

CEO Report

연말정산 논란을 통해 본
소득세제 개선 방향

2015. 2

강성호·류건식·정원석

CEO Report는 현안과제를 집중 분석하여 보험회사 최고
경영자의 의사결정에 도움을 드리고자 작성되었습니다.

요 약

- 정부는 “증세없는 복지정책”의 일환으로 소득공제 중심에서 **세액공제 중심으로** 소득세제체계를 **전환함**.
- 세제 개편 이후 고소득층의 세 부담은 크게 증가한 반면 저소득계층의 세 부담은 감소(추가 환급액 발생)하여 **조세 부담의 형평성이 개선됨**.
- 그러나, 이번 세제 개편으로 정부기준 중산층의 소득(총급여 5,500만 원)보다 조금 넘는 경우에도 **추가적 세 부담이 상당함**.
 - 총급여가 동일하더라도 공제항목의 환급액이 줄어들 뿐만 아니라 높아진 한계세율을 적용받는 **과세대상소득도 나타나** 세 부담이 급격히 증가함.
- 따라서 조세 부담의 형평성 기조는 유지하되 중산층의 세 부담이 급증하지 않도록 **세액공제를 조정** 등이 필요함.
 - 특히, 연금저축 등과 같이 고령화에 대비하여 근로시점부터 지속적으로 유지·관리해야 하는 공제항목에 대해서는 **세액공제율을 상향** 조정해야 함.
 - ※ 현행 12% 세액공제율을 포함하여 모든 세액공제율을 15% 이상으로 조정
 - 과표소득 구간 상승에 따른 한계세율 증가로 급격한 **세 부담이 발생하지 않도록** 제도 개선이 필요함.
 - ※ 과표소득 구간이 상승함에 따라 한계세율이 9%p(6%→15%, 15%→24%), 11%p(24%→35%)로 급증할 수 있으므로 세 부담이 점증하는 체계로 보완 필요
- 장기적으로 **고령화 추세와 복지재정을 종합적으로 고려**하여 세액공제 한도 조정 등과 같은 소득세제 개편 방향이 모색될 필요가 있음.
 - 세액공제 한도 상향, 가입자 속성별(근로자, 자영업자) 세제 차등화, 법인세제 검토 등

CONTENTS

I. 검토 배경	1
II. 소득세제 개편 배경 및 주요 내용	2
1. 소득세제 개편 배경	2
2. 소득세제 개편의 주요 내용	3
III. 2014년 개정 소득세제 평가	5
1. 고려사항 및 평가기준	5
2. 소득계층별 소득세제 개편 효과 분석	6
3. 소득세제 개편안에 대한 평가 및 시사점	8
IV. 정책 과제	9
〈부록 1〉 근로소득세 계산 흐름도	10
〈부록 2〉 근로소득공제	11
〈부록 3〉 소득세 기본세율 및 세액결정	11

I. 검토 배경

■ 최근 연말정산 과정에서 국민들의 세 부담이 크게 증가되었다는 보도로 2014년 소득세 개편의 정당성에 대한 논란이 일고 있음.

- 정부는 2013년 8월 세법(2014년 적용) 개정 당시 중산층¹⁾ 이하인 근로 소득자는 세제가 개편되더라도 세 부담이 증가하지 않는다고 주장함.
- 그럼에도 2015년 1월 연말정산 과정에서 상당한 세 부담을 안게 된다는 점에서 세제 개편의 정당성 논란이 야기됨.

■ 세제 개편 논란의 핵심은 연금저축, 의료비, 교육비 등 소득공제 방식으로 적용되던 공제항목이 세액공제로 전환되어 ‘실질적인 중산층’²⁾의 세 부담도 증가한다는 데 있음.

- 즉, 소득공제에서 세액공제로의 전환, 과세표준소득(이하 ‘과표소득’) 구간 조정³⁾ 등으로 실질적인 증세 효과가 발생함.

■ 이에 따라 본고는 소득계층별로 소득세제 개편 전후의 세 부담 변화효과를 살펴 보고 이에 대한 평가를 통해 소득세제 개선 방향을 제시하고자 함.

1) OECD의 중산층 기준은 중위소득 150% 이하의 소득자로 보며, 2013년 기준으로는 총급여 5,500만 원 이하로 보고 있음(2013년 세법 개정안 보도자료). 2014년 기준으로는 총급여 5,700만 원 이하로 보고됨(2014년 세법 개정안 보도자료).

2) 정부의 중산층 기준은 총급여 5,500만 원(과표소득 기준 4,600만 원 이하) 수준으로 보고 있으나, 현실적으로 과표소득이 4,600만 원을 조금 넘는 소득자(예를 들어 총급여 6~7천만 원)로 정의함.

3) 실제로 과세대상이 되는 소득인 과표소득의 최고 구간을 3억 원에서 1.5억 원으로 조정함.

Ⅱ. 소득세제 개편 배경 및 주요 내용

1. 소득세제 개편 배경

■ 증세없는 복지정책 기조유지

- 정부는 급속한 **고령화로 복지지출 규모가 증가**하고, 저성장 등으로 복지재원 마련에 어려움이 예상됨에 따라 **복지재원 확충방안**을 모색함.⁴⁾
 - 복지지출 규모는 2011년 GDP 대비 9.1%(OECD 평균 21.7%)⁵⁾에 불과하나, 2050년 경에는 20%를 상회할 것임.⁶⁾
 - 2017년 이후 생산가능인구는 감소하고, 잠재성장률은 장기적으로 1~2% 수준으로 하락할 것임.
- ‘증세없이 복지재원을 마련한다’는 대선 공약에 따라 세제 제도의 근본적 변경 대신 **부분적으로 개편**하는 조세정책을 추진함.

■ 조세 부담의 형평성 지향

- **소득공제 방식**에서는 고소득자일수록 환급액이 증가하므로 **소득불평등을 야기**시킬 뿐만 아니라 **세수가 줄어**들 수 있는 것으로 지적됨.
- 이에 정부는 2014년부터 소득공제에서 **세액공제 방식**으로 세제를 개편하여 **조세 부담의 형평성**을 제고하고 **복지재원을 마련**하고자 함.

4) 기초연금 도입 시 국민연금기금 재원으로 충당하자는 논리가 그 대표적 사례라고 할 수 있음.

5) 진익 외(2014), 「우리나라 사회복지지출 수준의 국제비교평가」.

6) 보건복지부(2013), 2011년 기준 한국의 사회복지지출 추계.

■ 소득세제 개편의 필요성 대두

- 우리나라는 OECD 평균과 비교할 때 조세부담률⁷⁾이 낮고 소득세 비중도 낮으므로 소득세 중심으로 세제를 개편하자는 논리가 대두됨.⁸⁾

※ 소득세: 우리나라 3.6%, OECD 평균 8.4%, 일반소비세: 우리나라 4.4%, OECD 평균 6.9%, 법인세: 우리나라 3.5%, OECD 평균 2.9%, 재산세: 우리나라 2.9%, OECD 평균 1.8%

- 특히 각종 비과세·공제 등으로 면세자 비율⁹⁾이 높아 과세기반이 약하므로 소득공제 방식을 개선하는 것으로 소득세제를 개편함.

– 중위소득자의 총소득 중 소득공제 비율을 살펴보면, 우리나라는 43.4%로 OECD 평균 18.1%에 비해 25.3%p 높은 수준임.

2. 소득세제¹⁰⁾ 개편의 주요 내용

■ 세액공제 방식의 강화: 소득공제와 세액공제의 혼합형

- 소득공제 방식으로 적용되던 인적공제 및 특별공제 중 주요 항목이 세액공제¹¹⁾로 전환됨.

– 인적공제인 자녀양육관련 소득공제(다자녀 추가, 6세 이하 자녀양육비, 출산·입양)는 자녀세액공제로 통합됨.¹²⁾

– 특별소득공제인 의료비, 교육비, 기부금은 불입액의 15%를, 보장성 보험료, 연금저축, 퇴직연금은 불입액의 12%를 세액공제함.

7) 국세 및 지방세를 합한 조세수입이 경상 GDP에서 차지하는 비중임.

8) 기획재정부(2013), 2013년 세법개정안 보도자료.

9) 근로자 면세자 비율(%): ('07)43.8 ('08)43.2 ('09)40.3 ('10)39.0 ('11)36.1.

10) 우리나라 소득세 산출과정은 <부록 1> 참조.

11) 2014년 소득세제 개편 전에도 근로소득세액공제, 중소기업 취업자 소득세 감면 등 세액공제가 일부 존재함.

12) 기타 인적공제(장애인, 경로우대자, 부녀자공제, 한부모공제)는 '14년 이후 세액공제로 전환됨.

- 그 외에 소득공제로 허용되던 항목은 여전히 소득공제로 적용되고 있어 실질적으로는 소득공제와 세액공제의 **혼합형태**임.
 - 근로소득공제, 기본공제,¹³⁾ 추가공제 일부,¹⁴⁾ 특별소득공제의 일부,¹⁵⁾ 연금보험료,¹⁶⁾ 보험료(건강보험 본인부담 등)에 대해서는 기본적인 소득공제를 유지함.

■ 근로소득 공제율 감소 및 최고 과표소득 구간 인하

- 필요경비로 인정하여 소득공제하고 있는 근로소득공제에 적용되던 **공제율¹⁷⁾이 하락하여 세 부담이 증가할 유인**이 발생함.
 - 총급여 500만 원 미만 구간은 80%에서 70%로, 총급여 500~1500만 원 미만 구간은 50%에서 40%로 공제율이 하락함.
- 또한 최고 과표소득 구간¹⁸⁾은 대폭적으로 하향 조정(3억 원→1.5억 원) 되어 1억 5천만 원 이상자의 **세 부담은 증가**함.

13) 1명당 연간 150만 원을 소득공제함.

14) 경로우대·장애인·부녀자·한부모에 대한 추가공제에 대해서는 소득공제가 유지됨.

15) 보험료, 주택자금, 기부금(이월분)에 대해서는 소득공제가 유지됨.

16) 공적연금의 본인부담분은 소득공제가 유지됨.

17) 근로소득공제는 〈부록 2〉 참조.

18) 과표소득 구간은 〈부록 3〉 참조.

Ⅲ. 2014년 개정 소득세제 평가

1. 고려사항 및 평가기준

■ **(공제세율변화 효과)** 소득공제 시 적용되는 한계세율과 세액공제율 간의 차이에 의해 소득세액이 변할 수 있음.

- 즉, 총급여는 동일하더라도 소득공제 시 적용되는 **한계세율에 비해 세액 공제율이 적으면 환급액이 줄어들어 세 부담이 증가함.**

■ **(한계세율변화 효과)** 한계세율이 바뀔 만큼 과표소득이 변동되면¹⁹⁾ 소득세액이 변화할 수 있음.

- 총급여는 동일하더라도 세제 개편으로 **한계세율이 증가하면 공제세율 변화에 따른 세 부담(공제세율변화 효과)외에 추가적인 세 부담이 발생함.**

■ 소득세제 개편에 따른 **‘총변화 효과’**는 ‘공제세율변화 효과’와 ‘한계세율변화 효과’의 합으로 나타남.

- 최근의 연말정산 논란에서는 ‘공제세율변화 효과’만 고려된 측면이 있음.
- 본고는 **‘한계세율변화 효과’까지 고려하여 소득계층별 세제 개편 효과를 검토함.**

19) 세액공제 방식은 과표소득 결정에 공제가 미리 발생하지 않으므로 소득공제 방식에 비해 과세 대상소득의 증가로 한계세율이 높아질 수 있음.

2. 소득계층²⁰⁾별 소득세제 개편 효과 분석

■ 소득공제 방식에서 과표소득 1,200만 원 이하인 소득자(저소득층)의 세 부담 변화

- (공제세율변화 효과) 소득공제 적용 시 한계세율보다 세액공제율이 커 추가적 환급액이 발생함(세 부담 감소).
 - 동 집단의 소득공제 적용 시 한계세율은 6%이며, 세액공제율은 연금저축 12%, 의료비 및 교육비 15%임.
 - 연금저축은 불입액당 6% 만큼 추가적 환급액이 발생함.
 - 의료비, 교육비는 공제대상 금액당 9% 만큼 추가적 환급액이 발생함.
- (한계세율변화 효과) 한계세율 변화여부에 따라 세 부담 효과가 달라짐.
 - (한계세율 증가 시) 과표소득 구간이 '1,200만 원 이하'에서 '1,200만 원 초과 4,600만 원 이하'로 증가하여 과세대상 소득이 추가적으로 발생하므로 세 부담이 증가함.²¹⁾
 - (한계세율 불변 시) 과표소득이 증가하더라도 추가적 세 부담이 발생하지 않음.
- (총변화 효과) 한계세율이 증가하는 경우 세 부담이 증가하나 한계세율이 변하지 않는 경우 세 부담은 감소함.
 - 한계세율변화에 따른 세 부담 증가보다 공제세율변화로 인한 추가 환급액이 크다면 세 부담이 줄어들고, 적다면 세 부담이 늘어남.

20) 소득계층은 '과표소득' 기준으로 최저 세율이 적용되는 '1,200만 원 이하' 소득자를 '저소득층'으로, 정부기준 중산층(총급여 5,500만 원 기준)이 속하는 '1,200만 원 초과 4,600만 원 이하' 소득자를 '정부기준 중산층'으로, 정부기준 중산층보다 소득이 조금 높아(예, 총급여 6천~7천만 원) '4,600만 원 초과 8,800만 원 이하'의 소득구간에 포함되는 소득자를 '실질적 중산층'으로 구분하여 살펴봄.

21) 한계세율은 6%에서 15%로 9%p 증가하고, 과세대상 소득도 추가적으로 발생하므로 세 부담이 증가함.

■ 소득공제 방식에서 과표소득 1,200만 원 초과 4,600만 원 이하인 소득자(정부 기준 중산층 포함)의 세 부담 변화

- (공제세율변화 효과) 소득공제 적용 시 한계세율과 세액공제율의 크기에 따라 달라짐.
 - 동 집단의 소득공제 적용 시 한계세율은 15%이며, 세액공제율은 연금저축 12%, 의료비 및 교육비 15%임.
 - 연금저축은 불입액당 3% 만큼 환급액이 줄어듦(세 부담 증가).
 - 의료비, 교육비는 환급액의 변화가 없음(세 부담 불변).
- (한계세율변화 효과) 한계세율 변화여부에 따라 세 부담 효과가 달라짐.
 - (한계세율 증가 시) 과표소득 구간이 '1,200만 원 초과 4,600만 원 이하'에서 '4,600만 원 초과 8,800만 원 이하'로 증가하여 과세대상 소득이 추가적으로 발생하므로 세 부담이 증가함.²²⁾
 - (한계세율 불변 시) 과표소득이 증가하더라도 추가적 세 부담이 발생하지 않음.²³⁾
- (총변화 효과) 한계세율이 증가하는 경우 세 부담이 증가하나 한계세율이 불변하는 경우 공제세율 변화효과에 의해 세 부담이 증가 혹은 불변함.

22) 한계세율은 15%에서 24%로 9%p 증가하고, 과세대상 소득도 추가적으로 발생하므로 세 부담이 증가함.

23) 동일한 총급여(예, 6천~7천만 원, 혹은 정부기준 중산층 5,500만 원) 소득자가 소득공제에서 세액공제 방식으로 세제개편이 되더라도 과표소득이 '1,200만 원 초과 4,600만 원 이하' 구간에서 변화가 없는 경우임.

3. 소득세제 개편안에 대한 평가 및 시사점

■ 조세 부담의 형평성 개선

- 세제 개편으로 인해 정부 기준 중산층(총급여 5,500만 원, 과표소득 4,600만 원 이하)의 추가적 세금 부담은 거의 발생하지 않고, 저소득층은 추가적 환급액이 발생한다는 점에서 조세 부담의 형평성은 개선됨.

■ 한계 과표소득자²⁴⁾의 조세 부담 급증

- 정부 기준의 중산층보다 소득이 조금 높은 근로자(과표소득 4,600만 원 초과)와 같은 한계 과표소득자는 **한계세율 증가로 세 부담이 급증함**.
 - (한계세율변화 효과) 예를 들어, 과표소득 4,600만 원이 초과되는 경우 세액공제율을 15%로 상향 조정하더라도 과세대상 소득의 증가와 한계세율의 증가(15%→24%)로 **세 부담이 급증함**.
 - (공제세율변화 효과) 또한 소득공제 대상액에 적용되는 한계세율이 24%이나, 세액공제율은 12% 혹은 15%이기 때문에 환급액이 감소함 (세 부담 증가).
- 결국 최근의 연말정산 및 세법 개정 논란은 중산층의 세 부담 우려 때문이라기보다 **한계 과표소득자의 세 부담이 급증할 우려** 때문임.
 - 한계 과표소득자는 소득공제 대상액에 적용되는 **세액공제율의 감소** 뿐만 아니라 **한계세율의 증가**에 따른 추가적 세 부담 발생과 같이 **두 가지 요인으로 세 부담이 급증함**.

24) 동일한 총급여 소득자인 경우에도 세제 개편으로 과표소득이 증가하여 개편 전에 비해 높은 한계세율을 적용받게 되는 소득자로 정의됨.

IV. 정책 과제

■ 조세 부담의 형평성 기초는 유지하되 고령화 대비를 위해 과세대상자의 세 부담이 급격히 증가하지 않도록 **세액공제율 조정** 등이 이루어져야 함.

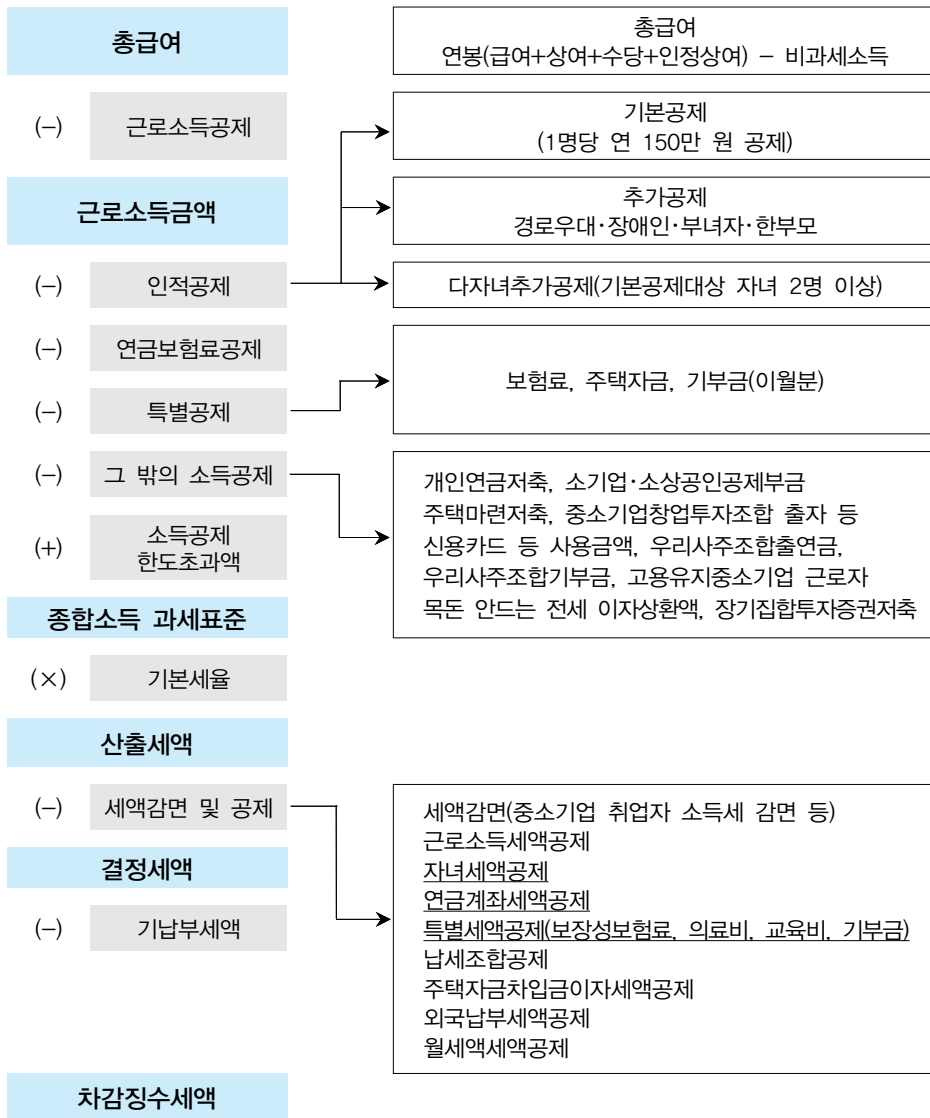
- 연금저축(퇴직연금 포함) 등과 같이 노후소득보장을 목적으로 하는 공제 항목의 경우 **세액공제율의 상향조정**을 통해 고령화에 대비할 필요가 있음.
 - 현행 12% 세액공제율을 포함하여 전반적으로 세액공제율을 15% 이상으로 조정함.

- 과표소득 구간 증가에 따른 한계세율 증가로 **한계 과표소득자의 세 부담이 급증하지 않도록** 제도 개선이 필요함.
 - 과표소득 1억 5천만 원 이하에서는 과표소득 구간이 상승함에 따라 한계세율이 9%p(6%→15%, 15%→24%), 11%p(24%→35%)로 급증함.
 - 따라서, 해당 세 부담에 대해 일정수준을 감액하거나 점진적으로 증가하는 방안이 검토되어야 함.

■ 장기적으로 **고령화 추세와 복지재정을 종합적으로 고려**하여 세액공제 한도 설정 등과 같은 소득세제 개편 방향을 모색할 필요가 있음.

- 적격개인연금(연금저축)의 세액공제 한도 상향조정, 가입자 속성별(근로자, 자영업자 등) 세제 차등화, 법인세제 검토 등

부록 1. 근로소득세 계산 흐름도



주: 밑줄 그은 부분은 2014년 이후 소득공제에서 세액공제로 전환됨.

부록 2. 근로소득공제

총급여액	근로소득공제금액	공제율
500만 원 이하	총급여액의 100분의 70	70%
500만 원 초과 1,500만 원 이하	350만 원 + (총급여액 - 500만 원) × 40%	40%
1,500만 원 초과 4,500만 원 이하	750만 원 + (총급여액 - 1,500만 원) × 15%	15%
4,500만 원 초과 1억 원 이하	1,200만 원 + (총급여액 - 4,500만 원) × 5%	5%
1억 원 초과	1,475만 원 + (총급여액 - 1억 원) × 2%	2%

부록 3. 소득세 기본세율 및 세액결정

과표소득 구간	세율	기본세액
1200만 원 이하	6%	과표소득의 6%
1,200만 원 초과 4,600만 원 이하	15%	72만 원 + (1,200만 원 초과금액의 15%)
4,600만 원 초과 8,800만 원 이하	24%	582만 원 + (4,600만 원 초과금액의 24%)
8,800만 원 초과 1억 5천만 원 이하	35%	1,590만 원 + (8,800만 원 초과금액의 35%)
1억 5천만 원 초과	38%	3,760만 원 + (1.5억 원 초과금액의 38%)

저자약력

■ 강 성 호

성균관대학교 경제학 박사
보험연구원 연구위원
(E-mail : ksh0515@kiri.or.kr)

■ 류 건 식

전북대학교 경제학 박사
보험연구원 선임연구위원(고령화연구실 실장)
(E-mail : keon@kiri.or.kr)

■ 정 원 석

Indiana University 경제학 박사
보험연구원 연구위원
(E-mail : originalstone@kiri.or.kr)

CEO Report 2015-01

연말정산 논란을 통해 본 소득세제 개선 방향

발 행 일	2015년 2월
발 행 인	강 호
발 행 처	보 험 연 구 원
	서울특별시 영등포구 국제금융로 6길 38
인 쇄 소	경성문화사
	대표전화 786 - 2999

본 자료에 실린 내용에 대한 문의는 보험연구원 고령화연구실
(☎3775-9033)로 연락하여 주십시오.

