 자료를 제공하는 2016년 이후를

- 44) “종합소득”의 정확한 개념은 국세통계연보에서 제시하지 않았다. “종합소득”은 일반적인 경우에는 종합소득의 총수입금액에서 비과세소득을 차감하기 전의 단계의 금액을 의미해서 <표 2-10>의 규모 기준인 “총급여액”과는 개념상 차이가 있지만, 이러한 차이가 중요하지는 않은 것으로 생각되어서 본문의 비교 방식의 분석에 적용하였다.
- 45) 연도별 국세통계연보에서 종합소득자의 1억원 초과와 종합소득 구간을 다시 1억원-2억원, 2억원-3억원, 3억원-5억원, 5억원-7억원, 7억원-10억원 및 10억원 초과로 구분하고, 2,000만원-4,000만원의 종합소득 구간도 2,000만원-3,500만원 및 3,500만원-4,000만원으로 구분하지만, 근로소득자에 대한 <표 2-10>의 분석과 동일한 기준을 채택하기 위해 <표 3-10>의 종합소득 구간을 적용하였다.

대상으로 이루어진 <표 3-9> 및 <표 3-10>의 분석결과와 같이 종합소득자의 면세자 비율은 근로소득자와 유사하게 명목소득의 지속적 상승을 반영해서 전체적인 감소 추세를 나타냈지만, 기본적으로 근로소득자에 대한 동(同)비율의 30%에도 미치지 못할<sup>46)</sup> 정도로 매우 낮은 수준을 나타내서 근로소득자의 상대적으로 과도한 면세자 비율의 문제점을 다시 확인할 수 있음.

- 종합소득자 면세자 비율의 전체적인 감소 추세를 대부분의 종합소득 구간에서 확인할 수 있고, 고소득층일수록 동(同)비율이 감소하는 것을 전체 분석대상기간에서 확인할 수 있는 것은 근로소득자와 유사하게 나타남.
- 이와 같이 근로소득자에 비해 매우 낮은 종합소득자의 면세자 비율로 인해 과세면세자를 제외한 종합소득자의 1인당 종합소득세 부담의 연평균 증가율도 근로소득자에(<표 2-11>과 같이 8.8%) 비해 매우 낮은 1.4%로<sup>47)</sup> 나타나서 과세대상자에 대한 근로소득세의 집중도 심화의 문제는 종합소득자에게는 거의 발생하지 않는 것을 확인할 수 있음.

46) 근로소득자와 종합소득자의 연도별 면세자 비율을 비교하면 아래와 같다.

<근로소득자와 종합소득자의 연도별 면세자 비율(2016년-2019년)>

연도	근로소득자(①)	종합소득자(②)	상대적 비율(②÷①)
2016년	43.6%	12.6%	28.9%
2017년	41.0%	11.7%	28.6%
2018년	38.9%	11.6%	29.7%
2019년	36.8%	11.0%	29.9%

\* 자료: 연도별 국세통계연보

47) 종합소득세 과세대상자의 연도별 1인당 종합소득세 부담(결정세액)은 아래와 같다. 단, <표 2-11>의 “1인당 실효세율”은 국세통계연보에서 과세대상자의 총수입금액을 별도로 제시하지 않아서 분석하지 않았다.

- 즉, 가장 현실적인 공제 축소방안은 근로소득자의 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 축소·폐지하는 것인데, 이들 공제를 개편할 경우에 근로소득자의 면세자 비율이 얼마나 감소하는지에 대해서는 국세통계연보 자료의 분석을 통해서도 직접적으로 확인할 수 없음.
- 단, 안종석과 오종현(2018)은 2015년을 기준으로 <표 3-11>과 같이 다양한 방식으로 근로소득공제를 축소하거나 근로소득세액공제를 폐지할 경우의 동(同)면세자 비율이 얼마나 감소하는지에 대한 미시모의실험의 결과를 제시했는데<sup>48)</sup>, 이를 정리하면 <표 3-12>와 같음.
- 2015년의 근로소득공제 및 근로소득세액공제는 <표 2-1> 및 <표 2-3>에서 정리한 상용근로소득자에 대한 현행 제도와 동

<종합소득세 과세대상자의 연도별 1인당 종합소득세 부담(결정세액)>  
(단위: 천원)

연도	1인당 종합소득세 부담(결정세액)
2016년(①)	4,999
2017년	5,260
2018년	5,201
2019년(②)	5,206
①·②의 차이(증가율)	207(4.1% <sup>*A</sup> )

\* 자료: 연도별 국세통계연보

\*<sup>A</sup> 연평균 증가율은 1.4%

- 48) 안종석과 오종현(2018)은 순수한 근로소득자와 함께 종합소득자도 근로소득이 있으면 근로소득공제 및 근로소득공제의 축소·폐지할 경우에 면세자 비율이 영향을 받을 수 있기 때문에 이러한 측면을 고려해서 종합소득자의 면세자 비율의 감소도 분석했는데, 근로소득자에 비해서는 동(同)비율의 감소 정도가 매우 작고, <표 3-9> 및 <표 3-10>의 분석결과에 이들 종합소득자도 포함되는 것으로 볼 수 있기 때문에 이들 종합소득자에 대해서는 <표 3-12>의 분석을 적용하지 않았다.

일하기 때문에<sup>49)</sup> <표 3-12>의 분석결과를 본 연구에서도 이용하도록 함.

[표 3-11] 근로소득공제 및 근로소득세액공제의 축소·폐지 대안(안중석과 오종현, 2018)

대안 구분	근로소득공제의 한도	근로소득세액공제
대안①	1,500만원(25% 축소)	현행과 같음.
대안②	1,200만원(40% 축소)	현행과 같음.
대안③	750만원(62.5% 축소)	현행과 같음.
대안④	현행과 같음.	폐지

\* 자료: 안중석·오종현. 2018. 소득세 공제체계 개편방안 연구. 한국조세재정연구원.

49) 단, 근로소득공제에 대한 2,000만원의 공제한도는 2020년부터 시행하기 때문에 2015년에는 적용되지 않았는데, 2019년 이전에 2,000만원 이상의 근로소득공제가 적용된 총급여액이 3억6,250만원인 근로소득자는 근로소득공제를 통해 과세면제자가 되는 것이 사실상 불가능하기 때문에 2015년과 비교한 이러한 세법상 차이는 본 연구의 분석과는 무관한 것으로 볼 수 있다.

[표 3-12] 근로소득공제 및 근로소득세액공제의 축소·폐지 대안별 근로소득자 면세자 비율의 감소 정도(2015년 기준, 안종석과 오종현, 2018)

소득구간		기존제도	대안①	대안②	대안③	대안④
0.1* <sup>A</sup> 이하	면세자 비율	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	94.2%
	기존 대비 증감		0.0%P	0.0%P	0.0%P	-5.8%P
0.1-0.2	면세자 비율	61.3%	61.3%	61.3%	59.4%	19.9%
	기존 대비 증감		0.0%P	0.0%P	-1.9%P	-41.4%P
0.2-0.4	면세자 비율	30.6%	30.6%	30.6%	20.7%	12.3%
	기존 대비 증감		0.0%P	0.0%P	-9.9%P	-18.3%P
0.4-0.6	면세자 비율	10.0%	10.0%	9.1%	2.1%	2.3%
	기존 대비 증감		0.0%P	-1.0%P	-7.9%P	-7.7%P
0.6-0.8	면세자 비율	0.8%	0.8%	0.4%	0.1%	0.1%
	기존 대비 증감		0.0%P	-0.4%P	-0.7%P	-0.7%P
0.8-1	면세자 비율	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
	기존 대비 증감		0.0%P	0.0%P	-0.1%P	0.0%P
1 초과	면세자 비율	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	기존 대비 증감		0.0%P	0.0%P	0.0%P	0.0%P
계	면세자 비율	44.1% <sup>50)</sup>	44.1%	43.9%	39.6%	27.0%
	기존 대비 증감		0.0%P	-0.2%P	-4.5%P	-17.1%P

\* 자료: 안종석·오종현. 2018. 소득세 공제체계 개편방안 연구. 한국 조세재정연구원.

\*<sup>A</sup> 소득구간의<sup>51)</sup> 금액 단위는 억원임<sup>52)</sup>.

50) 44.1%의 2015년의 근로소득자 면세자 비율은 <표 2-9>의 46.8%와 차이가 있는데, 이것은 <표 2-9>가 전체 근로소득자 자료를 이용한 국세통계 연보의 내용을 분석한 것인 반면 안종석과 오종현(2018)은 근로소득세의 표본 신고자료를 분석했기 때문인데, 이들이 분석한 근로소득세의 표본 신고자료는 전체 신고자료의 5.8%에 해당하는 999,638명이다.

51) 안종석과 오종현(2018)은 “소득”의 정확한 개념을 제시하지 않았다.

52) 안종석과 오종현(2018)은 1억원 초과 소득구간을 다시 1억원-2억원, 2억원-3억원, 3억원-5억원 및 5억원 초과로 구분했지만, <표 2-10> 및 <표

- 안중석과 오종현(2018)이 제시한 <표 3-11>의 공제 축소·폐지 대안들 중에서 대안①, 대안② 및 대안③은 각각 근로소득공제의 공제한도를 2,000만원의 현행 한도에서 각각 25%, 40% 및 62.5%를 축소하는<sup>53)</sup> 것이고, 대안④는 근로소득세액공제를 폐지하는 것임.
  - <표 3-12>와 같이 근로소득공제의 한도를 축소하는 대안① 내지 대안③의 경우에는 공제한도의 축소비율이 충분히 크지 않으면 이를 통한 근로소득자 면세자 비율의 감소 정도가 매우 제한적인 것을 확인할 수 있음.
  - 근로소득세액공제를 폐지하는 대안④의 경우에는 동(同)비율이 현행 세제에 비해 38.7%(17.1%÷44.1%) 감소해서 상당한 효과를 기대할 수 있는 것으로 나타남.
  
- 근로소득공제와 근로소득세액공제는 종합소득세의 과세표준 및 결정세액의 계산 단계에서 각각 적용되기 때문에 기본적으로는 개별 공제의 축소·폐지를 통한 근로소득자 면세자 비율의 감소 효과가 독립적이라고 할 수 있지만 근로소득공제의 한도를 축소해서 <표 2-3>의 근로소득산출세액이 증가하는 경우에는 폐지하는 근로소득세액공제의 범위가 더욱 확대되어서 동(同)비율

3-10>의 분석과 동일한 기준을 채택하기 위해 <표 3-12>의 소득구간을 적용하였다. 구체적으로, 안중석과 오종현(2018)이 제시한 1억원 초과 소득구간들의 면세자 비율의 평균값을 <표 3-12>에 표시하였다.

53) 앞선 각주와 같이 안중석과 오종현(2018)이 분석한 2015년의 소득세법에서는 2,000만원의 현행 근로소득공제 한도가 시행되지 않았지만, 면세자 비율에 미치는 영향은 동(同)한도가 적용되는 현행 근로소득공제와 사실상 동일하기 때문에 2,000만원의 현행 한도를 기준으로 근로소득공제의 축소 비율을 계산한 것이다.

의 감소 정도가 더욱 커질 것으로 예상할 수 있음.

- 즉, 근로소득공제의 한도 축소를 통한 동(同)비율의 감소 비율을  $x$ 라고 할 경우 이와 함께 근로소득세액공제를 동시에 폐지할 경우의 전체적인 동(同)비율의 감소 비율은  $x+(1-x) \times 38.7\%$ 로 추정할 수 있는 것임.

○ 따라서, 전술한 바와 같이 종합소득자의 면세자 비율이 근로소득자의 30% 정도의 수준인(2016년-2019년에 28.6%-29.9%) 것을 고려하면  $x+(1-x) \times 38.7\% = 70\%$ ,  $x = 51.03\%$  와 같이 근로소득공제의 한도 축소를 통해 근로소득자의 면세자 비율을 현행 소득세법보다 51.03% 감소시킬 경우에는 동(同)비율이 종합소득자와 동일한 수준에 해당하게 되어서 과다 면세자 비율의 문제점을 종합소득자와의 형평성 측면에서는 해결할 수 있을 것으로 예상할 수 있음.

- 이 경우에 <표 3-11>의 분석결과를 이용해서 근로소득공제 한도의 축소비율( $p$ )에 의한 근로소득자 면세자 비율의 감소 비율( $q$ )을 비교적 단순한 직각쌍곡선의 형태로 추정하면 식(1)과 같음<sup>54)</sup>.

$$q = -0.6391\% - 0.2548\% \times (p - 64.86\%)^{-1} \quad (1)$$

54) 구체적으로, 직각쌍곡선의 일반적 함수형태는  $(q-b) = c \cdot (p-a)^{-1}$  인데, 여기서 <표 3-11>과 같이  $p=25\%$ ,  $40\%$  및  $62.5\%$ 인 경우에  $q=0.00\%$ ,  $0.39\%(0.2\% \div 44.1\%)$  및  $10.14\%(4.5\% \div 44.1\%)$ 이기 때문에 이들 3개의 조건을 이용해서 미지수인  $a$ ,  $b$  및  $c$ 를 각각  $-0.6391\%$ ,  $64.86\%$  및  $-0.2548\%$ 로 계산해서 식(1)을 추정한 것이다.

- 식(1)에서  $q=51.03\%$  이면  $p=64.3709\%$  가 계산되어서 근로소득 공제의 한도를 현행 소득세법에 비해 64% 감소시켜서 720만원 ( $2,000\text{만원} \times (1-64\%)$ )으로 규정할 경우에는 근로소득세액공제의 폐지와 결합해서 종합소득자와 동일한 수준의 면세자 비율에 해당하게 되는데, 이를 위한 근로소득공제 및 근로소득세액공제의 개편방안은 <표 3-13>과 같음.

[표 3-13] 공제 축소방안(과다 면세자 비율의 문제점의 해결방안)

총급여액	근로소득공제
500만원 이하	70%
500만원-1,425만원	40%* <sup>A</sup>

\* 자료: 안중석·오종현(2018)을 이용한 본 연구의 분석결과

\* <표 2-3>의 근로소득세액공제는 폐지

\*<sup>A</sup> 720만원의 공제한도 적용<sup>55)</sup>

- <표 3-13>의 공제 축소방안을 적용할 경우에 <표 3-12>와 같이 소득구간별 면세자 비율을 분석하면 <표 3-14>와 같음.
  - 즉, <표 3-13>의 분석을 위해 도출한 식(1)은 <표 3-12>의 전체 근로소득자 자료를 이용했는데, 소득구간별 자료를 이용해서 식(1)을 개별적으로 계산한 후에 이를 바탕으로 본문의 계산방식에 따라 소득구간별 면세자 비율을 최종적으로 계산한 것임<sup>56)</sup>.
  - 분석결과에서 1,000만원 초과 2,000만원 이하의 소득구간에서 면세자 비율의 감소 폭이 상대적으로 크게 나타나는 것은 전

55) 총급여액이 1,425만원인 경우 근로소득공제는 720만원이다.

56) 즉, 소득구간별로 본문의  $x$ 를 계산하고, 근로소득공제의 폐지를 통한 근로소득자 면세자 비율의 감소 비율( $r$ )도 38.7% 대신 개별적으로 계산해서  $x+(1-x) \times r$  을 개별적으로 계산하는 것이다.

병목(2018)과 일치하는 내용임.

[표 3-14] 공제 축소방안(근로소득공제 한도의 축소(720만원) 및 근로소득세액공제의 폐지)에 의한 소득구간별 근로소득자 면세자 비율

소득구간	현행(①)	공제 축소방안 (②)	면세자 비율 감소 정도 (①-②)
0.1억원 이하	100.0%	100.0%	0.0%P
0.1억원-0.2억원	61.3%	19.9%	41.4%P
0.2억원-0.4억원	30.6%	12.3%	18.3%P
0.4억원-0.6억원	10.0%	0.0%	10.0%P
0.6억원-0.8억원	0.8%	0.0%	0.8%P
0.8억원-1억원	0.1%	0.0%	0.1%P
1억원 초과	0.0%	0.0%	0.0%P
계	44.1%	13.2%	30.9%P

\* 자료: 안중석·오종현(2018)을 이용한 본 연구의 분석결과

- 단, <표 3-13>의 공제 축소방안을 적용할 경우에는 근로소득자에 비해 불충분한 종합소득자의 세원양성화의 정도를 고려할 때 근로소득자의 상대적인 과세상 불이익이 더욱 커질 것에 대한 우려로 인해 실제 시행상의 어려움이 커지는 문제점을 예상할 수 있음.
- 이러한 현실적 측면을 고려하면 종합소득자의 면세자 비율이 근로소득자의 30% 정도의 수준인 것을 고려해서 <표 3-13>과 같이 근로소득자의 동(同)비율을 70% 인하해서 종합소득자의 수준에 맞추는(1-70%=30%) 대신 40% 인하해서 종합소득자의 2배의 수준에 맞추는(1-40%=30%×2=60%) 과다 면세자 비율의 문제점에 대한 보다 현실적인 개편방안(이하 “수정 공제 축소방안”)을 고려할 수 있음.

- 이러한 수정 공제 축소방안의 구체적 설계방식도 <표 3-13>의 분석방법을 동일하게 적용하는데, 이 경우에도 제도적 단순화를 위해 근로소득세액공제를 폐지한다고 할 경우에는 폐지시 38.7%의 근로소득자 면세자 비율의 감소 비율을 바탕으로  $x+(1-x) \times 38.7\% = 40\%$ ,  $x=2.06\%$  와 같이 근로소득공제의 한도 축소를 통해 근로소득자의 면세자 비율을 현행 소득세법보다 2.06% 감소시킬 경우에 동(同)비율이 종합소득자의 2배 수준에 해당하게 되어서 과다 면세자 비율의 문제점을 “현실적 요인을 고려한” 종합소득자와의 형평성 측면에서 해결할 수 있을 것으로 예상할 수 있음.
- 식(1)에서  $q=2.06\%$  이면  $p=55.4195\%$  가 계산되어서 근로소득공제의 한도를 현행 소득세법에 비해 55% 감소시켜서 900만원 (2,000만원 $\times(1-55\%)$ )으로 규정할 경우에는 근로소득세액공제의 폐지와 결합해서 종합소득자의 2배 수준의 면세자 비율에 해당하게 되는데, 이를 위한 근로소득공제 및 근로소득세액공제의 개편방안은 <표 3-15>와 같음.

[표 3-15] 수정 공제 축소방안(과다 면세자 비율의 문제점의 해결방안)

총급여액	근로소득공제
500만원 이하	70%
500만원-1,500만원	40%
1,500만원-2,500만원	15%* <sup>A</sup>

\* 자료: 안중석·오종현(2018)을 이용한 본 연구의 분석결과

\* <표 2-3>의 근로소득세액공제는 폐지

\*<sup>A</sup> 900만원의 공제 한도 적용(57)

57) 총급여액이 2,500만원인 경우 근로소득공제는 9000만원이다.

- <표 3-15>의 수정 공제 축소방안을 적용할 경우에 <표 3-12>와 같이 소득구간별 면세자 비율을 분석하면 <표 3-16>과 같음.
- 구체적 계산방법은 <표 3-14>와 동일한데, 대체적인 분석결과가 전병목(2018)과 일치하는 내용인 것도 역시 동일함.

[표 3-16] 수정 공제 축소방안(근로소득공제 한도의 축소(900만원) 및 근로소득세액공제의 폐지)에 의한 소득구간별 근로소득자 면세자 비율

소득구간	현행(①)	공제 축소방안 (②)	면세자 비율 감소 정도 (①-②)
0.1억원 이하	100.0%	100.0%	0.0%P
0.1억원-0.2억원	61.3%	19.9%	41.4%P
0.2억원-0.4억원	30.6%	12.3%	18.3%P
0.4억원-0.6억원	10.0%	1.4%	8.6%P
0.6억원-0.8억원	0.8%	0.0%	0.8%P
0.8억원-1억원	0.1%	0.0%	0.1%P
1억원 초과	0.0%	0.0%	0.0%P
계	44.1%	26.5%	17.6%P

\* 자료: 안중석·오종현(2018)을 이용한 본 연구의 분석결과

- 과다 면세자 비율의 문제점에 대한 개선방안으로는 근로소득과의 연계성이 가장 큰 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 대상으로 한 이상의 공제 축소방안 및 수정 공제 축소방안과 함께 근로소득자를 대상으로 한 소득보전 성격의 비과세·감면 항목을 정비하는 방안을 고려할 수 있음.
- 이들 비과세·감면 항목 중에서는 안중석과 오종현(2018)이 추가적인 공제 축소·폐지 대안들로 제시한 신용카드소득공제 및 의료비·교육비 세액공제의 정비를 고려할 수 있음.
- 그러나, 신용카드소득공제 및 의료비 세액공제의 폐지와 함께

본인을 제외한 기본공제대상자의 교육비 지출액에 대한 교육비 세액공제의 배제로 세분화할 경우에는 이를 통한 면세자 비율의 감소 비율이 각각 4.9%P, 3.5%P 및 1.4%P에 그쳐서 이들을 합산하면서 세액공제 간의 효과의 중복을 별도로 고려하지 않더라도 면세자 비율의 전체 감소 비율이 9.6%P로  $(4.9\% + (1-4.9\%) \times (3.5\% + 1.4\%))$  이상에서 분석한 근로소득세액공제의 폐지에(17.1%P) 비해 절반 정도에 그치는 한계점이 있음.

- 따라서, 전술한 바와 같이 소득재분배 기능을 강화하기 위한 2014년의 세액공제 전환의 시행취지에 부합하지 않는 측면과 함께 불충분한 효과성으로 인해 이와 같은 소득보전 성격의 신용카드소득공제 및 의료비·교육비 세액공제의 정비는 과다 면세자 비율의 문제점에 대한 현실적 개선방안으로 채택하기는 곤란한 것으로 볼 수 있음.

#### 나. 최저세액 부과방안

- 다음으로, 최저세액 부과방안과 관련해서는 제20대 국회에서 이종구 의원 등 11인이<sup>58)</sup> 발의한 “소득세법 일부개정법률안”(의안번호 2008619, 제안일자: 2017.8.21., 2020.5.29.자로 임기만료폐기, 이하 경우에 따라서는 편의상 “부과방안 참고개정안”)에서 유사한 내용의 개편방안이 논의되었는데, 동(同)개정법률안의 “제안이유 및 주요 내용”은 <표 3-17>과 같음.

58) 이종구, 주호영, 오제세, 하태경, 정운천, 김용태, 김무성, 홍철호, 홍일표, 김재경 및 이상돈 의원

[표 3-17] 소득세법 일부개정법률안(의안번호 2008619)의 제안이유 및 주요내용

- 현행법은 근로자의 근로소득세에 대하여 근로소득세액공제, 특별세액공제, 월세 세액공제 등 다양한 세액공제 제도를 규정하고 있음.
- 그런데 최근 근로소득자 중 절반에 가까운 46.8%가 근로소득세를 내지 않는 면세 대상자인 것으로 나타나는 등 세액공제 혜택이 과도하여 소득세 과세기반이 잠식되는 한편 조세부담의 형평성이 저해되고 있다는 지적이 있음.
- 이에 총급여액이 연 2천만원을 초과하는 거주자인 경우에는 근로소득에 대한 산출세액에서 보장성보험료, 의료비, 교육비 및 월세액에 대한 세액공제를 적용한 후에도 최소한 연 12만원의 근로소득세를 부담하도록 함으로써 조세부담의 형평성 및 국민의 납세 의식을 제고하고 장기적인 재정건전성을 확보하려는 것임.

○ <표 3-17>의 부과방안 참고개정안은 현행 소득세법 제61조 제1항과 같은 보장성보험료·의료비·교육비·월세 세액공제(이하 “보험료 세액공제 등”) ≤ 산출세액의 요건 대신 보험료 세액공제 등 ≤ (산출세액 - 12만원)의 요건을 적용하는 것임.

- 부과방안 참고개정안의 시행효과와 관련해서 참고할 수 있는 국회예산정책처(2017)의 “비용추계서”에 의하면 “2016 국세통계연보”상의 2015년의 총급여액 규모별 산출세액 및 결정세액의 분포가 동일하게 유지될 경우에 2018년-2022년의 매년 소득세 세수증가액은 2,263억원으로 예상됨<sup>59)</sup>.

59) 총급여액이 2,000만원을 초과하는 경우에는 국세통계연보를 바탕으로 계산한 “결정세액이 있는 자”의 1인당 평균 결정세액이 모든 총급여액 구간에서 12만원보다 크기 때문에 총급여액이 2,000만원을 초과하는 “결정세액이 없는 자”의 인원엔 12만원을 곱하는 비교적 단순한 방식으로 추정하는 것이다. 동(同)비용추계서의 “부대의견”에는 “총급여액이 2,000만원을 초과하나 결정세액이 12만원 미만인 사람은 관련 자료의 부재로 대

- 동(同)비용추계서에서는 부과방안 참고개정안에 의한 면세자 비율의 영향에 대해서는 별도로 분석하지 않았고, 보험료 세액 공제 등을 다른 세액감면·공제과 별도로 구분해서 고려하지도 않았음.
- <표 3-17>의 부과방안 참고개정안에 대한 국회기획재정위원회 전문위원의 “검토보고”는 동(同)개정안이 발의된 입법취지는 “근로소득자에 대한 특별세액공제 혜택을 일부 제한하여 면세자 비율을 축소하기 위한” 것이라고 함<sup>60</sup>).
- 동(同)검토보고에서 제시한 동(同)개정안에 대한 긍정적 검토의 필요성은 <표 3-18>과 같음.

상자가 없는 것으로 가정”했기 때문에 “세수효과를 과소 추계하였을 가능성”이 있다고 언급하였다.

- 60) 이와 관련해서 동(同)검토보고는 정부가 2015년 5월에 국회에 제출한 연말정산 보완대책이 담긴 소득세법 개정안을 국회에서 심의·의결하면서 정부에 대해 면세자 비율 감소 대책 등을 보고하도록 부대의견을 채택했는데, 이에 따라 기획재정부가 2015.7.2.에 조세소위원회에 보고한 “면세자 비율 감소 대책” 자료에는 현행 공제체계를 유지할 경우 임금 상승 등에 따라 2023년경에 2013년의 수준인 32%의 면세자 비율이 하락할 것으로 예상되는 상황에서 해당 기간을 단축할 수 있는 방안으로 ① 표준세액공제 축소 ② 특별세액공제 종합한도 설정 ③ 근로소득 최저한세 신설 ④ 근로소득공제 축소 등의 대안을 제시했으나, 정부가 저소득층의 세부담 증가 등을 우려하여 실제 실시에는 소극적 입장을 보였다고 언급하였다. 정부는 2017년의 “중장기 조세정책운용계획”에서도 근로소득자의 면세자 비율이 높은 편이라고 평가하면서 소득 종류별·계층별 적정 세부담 수준 및 형평성 제고 방안을 중장기 검토과제로 보았으나 2015년 이후의 세법개정안에서 면세자 비율의 축소 대책을 별도로 제시하지는 않았다.

[표 3-18] 소득세법 일부개정법률안(의안번호 2008619)에 대한 긍정적 검토의 필요성

- 특별세액공제 한도 설정을 통한 근로소득세 면세자 비율 축소는 “소득 있는 곳에 과세한다”는 과세의 기본원칙 및 ‘넓은 세원, 낮은 세율’과 같은 중장기 세제운용의 기본방향과 부합하며, 헌법상 납세의 의무를 보편적·실질적으로 구현할 수 있도록 한다는 점에서 타당함.
- 개정안은 근로소득세 납세자와 면세자 간 세부담 격차를 완화하고 세원간 과세형평성을 높이는데 일조할 수 있음.
- 소득공제의 세액공제 전환에 따른 중·저소득자에 대한 공제 혜택 증가가 근로소득세 면세자 비율 급증의 근본 원인이라는 점에서 특별세액공제 한도를 설정하는 개정안은 면세자 비율의 축소를 위한 효과적인 처방이 될 수 있음<sup>61)</sup>.
  - 2013년 세법개정 등에 따라 특히 총급여 1천만원 초과 5천만원 이하 구간에서 면세자 비율 상승폭이 컸는데<sup>62)</sup>, 개정안은 면세점<sup>63)</sup> 이상의 근로소득세 납세 여력이 있는 중·저소득자의 공제 혜택을 적정화할 수 있을 것으로 기대됨.

\* 자료: 국회 기획재정위원회. 2017. 소득세법 일부개정법률안(이종구 의원 대표발의: 8619) 검토보고

61) 이와 관련해서 동(同)검토보고가 인용한 기획재정부의 2015.7.2.자 “면세자 비율 감소 대책”에 의하면 2013년 세법개정의 항목별 면세자 증가 영향 비중은 아래와 같다. 즉, 부과방안 참고개정안의 최저세액 부과대상인 특별세액공제 항목들(보험료·의료비·교육비 세액공제)이 면세자 비율 증가에 31.8%의 영향을 미친 것으로 나타났다.

<2013년 세법개정 항목별 면세자 증가 영향 비중>

항목	비중	항목	비중	항목	비중
표준공제	44.6%	의료비	10.6%	기부금공제	3.1%
보험료공제	16.8%	근로소득세액공제	5.4%	연금계좌세액공제	2.7%
자녀세액공제	12.4%	교육비공제	4.4%	계	100%

\* 자료: 기획재정부. 2015. 면세자 비율 감소 대책.

62) <표 2-10>의 분석결과를 뒷받침하는 것이다.

63) 전병목(2018)에 의하면 근로소득공제, 기본공제, 연금보험료공제, 근로소득세액공제 및 표준공제 적용시 2015년 귀속소득 기준 1인가구의 근로

- 그러나, 동(同)검토보고는 <표 3-18>의 긍정적 검토의 필요성에도 불구하고 동(同)개정안은 ① 세부담 조정을 위하여 세액공제를 제한하는 경우 특정 정책목표를 위한 세제지원 정책의 실효성을 감소시키고 과세체계가 복잡해질 우려가 있고 ② 보험료 세액공제 등은 근로소득자의 주요 지출항목에 대한 비용 부담 경감이라는 고유의 조세정책적 목표가 있고, 국회 및 정부도 이들 세액공제를 강화하는 방안으로 세제를 개편해왔다는 점을 감안할 필요가 있으며 ③ 이들 세액공제는 각 공제항목별로 개별한도가 있는데, 개정안에 따라 특별세액공제 한도를 추가적으로 설정하게 되면 해당 공제혜택이 중복적으로 제한될 소지가 있다는 측면의 문제점을 지적함<sup>64)</sup>.
- <표 3-18>에서 정리한 근로소득자에 대한 최저세액 부과방식의 긍정적 측면을 바탕으로 하되, 위 문단과 같이 보험료 세액공제 등으로 대상을 한정해서 최저세액을 부과하는 것은 다양한 시행상 문제점을 예상할 수 있기 때문에 최저세액 부과방안의 구체적 설계와 관련한 이번 절의 분석에서는 보험료 세액공제 등을 별도로 구분해서 고려하지 않음.

소득 면세점은 1,490만원이고, 2인가구의 경우에는 1,687만원이다.

- 64) 동(同)검토보고가 지적한 동(同)개정안의 다른 문제점들은 ① 개정안은 보험료 세액공제 등의 적용자에 대한 공제금액을 현행보다 최대 12만원 감소시키므로 중·저소득층의 세부담 증가를 초래할 수 있고 ② 우리나라의 면세자 비율이 높은 것은 양극화, 고용의 질 저하 등으로 인하여 담세능력이 없는 저소득층이 많기 때문이므로 개정안에 따라 특별세액공제 혜택을 제한하더라도 면세자 비율을 크게 감소시키는 것은 어려우며 ③ 개정안은 근로소득세 면세자의 가구구성, 공제지출수준 등을 고려하지 않고 총급여가 2천만원을 초과하면 일률적으로 최소 12만원의 종합소득산출세액을 부담하도록 함에 따라 근로소득세 면세자 간 과세형평성을 일정 부분 저해할 가능성이 있다는 것이다.

- 단, 부과방안 참고개정안과 같이 매월 1만원씩 계산한 연간 12만원의 최저세액을 부과하는 것은 세재의 단순화 측면에서 바람직한 것으로 평가할 수 있기 때문에 이번 절의 최저세액 부과방안은 근로소득자에게 특정 공제·감면 항목 등과 무관하게 동(同)개정안과 같이 12만원의 최저세액을 부과하는 방안으로 규정함.
- 단, 수용가능성을 고려한 12만원의 최저세액으로는 앞선 절의 공제 축소방안과 같이 종합소득자의 면세자 비율에 근접할 정도로 과다 면세자 비율의 문제점을 충분히 개선할 수는 없기 때문에 매월 1만원씩 대신 2만원, 3만원 및 5만원씩에 해당하는 24만원, 36만원 및 60만원의 최저세액을 부과하는 추가적 개편방안(이하 “수정 최저세액 부과방안①”, “수정 최저세액 부과방안②” 및 “수정 최저세액 부과방안③”)도 추가적으로 검토하도록 함.
- 이들 개편방안들의 구체적 효과분석을 위해서는 <표 2-10>의 총급여액 구간별 면세자 비율과 관련해서 개별 구간의 결정세액의 분포에 대한 가정이 필요함.
  - 이를 위해 <표 2-10>의 개별 총급여액 구간별 면세자 비율( $p_0$ ) 및 평균 결정세액을 바탕으로 결정세액이 0원인 경우의 누적확률이  $p_0$ 인 정규분포를 추정할 수 있음.
  - 즉, 개별 총급여액 구간에서 연속확률변수인 결정세액이 정규분포를 따른다고 가정하면 결정세액의 구체적 확률밀도함수를 추정할 수 있는데, 이를 바탕으로 최저세액을 12만원 등으로 조정할 경우의 누적확률을  $p_1$ 으로 계산할 수 있는 것임( $p_1 < p_0$ )

o)<sup>65)</sup>.

- 이와 같이 계산한 개별 총급여액 구간별  $p_1$  값을 바탕으로 최저세액 부과방안 및 수정 최저세액 부과방안 등에 의한 근로소득자의 총급여액 규모별 면세자 비율은 <표 3-19>와 같음.

[표 3-19] 최저세액 부과방안 및 수정 최저세액 부과방안 등의 근로소득자의 총급여액 규모별 예상 면세자 비율(과다 면세자 비율의 문제점의 해결방안)\*<sup>A</sup>

총급여액	현행	최저세액 부과방안	수정 최저세액 부과방안①	수정 최저세액 부과방안②	수정 최저세액 부과방안③
		12만원	24만원	36만원	60만원
0.1억원 이하	99.999%	99.998%	99.998%	99.996%	99.993%
0.1억원-0.15억원	85.6%	84.2%	82.7%	81.3%	78.2%
0.15억원-0.2억원	34.6%	33.2%	31.8%	30.5%	28.0%
0.2억원-0.3억원	31.8%	30.5%	29.2%	28.0%	25.7%
0.3억원-0.4억원	25.4%	20.3%	15.9%	12.2%	6.7%
0.4억원-0.45억원	14.0%	11.3%	9.0%	7.0%	4.1%
0.45억원-0.5억원	8.8%	7.1%	5.6%	4.4%	2.6%
0.5억원-0.6억원	3.9%	3.1%	2.5%	1.9%	1.2%
0.6억원-0.8억원	0.9%	0.7%	0.6%	0.5%	0.3%
0.8억원-1억원	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
1억원 초과	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%
계	36.8%	35.3%	34.0%	32.8%	30.8%

\* 자료: 연도별 국세통계연보를 이용한 본 연구의 분석결과

\*<sup>A</sup> 2019년을 기준으로 계산함.

65) 단, <표 2-10>과 같이 면세자 비율이 높은 하위 총급여액 구간에서는 이와 같은 정규분포를 통한 추정이 불가능하기 때문에 결정세액이 카이제곱 분포를 따른다고 가정하고 적절한 자유도 및 결정세액의 최소값을 대입해서 확률밀도함수를 추정하였다.

- <표 3-19>와 같이 부과방안 참고개정안과 동일하게 최저세액 부과방안에서 12만원을 최저세액으로 할 경우에는 근로소득자의 면세자 비율이 36.8%에서 35.3%로 1.5%p 낮아지는 것으로 예상되고, 수정 최저세액 부과방안에서 부과세액을 24만원, 36만원 및 60만원으로 할 경우에는 동(同)비율이 34.0%, 32.8% 및 30.8%로 낮아질 것으로 예상되지만, 앞선 절에서 분석한 공제 축소방안 등과 같이 과다 면세자 비율의 문제점에 대한 충분한 효과를 기대하기는 어려운 것으로 판단됨.
- 즉, 최저세액 부과방안 등을 통해서도 소득세의 국민개세주의 원칙에 보다 충실하도록 소득세 과세체계를 개편하는 정책적 의지를 명확하게 밝힐 수 있지만, 실제 시행을 통해 동(同)문제점을 해결하는 효과는 비교적 제한적일 것을 확인할 수 있음.
- 단, 최저세액 부과 방안 등을 통해 이러한 문제점을 해결하는 효과는 2014년의 소득공제의 세액공제 전환 및 연말정산 후속 보완대책의 영향으로 인해 근로소득자 면세자 비율이 가장 급증했던 저소득층인 1,000만원-4,500만원의 총급여액 구간에서 가장 현저하게 나타나서, 조세부담의 공평성과 관련한 상당한 교정효과는 기대할 수 있는 것으로 볼 수 있음.
- 과다 면세자 비율의 문제점에 대해 제시한 이상의 개선방안들을 적용할 경우 국민개세주의에 보다 충실할 수 있지만, 그 동안 이러한 문제점을 보완하기 위해 이루어진 고소득층에 대한 증세(과세표준 구간 확대 및 최고세율 인상)를 통해 발생한 소득세 과세제도의 기본방향인 과세체계의 단순화와 상반되는 결과의 문제점은 해결되지 않는 한계점이 있음.

- 따라서, 이러한 측면을 고려해서 과다 면세자 비율의 문제점에 대해 제시한 이상의 개선방안들과 함께 과도한 과세표준 구간 확대가 이루어지기 전의 4단계 이하의 구간으로 단순화하면서 과세표준 기준금액도 천만원 단위로 명확하게 구분되도록(예컨대, 2,000만원, 4,000만원, 6,000만원 및 1억원의 기준금액 적용) 소득세 과세체계를 정비하는 방안을 고려할 수 있음.
- 단, 이 경우에는 현행 소득세 과세체계와 비교해서 세수의 중립성을 유지하기 위한 과세표준구간별 세율의 비례적 또는 차등적 조정방안을 동시에 고려해야 할 것임.

## IV. 연구의 결론

- 우리나라의 소득세 과세체계는 2008년 이후 과세표준구간과 세율의 변화가 거의 없는 상태에서 단지 고소득층의 과세표준구간 변경 및 세율 인상을 반영하는 과세구조를 유지하는 체계적인 문제점이 있음.
  - 이러한 과세방식에서는 인플레이션으로 인해 전체 소득계층에서 과세표준구간과 적용세율이 지속적으로 상향조정되어 체증적 과세구조가 고착되는 문제점이 있음.
  - 즉, 실질소득이 동일하게 유지되는 납세자의 경우에도 물가상승에 의한 명목소득의 증가로 인해 과세표준구간이 상위구간으로 이동해서 한계세율이 증가할 수 있고, 동일한 과세표준구간을 유지하더라도 소득세의 초과누진세율구조에서 평균세율이 증가할 수 있는데, 이로 인해 납세자의 실질적인 담세능력에 비해 조세부담율이 과중하게 높아지는 문제점이 있음(“과세표준구간 고착화의 문제점”).
  
- 또한, 우리나라의 소득세 과세체계는 근로소득자의 과도한 면세자 비율로 인해 “넓은 세원, 낮은 세율”의 조세원칙을 심각하게 훼손하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음.
  - 즉, 면세자 비율의 증가로 인해 근로소득세의 과세기반이 크게 축소되면서 이를 보완하기 위한 고소득층에 대한 증세(과세표준구간 확대 및 최고세율 인상)가 이루어졌고, 이로 인해 과세형평성이 저해되는 문제점이 발생하고 있음.
  - 높은 면세자 비율은 소득세의 과세원칙을 반영하는 국민개세주

의에 위배되고, 이를 보완하기 위한 고소득층에 대한 증세는 과세표준구간 및 세율구조의 단순화라는 소득세 과세제도의 기본방향과도 상반되는데, 이러한 조세제도의 운용으로 인해 과세형평성의 침해와 함께 장기적이고 지속가능한 경제성장에 부정적 영향을 미치고, 관련 정책의사결정의 왜곡을 초래할 수 있는 문제점이 있음(“과다 면세자 비율의 문제점”).

- 과세표준구간 고착화의 문제점과 관련하여 소득세의 현행 과세표준 기준금액이 최초로 시행된 2008년과 비교할 때 동일한 실질소득에 대한 종합소득세의 부담이 대부분의 과세표준구간에서 2배 이상 증가해서 납세자의 실질적인 담세력에 비해 조세부담율이 과중하게 높아지는 문제점이 발생하고 있음.
  - 현행 과세표준 기준금액과 함께 세율체계가 최초로 시행된 2012년과 비교하더라도 종합소득세의 부담은 대부분의 과세표준구간에서 75% 이상 증가함.
  - 특히, 소득세법상의 일반적인 저소득층 기준인 총급여액 5,500만원 또는 7,000만원 이하의 소득계층에서 종합소득세 부담의 증가율이 매우 높게 나타나서 과세표준 고착화로 인한 경제적 손실이 저소득계층에 집중적으로 귀착되는 소득재분배 측면의 문제점도 확인할 수 있음.
- 과다 면세자 비율의 문제점은 상대적 고소득층인 과세대상자에 대한 근로소득세의 집중도를 심화시켜서 과세형평성을 저해시키고, 소득세의 과세원칙을 반영하는 국민개세주의에 위배되며, 이를 보완하기 위한 고소득층에 대한 증세(과세표준구간 확대

및 최고세율 인상)는 과세표준구간 및 세율구조의 단순화라는 소득세 과세체계의 기본방향과도 상반되는 문제점이 있음.

- 이러한 문제점을 반영해서 우리나라의 근로소득자 면세자 비율은 주요 국가들과의 비교에서도 매우 높은 수준이고, OECD 국가들 중에서 우리나라의 종합소득세 최고세율은 매우 높은 수준이며, 과세표준구간의 개수도 매우 많은 수준임.
- 근로소득세의 면세자 비율은 명목임금의 지속적 상승을 반영하는 전체적인 감소 추세 중에서도 2014년에 소득공제의 세액공제 전환 및 연말정산 후속 보완대책의 영향을 반영해서 전년도에 비해 급증함.
  - 2014년의 면세자 비율 급증은 저소득층인 1,000만원-4,500만원의 총급여액 구간에서 가장 현저하게 나타나서 소득계층 간의 과세형평성 측면의 문제점도 확인할 수 있음.
  - 2014년 이후에는 면세자 비율이 점진적으로 하락해서 2014년 세법 개정의 이전 수준에 근접하게 회귀했지만, 종합소득자 및 주요 국가들과의 비교에서는 여전히 동(同)비율이 상대적으로 높은 문제점이 발생하고 있음.
- 이러한 쟁점들에 대한 인식을 바탕으로 본 연구는 현행 소득세 과세체계의 분석을 통해 과세표준구간 고착화의 문제점 및 과다 면세자 비율의 문제점을 확인하고, 이를 바탕으로 이러한 문제점들을 해결하기 위한 조세제도의 개선방안을 제시함.
  - 즉, 과세표준구간 고착화의 문제점을 해결하기 위한 소득세 과세표준구간 및 세율 조정 등의 필요성과 구체적 개편방안을 제

시하고, 과다 면세자 비율의 문제점을 해결하기 위한 소득세 면세자 축소 및 최저세액 도입방안 등의 필요성과 구체적 개편 방안을 제시함.

- 과세표준구간 고착화의 문제점을 해결하기 위한 개선방안으로는 물가상승을 반영한 과거의 개편주기를 고려해서 2012년 이후 사실상 동일하게 유지되는 종합소득세의 과세표준구간을 변경하는(즉, 과세표준 기준금액을 변경하는) 방안(“과세표준 기준금액 변경안”)과 함께 이와 같은 과세표준구간 변경의 자의성을 배제하기 위해 과세표준구간에 물가연동제를 도입하는 방안(“물가연동제 도입안”)이 있음.
- 본 연구에서 제시하는 과세표준 기준금액 변경안은 2008년 이후의 소비자물가 상승율을 반영해서 2022년부터 동(同)기준금액을 변경할 경우에 평균세율(산출세액÷과세표준)이 현행 과세표준구간 및 세율체계가 적용되기 시작한 2008년과 동일한 수준이 되도록 하는 것인데, 아래와 같이 2008년의 개편과는 반대로 “상후하박”의 형태가 되는 것이 합리적임.
- 단, 2008년과 동일한 평균세율이 유지되는 과세표준 기준금액 변경안의 경우에는 “상후하박”의 형태로 인해 정책적 수용성이 낮아질 수 있는 문제점이 있기 때문에 이러한 경제적 분석과 무관하게 “하후상박” 형태의 2008년 개편과 동일한 방식으로 과세표준 기준금액을 변경하는 것을 고려할 수 있음(“과세표준 기준금액 수정변경안”).

<과세표준 기준금액 변경안(과세표준구간 고착화 문제점의 해결방안)>

적용세율		과세표준 기준금액		
기준금액 이하	기준금액 초과	현행	변경안	증가율
6%	15%	1,200만원	1,200만원	0%
15%	24%	4,600만원	5,100만원	10.9%
24%	35%	8,800만원	1억1,000만원	25.0%
35%	38%	1억5,000만원	2억원	33.3%

<과세표준 기준금액 수정변경안(과세표준구간 고착화 문제점의 해결방안)>

적용세율		과세표준 기준금액		
기준금액 이하	기준금액 초과	현행	변경안	증가율
6%	15%	1,200만원	1,600만원	33.3%
15%	24%	4,600만원	5,800만원	26.1%
24%	35%	8,800만원	1억원	13.6%
35%	38%	1억5,000만원	1억7,000만원	13.3%

○ 과세표준구간 고착화의 문제점에 대해 제시한 개선방안들을 소득세의 현행 세율체계를 유지하면서 시행할 경우에는 불가피한 세수감소의 결과가 발생할 수 있음.

- 그러나, 재난지원금 등의 방식으로 정부의 재정지원이 확대되는 최근의 재정운용에 대한 재정건전성 측면의 우려가 커지는 상황을 고려하면 재정수입의 감소를 수반하는 개선방안들에 대한 정책적 수용성의 한계가 있기 때문에 세수감소를 보전하기 위한 추가적 과세체계 개편의 논의 필요성도 있음.

○ 구체적으로, 누적된 물가상승을 반영해서 과세표준구간 기준금

액을 변경하는 개선방안과 함께 추가적으로 개별 과세표준구간 별 세율을 비례적 또는 차등적으로 인상해서 현행 소득세 과세 체계와 비교한 세수의 중립성을 유지하는 개선방안을 고려할 수 있음.

- 또한, 재정적자 감축을 위해 기준금액을 초과하는 초고소득액에 대한 소득세의 부가세(surtax)를 추가 징수하는 프랑스의 사례를 참고해서 보편적 세율인상 대상 일종의 부유세 방식의 추가적 소득세 과세를 시행하는 방안을 고려할 수 있음.
- 다음으로, 물가연동제 도입안과 관련해서 소득세의 물가연동세제를 시행하는 일부 OECD 국가들 중에서 직접적으로 참고할 수 있는 미국의 경우에는 실질세후소득의 감소를 방지하기 위해 소득세의 과세표준구간 및 인적공제 등을 실질세후소득 하락을 방지하기 위해 물가에 연동해서 원칙적으로 매년 조정하고 있음.
  - 즉, 미국 재무부는 Revenue Procedure를 통해 소비자물가지수(CPI)를 바탕으로 산출하는 생계비지수(cost of living index)를 기준으로 매년 과세표준 기준금액을 조정하고 있고, 각종 공제의 기준금액도 물가상승율을 반영해서 매년 조정하고 있음.
  - 따라서, 장래의 종합소득세 과세표준구간 개편과 관련해서 본 연구에서 제시하는 2021년부터 시행하는 물가연동제 도입안은 미국의 개인소득세와 유사한 방식으로 2전년도 4분기부터 직전년도 3분기까지의(2019년 4분기-2020년 3분기의) 1년간의 기간에 대해 측정한 직전연도인 2020년의 물가상승율을 반영해서 과세표준 기준금액을 아래와 같이 조정하는 것임.

<인플레이션 반영안(과세표준구간 고착화 문제점의 해결방안)>

적용세율		과세표준 기준금액(2021년)		
기준금액 이하	기준금액 초과	현행	변경안	증가율
6%	15%	1,200만원	1,210만원	0.83%
15%	24%	4,600만원	4,630만원	0.65%
24%	35%	8,800만원	8,860만원	0.68%
35%	38%	1억5,000만원	1억5,090만원	0.60%
38%	40%	3억원	3억190만원	0.63%
40%	42%	5억원	5억310만원	0.62%
42%	45%	10억원	10억630만원	0.63%

- 인플레이션 반영안의 과세표준 기준금액의 조정 수준과 이로 인한 종합소득세 부담의 감소 효과는 소비자물가상승율의 반영 기간의 차이 때문에 과세표준 기준금액 변경안에 비해 매우 제한적인데, 이러한 측면을 고려하면 2021년의 과세표준 기준금액을 과세표준 기준금액 변경안에 의해 대규모로 조정한 후에 2022년 이후에는 2021년을 기준연도로 인플레이션 반영안을 통해 매년 동(同)기준금액을 소규모로 계속해서 조정하는 것이 과세표준구간 고착화의 문제점에 대한 현실적 개편방안으로 볼 수 있음.
- 과다 면세자 비율의 문제점을 해결하기 위한 개선방안으로는 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 축소·폐지하는 방안(“공제 축소방안”)과 함께 근로소득에 대해서도 사업소득의 최저한세와 같은 최저세액을 부과하는 방안(“최저세액 부과방안”)이 있음.
  - 공제 폐지방안과 관련하여 근로소득자의 세부담을 경감시켜서

사업소득자와의 형평성을 유지하는 시행취지와 별도로 지나치게 확대된 면세자 비율을 축소해서 국민개세주의의 원칙을 실현하고, 납세자 간의 형평성을 제고해서 소득세율의 구조를 정상화하기 위해 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 축소하는 것이 필요함.

- 안중석과 오종현(2018)의 분석결과를 바탕으로 종합소득자의 면세자 비율이 근로소득자의 30% 정도의 수준인 것을 고려해서 근로소득공제의 한도 축소를 통해 근로소득자의 동(同)비율을 현행 소득세법보다 51.03% 감소시킬 경우에는 동(同)비율이 종합소득자와 동일한 수준에 해당하게 되어서 과다 면세자 비율의 문제점을 종합소득자와의 형평성 측면에서는 해결할 수 있을 것으로 예상할 수 있는데, 이를 위한 근로소득공제 및 근로소득세액공제의 개편방안은 아래와 같음.

<공제 축소방안(과다 면세자 비율의 문제점의 해결방안)>

총급여액	근로소득공제
500만원 이하	70%
500만원-1,425만원	40%* <sup>A</sup>

\* 근로소득세액공제는 폐지

\*<sup>A</sup> 720만원의 공제한도 적용

- 단, 공제 축소방안을 적용할 경우에는 근로소득자에 비해 불충분한 종합소득자의 세원양성화의 정도를 고려할 때 근로소득자의 상대적인 과세상 불이익이 더욱 커질 것에 대한 우려로 인해 실제 시행상의 어려움이 커지는 문제점을 예상할 수 있음.
- 이러한 현실적 측면을 고려하면 근로소득자의 면세자 비율을

종합소득자의 수준에 맞추는 대신 종합소득자의 2배의 수준에 맞추는보다 현실적인 개편방안(“수정 공제 축소방안”)을 아래와 같이 고려할 수 있음.

<수정 공제 축소방안(과다 면세자 비율의 문제점의 해결방안)>

총급여액	근로소득공제
500만원 이하	70%
500만원-1,500만원	40%
1,500만원-2,500만원	15%* <sup>A</sup>

\* 근로소득세액공제는 폐지

\*<sup>A</sup> 900만원의 공제한도 적용

- 최저세액 부과방안과 관련해서는 제20대 국회에서 이종구 의원 등이 발의한 “소득세법 일부개정법률안”에서 유사한 내용의 개편방안이 논의되었음.
- 동(同)개정안의 검토보고에서 논의한 최저세액 부과방식의 긍정적 측면을 바탕으로 매월 1만원씩 계산한 연간 12만원의 최저세액을 부과하는 것은 세재의 단순화 측면에서 바람직한 것으로 평가할 수 있기 때문에 본 연구의 최저세액 부과방안은 근로소득자에게 특정 공제·감면 항목 등과 무관하게 12만원의 최저세액을 부과하는 방안으로 규정함.
- 단, 수용가능성을 고려한 12만원의 최저세액으로는 공제 축소방안과 같이 종합소득자의 면세자 비율에 근접할 정도로 과다 면세자 비율의 문제점을 충분히 개선할 수는 없기 때문에 매월 1만원씩 대신 2만원, 3만원 및 5만원씩에 해당하는 24만원, 36만원 및 60만원의 최저세액을 부과하는 추가적 개편방안(“수정 최저세액 부과방안①”, “수정 최저세액 부과방안②” 및

“수정 최저세액 부과방안③”)도 추가적으로 검토함.

- 최저세액 부과방안에서 12만원을 최저세액으로 할 경우에는 근로소득자의 면세자 비율이 36.8%에서 35.3%로 1.5%p 낮아지는 것으로 예상되고, 수정 최저세액 부과방안에서 부과세액을 24만원, 36만원 및 60만원으로 할 경우에는 동(同)비율이 34.0%, 32.8% 및 30.8%로 낮아질 것으로 예상되지만, 공제 축소방안 등과 같이 과다 면세자 비율의 문제점에 대한 충분한 효과를 기대하기는 어려운 것으로 판단됨.
  - 즉, 최저세액 부과방안 등을 통해서는 소득세의 국민개세주의 원칙에 보다 충실하도록 소득세 과세체계를 개편하는 정책적 의지를 명확하게 밝힐 수 있지만, 실제 시행을 통해 동(同)문제점을 해결하는 효과는 비교적 제한적일 것으로 나타남.
  - 단, 최저세액 부과 방안 등을 통해 이러한 문제점을 해결하는 효과는 2014년의 소득공제의 세액공제 전환 및 연말정산 후속 보완대책의 영향으로 인해 근로소득자 면세자 비율이 가장 급증했던 저소득층인 1,000만원-4,500만원의 총급여액 구간에서 가장 현저하게 나타나서, 조세부담의 공평성과 관련한 상당한 교정효과는 기대할 수 있는 것으로 볼 수 있음.
- 과다 면세자 비율의 문제점에 대해 제시한 개선방안들을 적용할 경우 국민개세주의에 보다 충실할 수 있지만, 그 동안 이러한 문제점을 보완하기 위해 이루어진 고소득층에 대한 증세(과세표준 구간 확대 및 최고세율 인상)를 통해 발생한 소득세 과세제도의 기본방향인 과세체계의 단순화와 상반되는 결과의 문

제점은 해결되지 않는 한계점이 있음.

- 따라서, 이러한 측면을 고려해서 과다 면세자 비율의 문제점에 대해 제시한 개선방안들과 함께 과도한 과세표준 구간 확대가 이루어지기 전의 4단계 이하의 구간으로 단순화하면서 과세표준 기준금액도 천만원 단위로 명확하게 구분되도록 소득세 과세체계를 정비하는 방안을 고려할 수 있음.
- 단, 이 경우에는 현행 소득세 과세체계와 비교해서 세수의 중립성을 유지하기 위한 과세표준구간별 세율의 비례적 또는 차등적 조정방안을 동시에 고려해야 할 것임.

## 참고문헌

- 국세청. 2021. 2020년 귀속 종합소득세 신고서 작성요령.
- 국회기획재정위원회. 2017. 소득세법 일부개정법률안(이종구의원 대표 발의: 8619) 검토보고.
- 국회입법조사처. 2021. 2021 국정감사 이슈분석 IV: 정부위원회·기획재정위원회.
- 국회예산정책처. 2017. 「소득세법 일부개정법률안」의 비용추계 의뢰에 대한 회답(회답일: 2017.5.18.).
- 김재진. 2016. 연말정산 대란과 보완대책, 그리고 남은 과제들. 재정포럼 제241호(2016년 7월). 한국조세재정연구원.
- 박기백. 2010. “재정패널”을 이용한 가계 부담 및 혜택 분석: 분위별, 지역별 분포를 중심으로. 재정학연구 제3권 제2호: 1-28. 한국재정학회.
- 삼성경제연구소. 2012. 소득세 과표구간의 물가연동(2012.5.1.).
- 성명재·박기백. 2008. 조세, 재정지출의 소득재분배 효과: 소비세 및 현물급여 포함. 재정학연구 제1권 제1호: 63-94. 한국재정학회.
- 성명재·송헌재·전병목. 2010. 조세·재정모의실험 모형: KIPFSIM10 모형의 구축. 한국조세연구원.
- 안종범·이상돈. 2007. 물가연동 소득세제 도입의 필요성과 파급효과. 한국조세연구원.
- 안종석. 2015. 소득세 부담수준의 결정요인 분석. 재정포럼 제234호(2015년 12월). 한국조세재정연구원.
- 안종석·오중현. 2018. 소득세 공제체계 개편방안 연구. 연구보고서 18-02. 한국조세재정연구원.

- 안종석·오종현. 2019. 소득세 공제체계 개편방향 연구. 재정포럼 제275호(2019년 5월). 한국조세재정연구원.
- 오종현·윤성주·한종석·신상화·김문정. 2017. 조세·재정정책의 소득재분배 효과 분석 모형 개발. 한국조세재정연구원.
- 임언선. 2012. 소득세 과세표준구간 및 세율에 대한 쟁점. 이슈와 논점 제558호. 국회입법조사처.
- 전병목. 2017. 소득세 공제제도 개선방안. 소득세 공제제도 개선방안에 관한 공청회(2017.6.20.). 한국조세재정연구원.
- 전병목. 2018. 근로소득자 면세자 축소방안. 조세재정Brief 제54호(2017.8.31.). 한국조세재정연구원.
- 国税庁. 国税庁統計年報.
- Australian Tax Office. Taxation Statistics.
- Canada Revenue Agency. Open Government.
- HM Revenue & Customs. National Statistics.
- Internal Revenue Service. Individual Complete Report (Publication 1304).
- OECD Database. Consumer Price Indices(CPIs).
- 국가법령정보. law.go.kr.
- 국세법령정보시스템. txsi.hometax.go.kr.
- 국회 의안정보시스템. likms.assembly.go.kr.
- 삼일인포마인. www.samili.com.

내일을 여는 국민의 국회

