자료 08-05

조세제도 개선에 관한 정책토론회

소득세제 개선방안

2008. 7

한국조세연구원

정책토론회 개요

□ 일시 : 2008년 7월 25일(금) 15:00~17:00

□ 장소 : 한국조세연구원 10층 대강당

□ 진행순서

15:00~15:10 인사말

홍범교 한국조세연구원 원장직무대행

15:10~16:40 주제발표 및 토론

「소득세제 개선방안」

▶ 사회자 : 안종범 성균관대 교수

▶ 발표자 : 전병목 한국조세연구원 연구위원

▶ 토론자 : 김상겸 단국대 교수

유경문 한국납세자연합회 회장(서경대 교수)

윤영선 기획재정부 조세정책관

이철인 성균관대 교수

이태규 한국공인회계사회 책임연구위원

임주영 서울시립대 교수

(가나다 순)

16:40~17:00 객석토론 및 종합정리

17:00 폐회

목 차

1. 배 경 ····· 1

2. 소득세제 현황 및 평가 ····· 3

가. 세율 수준과 구조 ····· 3

나. 세부담 수준 ····· 4

다. 세부담 구조 ····· 9

3. 외국의 소득세제 개편동향 ····· 14

가. 미국 ····· 15

나. 일본 ····· 18

다. 영국 ····· 21

4. 소득세제 개편방안 ····· 25

가. 기본방향 ····· 25

나. 구체적 개편방안 ····· 27

표 목 차

<표 1> 종합소득세율의 변화 ····· 3
<표 2> 세원별 조세수입의 국제비교(2005) ····· 6
<표 3> Tax Wedge의 구성 ····· 7
<표 4> 우리나라 평균소득 4인 가구 가구주 조세부담률 추이 ····· 9
<표 5> 과표구간별 근로소득세 납세자분포 ····· 10
<표 6> 소득 유형별 공제규모 ····· 11
<표 7> 가구원수별 최저생계비 대비 면세점 비율 ····· 12
<표 8> 소득재분배 효과의 국제비교 ····· 13
<표 9> 미국의 개인소득세 과세자 비중 변화추이 ····· 17
<표 10> 미국의 근로자가구 면세점 ····· 18
<표 11> 개인소득세의 세율구조 ····· 19
<표 12> 일본 근로소득자 과세자 비중 ····· 20
<표 13> 일본의 근로자가구 면세점(2006) ····· 21
<표 14> 개인소득세율의 변화 ····· 23
<표 15> 영국의 근로자가구 면세점(2006) ····· 24
<표 16> 우리나라 조세/국민부담률 추이 ····· 25
<표 17> 주요국의 개인 소득세율(2007년) ····· 27

그림 목차

[그림 1] OECD국가의 개인소득 관련 세부담(2005) ····· 5
[그림 2] OECD 주요국의 소득세 최고세율 변동 ····· 15

1. 배 경

□ 우리나라 소득세제는 높은 면세자 비중, 복잡한 공제제도, 근로소득자와 사업소득자와의 차별적 공제제도 운영 등의 문제점을 노정하고 있음

○ 근로소득자의 높은 면세자 비중은 소득파악률 격차를 고려하여 세부담 경감 차원에서 제공된 각종 공제제도 등의 영향

- 종합소득자는 소득파악 인프라의 부족으로 인해 높은 과세미달자 비율을 보임

○ 개산공제의 역할을 하는 표준공제와 항목별 공제의 역할을 하는 10여 종의 특별공제제도를 운영하고 있으나 대부분이 특별공제를 신청함으로 인해 제도운영의 복잡성 증대

○ 근로소득자와 사업소득자의 소득파악률 차이를 고려하여 특별공제도 근로소득자에게만 적용하여 정직한 사업소득자의 세부담을 높여주는 불합리한 결과를 초래

□ 소득의 유형에 따른 세부담 형평성을 강조한 결과 근로소득에 기초한 공제제도의 비중이 높아져 가구규모에 대한 고려가 상대적으로 약함

○ 가구규모에 따른 필요경비를 반영할 수 있는 인적공제액 등은 소득증가에 비해 상대적으로 변화폭이 적어 현재 세부담구조가 소규모 가구를 우대하는 결과를 초래

○ 가구규모에 따른 세부담 차이를 적정범위 이내로 축소할 필요가 있으며 이를 위한 각종 공제제도의 적정성을 검토하여야 함

□ 이러한 소득세제의 문제점 등을 반영하여 소득세제 개편방향을 검토할 필요

○ 새롭게 출범한 이명박 정부는 경제활성화를 위한 작은 정부를 지향하고 있어 이에 부합할 수 있는 소득세제 개편방향 필요

○ 특히 재원조달을 위한 소득세원의 확보와 최근의 소득세부담 증가세

완화를 동시에 달성할 수 있는 방안이 중요

○ 중장기적인 우리나라 소득세의 역할 설정과 이에 부합하는 방향의 개편노력 필요

2. 소득세제 현황 및 평가

가. 세율 수준과 구조

□ 우리나라 소득세제는 모든 소득을 종합하여 과세하는 종합과세체계를 기본으로 하고 양도소득, 퇴직소득 등 장기형성소득에 대해서는 분류과세

○ 종합과세되는 소득은 근로소득, 사업소득, 연금소득, 부동산임대소득, 이자소득, 배당소득, 기타소득으로 구체적인 소득유형은 법률로 정해져 있음.

○ 이자소득, 배당소득, 기타소득 등에 대해서는 일정규모 이하의 경우 원천징수에 의한 분리과세도 시행

□ 종합소득세율은 4단계 누진세율 구조로 2002년, 2005년 세율을 인하하여 현행세율(8～35%)에 이르고 있음

○ 세율구간은 2008년 20～10% 상향 조정

○ 4단계 과세구간은 주요 선진국인 미국의 6단계, 영국의 2단계, 독일의 3단계[1], 일본의 6단계와 비교해 볼 때 중간 정도에 해당

<표 2> 종합소득세율의 변화

과세표준	1996～2001	2002～2004	2005～2007	2008～	
1천만원 이하	10%	9%	8%	1,200만원 이하	8%
1～4천만원	20%	18%	17%	1,200~4,600만원	17%
4～8천만원	30%	27%	26%	4,600~8,800만원	26%
8천만원 초과	40%	36%	35%	8,800만원 초과	35%

자료: 재정경제부, 『조세개요』, 각 연도.

1) 세율 0%가 적용되는 구간을 포함할 경우에는 4단계임.

□ 우리나라 중앙정부 소득세 최고세율은 35%로 2006년 OECD국가 평균 35.1%와 거의 동일한 수준

○ 최고세율이 적용되는 소득수준은 평균임금 대비 2.6배로 OECD 평균 2.4배와 유사한 수준

- 그러나 OECD 평균수준은 매우 높은 수준을 보이는 미국, 스위스에 의해 크게 높아졌는데 이를 제외할 경우 1.8배 수준에 불과
- 이는 평균임금수준 근처에서 한계세율이 급격하게 높아지는 구조를 가진 유럽국가의 영향을 많이 받은 결과

○ 다만, 우리나라와 비슷한 소득세제를 운영하는 일본의 경우 최고세율 적용소득은 평균임금의 3.6배로 우리나라보다 높은 수준

□ 현행 소득세율 구조는 외국에 비해 큰 차이가 없어 변화의 필요성이 크지 않음

○ 다만 기존의 넓은 공제제도의 축소를 통한 과세기반 확충을 전제로 세율 인하를 추진할 경우 효율성 측면에서 긍정적

나. 세부담 수준

□ 전반적인 급여에 대해 부과되는 사회보장기여금, 급여세, 개인소득세를 모두 포함한 노동과세 부담을 살펴보면 2005년 기준 우리나라는 멕시코를 제외한 29개 OECD국가 중 가장 낮은 수준

○ 우리나라의 총노동 관련 세부담은 GDP 대비 8.9%로 OECD국가 평균 19.0%(가중평균은 17.6%)보다 크게 낮은 수준

- 우리나라와 유사한 소득세제를 가진 일본은 15.1%이며 미국은 16.3%, 영국은 17.5% 수준
- 이는 노동 관련 과세로 인한 경제적 왜곡효과가 다른 국가에 비해 낮음을 의미

○ 노동과세의 구성은 개인소득세 3.4%, 사회보장기여금 5.4%로 OECD국

가 평균인 9.2%, 9.5%와 비교해 볼 때, 소득세의 비중이 상대적으로 낮은 편임

- 비례세 형태의 사회보장기여금 비중이 큰 것은 효율성 측면에서 바람직하나 소득형평성 측면에서는 한계

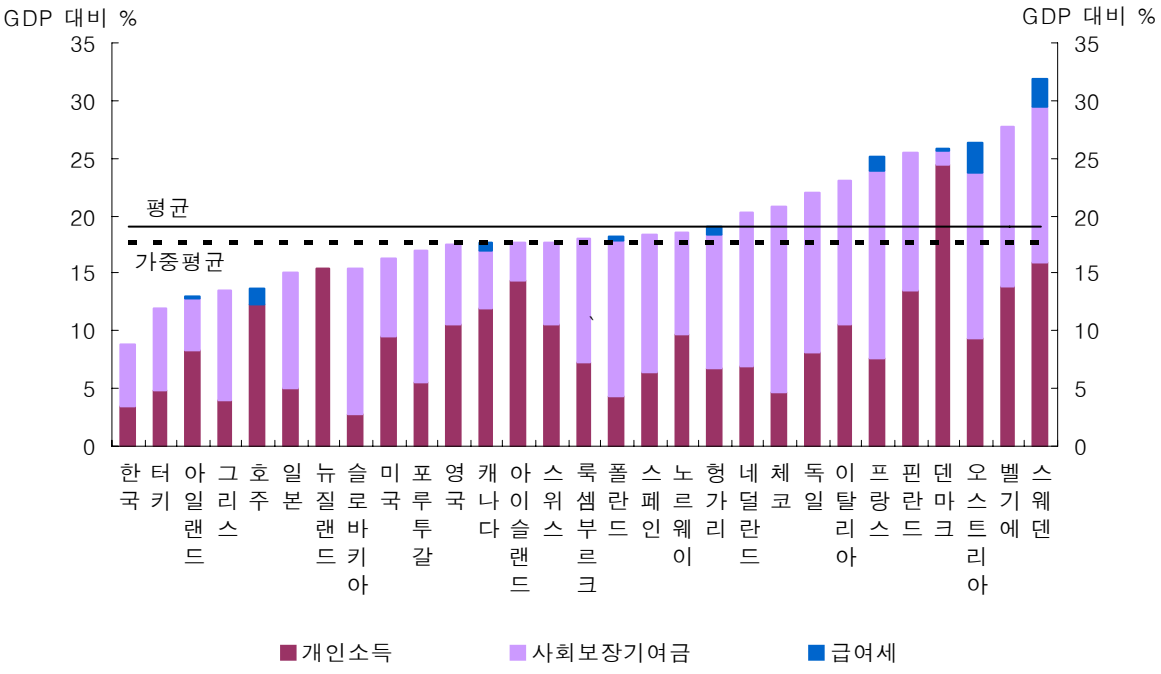
○ 구체적으로 개인소득세 비중은 GDP 대비 3.4%로 슬로바키아의 2.7%를 제외하고는 가장 낮은 수준

- 일본 5.0%, 미국 9.6%, 독일 8.1% 수준

□ 상대적인 세부담 수준을 나타내는 전체 세수 중 개인소득세의 비중도 2005년 기준 13.3%로 주요국가에 비해 낮은 수준

○ 일본 18.3%, 미국 35.1%, 독일 23.3% 등

[그림 1] OECD 국가의 개인소득 관련 세부담(2005)



자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

<표 3> 세원별 조세수입의 국제비교(2005)

(단위: %)

	한국	미국	프랑스	독일	일본	이탈리아	영국
소득과세	29.3	46.5	23.5	28.2	33.8	31.5	38.5
·개인소득	13.3	35.1	17.3	23.3	18.3	25.5	28.6
·법인소득	16.0	11.4	6.2	4.9	15.5	6.8	9.3
사회보장기여금	21.0	24.7	37.0	39.9	36.8	30.8	18.8
·근로자	12.1	10.8	9.2	17.4	15.9	5.5	7.8
·고용주	8.9	12.6	25.0	19.2	16.7	21.4	10.4
기타	49.7	28.8	39.5	31.9	29.4	37.7	42.7

자료: OECD, *Revenue statistics*, 2007.

□ 소득세 및 사회보장기여금 부담으로 인한 조세격차(Tax Wedge)[2]의 크기는 2007년 기준 19.6%로 여전히 다른 나라와 비해 낮은 수준

○ 2007년 조세격차중 소득세 부분은 4.2%로 멕시코를 제외하고는 가장 낮은 수준

- 소득세 효과에 비해 고용주부담금 및 근로자부담금에 의한 조세격차는 높아 각각 8.7%, 6.7% 수준

2) Tax Wedge는 조세부과로 인해 나타나는 균형가격(혹은 물량)으로부터의 이탈 정도를 나타내는 것으로 여기서는 기업이 지불하는 총 노동비용 중 근로자에게 지급되지 않는 소득세, 사회보장기여금 등의 비중을 나타내며 조세정책으로 인한 소득차이를 나타내는 지표

<표 4> Tax Wedge[1]의 구성

국가[2]	total tax wedge[3]	income tax	social security contributions		labour costs[4]
			employee	employer	
	2007	2007	2007	2007	2007
Germany	52.2	18.4	17.4	16.4	59,526
Belgium	55.5	21.5	10.7	23.3	57,141
Austria	48.5	12.0	14.0	22.6	56,630
United Kingdom	34.1	16.0	8.4	9.7	56,612
Luxembourg	37.5	13.0	12.6	11.9	54,000
Norway	37.5	19.3	6.9	11.3	52,048
Netherlands	44.0	12.1	18.6	13.3	51,828
France	49.2	9.9	9.6	29.6	50,260
Sweden	45.4	15.6	5.3	24.5	48,763
Switzerland	29.6	9.7	10.0	10.0	48,489
Japan	29.3	7.2	10.6	11.4	46,916
Korea	19.6	4.2	6.7	8.7	46,604
Finland	43.7	18.9	5.4	19.4	45,302
United States	30.0	15.7	7.1	7.2	44,347
Greece	42.3	7.9	12.5	21.9	44,304
Australia	27.7	22.1	0.0	5.7	42,579
Denmark	41.3	30.2	10.6	0.6	41,252
Canada	31.3	14.4	6.6	10.4	38,627
Iceland	28.3	23.0	0.2	5.1	38,232
Italy	45.9	14.4	7.2	24.3	36,692
Spain	38.9	10.8	4.9	23.2	36,329
Ireland	22.3	7.9	4.7	9.7	34,379
New Zealand	21.5	21.5	0.0	0.0	29,037
Portugal	37.4	9.3	8.9	19.2	27,453
Czech Republic	42.9	7.7	9.3	25.9	23,604
Hungary	54.4	16.1	12.6	25.7	21,552
Turkey	42.7	12.6	12.3	17.7	20,182
Poland	42.8	5.4	20.5	17.0	19,847
Slovak Republic	38.5	7.1	10.6	20.8	18,215
Mexico	15.3	3.4	1.3	10.6	11,766

주 : 1) Single individual without children at the income level of the average worker.
2) Countries ranked by decreasing labour costs.
3) Due to rounding total may differ one percentage point from aggregate of columns for income tax and social security contributions.
4) Dollars with equal purchasing power.

자료: *OECD Taxing Wages 2006-2007, 2007.*

□ 우리나라의 전반적인 소득세 부담은 2000년 이후 세율인하 등으로 큰 변화가 없었으나 세율 인하가 없는 경우 매년 0.2%포인트 정도 증가

○ 소득세 평균세율은 2000년대 5% 중반대로 일정한 수준

- 근로소득세 부담률은 약 3.5% 내외, 종합소득세는 14~15% 수준
- 이러한 부담률 격차는 종합소득자의 경우 과세소득 자체가 필요경비를 제외한 것으로 소득획득 과정의 필요경비가 포함된 근로소득과 성격의 차이가 있기 때문

○ 2002년, 2005년의 세율 인하 시기를 제외하면 소득세 부담률은 매년 0.2%포인트 정도 증가 추세

- 과세자 비중의 개선이 없을 경우, 납세자 계층의 세부담이 상대적으로 높아지며 그 정도는 누진적 세율구조로 인해 소득수준에 따라 증가
- 2007년 소득세수(근소+종소)는 20.3조원으로 2006년 대비 18.7% 증가하여 소득세 부담률 증가세가 강화됨

□ 근로자(4인 가구 가구주)의 세부담 수준은 소득증가에 따라 최근 증가

○ 평균소득 가구주 세부담은 2004년까지 소득세 실효세율 1.5~1.7%, 사회보장기여금을 포함한 총세부담은 8.2~8.7%를 유지하였으나,

- 2005년 소득세율 인하로 부담이 소폭 감소하였다가 2006년부터 부담이 증가하여 2007년 기준 소득세 실효세율 2.1%, 총세부담 9.5%

○ 2005년 이후 근로자 세부담 증가 속도가 그 이전 시기보다 빨라지고 있음을 보여줌

<표 5> 우리나라 평균소득 4인 가구 가구주 조세부담률 추이

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
근로소득세	1.5	1.6	1.6	1.7	1.7	1.5	1.9	2.1
소득세+사회보장	8.2	8.3	8.3	8.6	8.7	8.7	9.1	9.5
평균소득(백만원)	19.2	20.4	22.9	24.9	27.4	28.8	30.5	31.9

주: 사회보장기여금은 국민연금, 건강보험, 고용보험 기여금의 합.

자료: OECD(2007), Taxing Wages.

□ OECD 선진국들과 비교할 때 우리나라 개인소득세의 전반적 세부담 수준은 낮아 향후 일정정도 역할 증대가 필요할 것으로 보임

○ 다만 개인소득자 차원에서 경험하는 세부담 증가추세는 사회보장부담 증가와 함께 소득세 비중 확대에 장애요인으로 작용할 가능성

○ 점진적인 소득세 역할 증대가 필요

다. 세부담 구조

□ 신고 소득에 대한 세부담 구조는 근로소득자는 면세자 비중이 늘어난 반면 종합소득자는 줄어드는 추세를 보임

○ 근로소득세 부담구조는 1996년 이후 과세미달자가 29.8%에서 2006년 47.4%로 증가하였으나 세부담자 중 낮은 소득자 비중은 크게 감소

- 과세표준 1천만원 이하의 과세자의 비중은 1996년 53.7%에서 2006년 28.3%로 하락
- 반면 과세표준 1천만~4천만원 과세자 비중은 15.9%에서 21.2%로 증가하는 등 높은 소득자의 비중은 증가

○ 종합소득세 부담구조는 1997년 이후 과세미달자가 크게 감소(61.7%→37.5%)하는 등 전반적으로 높은 소득자의 비중이 증가

- 과세표준 8천만원 초과자의 비중은 1997년 1.2%에서 2006년 2배 수준인 2.4%로 증가

○ 소득분포 격차는 종합소득자에서 크게 나타남

- 2006년 기준 과세미달자 비중은 37.5%로 근로소득자 47.4%보다 낮고 8천만원 초과자의 비중도 2.4%로 근로소득자 0.5%보다 높은 수준
- 세부담 집중도도 종합소득자가 높아 과세표준 8천만원 초과자의 세액 비중은 66.9%로 근로소득자 25.9%보다 매우 높은 수준

<표 6> 과표구간별 근로소득세 납세자분포

(단위: 천명, 십억원, 천원, %)

과세표준	1996년 귀속소득			2006년 귀속소득		
	인원	결정세액	1인당 세액	인원	결정세액	1인당 세액
과세미달자	2,953(29.8)	0(0.0)	0	5,974(47.4)	0(0.0)	0
0~1천만원	5,322(53.7)	962.7(19.9)	181	3,563(28.3)	564.0(4.9)	157
1천만~4천만원	1,579(15.9)	3,101.6(64.1)	1,964	2,665(21.2)	5,231.9(45.2)	1,963
4천만~8천만원	50(0.5)	481.2(9.9)	9,625	323(2.6)	2,774.2(24.0)	8,578
8천만원 초과	7(0.1)	292.4(6.0)	41,777	69(0.5)	2,996.3(25.9)	43,686
과세자 합계	6,958(70.2)	4,837.9(100)	695	6,621(52.6)	11,566.4(100)	1,747
전체근로자	9,911(100)	4,837.9(100)	488	12,595(100)	11,566.4(100)	918

주: ( ) 안은 비중임.
자료: 국세청,『국세통계연보』, 각 연도.

□ 우리나라 소득세제에 있어 소득파악률 수준과 그 변동은 현재 세부담 구조와 함께 조세제도 설계에 중요한 요인

○ 사업소득 및 부동산 임대소득의 소득파악률은 이전 연구에 의하면 50~80% 수준으로 근로소득에 비해서 낮은 수준

- 사업 및 부동산 임대소득의 소득파악률이 낮은 원인은 현금 중심의 투명하지 못한 거래관행에 기인

□ 소득파악률 차이를 고려하여 근로소득과 비근로소득에 대해서는 차등 공제를 적용하고 있으며 그 수준도 상당한 실정

○ 2006년 기준 총 소득 대비 과세표준의 비율은 근로소득자는 30.0%로 종합소득자의 77.2%보다 47.2%포인트 낮은 수준으로 공제수준의 격차가 상당함을 보여줌

○ 2005년 대비 변동폭은 1%포인트 미만으로 미미한 실정

□ 또한 근로소득과 사업소득 사이에는 필요경비에 대한 공제허용의 차이라는 측면에서 큰 차이가 있으므로 이를 공제제도에서 반영한 결과

○ 즉 종합소득자의 경우 과세소득 자체가 필요경비를 제외한 것으로 소득획득 과정의 필요경비가 포함된 근로소득과는 성격상 차이

○ 따라서 공제차등은 필요하며 그 수준은 달라질 수 있음

- 일본, 프랑스 등은 우리나라와 같은 근로소득공제 제도 운영

<표 7> 소득 유형별 공제규모

(단위: 십억원, %)

	2005		2006	
	근로소득자	종합소득자	근로소득자	종합소득자
총 소득[1](A)	279,372	54,103	317,872	65,001
총 공제	195,852	12,365	222,426	14,822
과세표준(B)	83,520	41,739	95,446	50,179
과세표준비중 (B/A)	29.9	77.1	30.0	77.2

주: 1) 근로소득자는 총 급여, 종합소득자는 과세대상 소득기준. 종합소득자의 과세소득은 2006년 기준 총 수입금액의 12.3%

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2007.

□ 가구규모에 따라서도 소득세 부담의 차등이 발생하는데 이는 소규모 가구를 상대적으로 우대하는 구조

○ 그 원인은 개인단위 소득과세 체제와 근로소득과 사업소득간의 소득파악률 차이를 보정하기 위해 높은 소득공제를 허용하기 때문

- 가구규모에 따른 소득세 부담차이의 문제는 생활비용 측면에서 주로 저소득층에게 중요한 문제

○ 필요소득을 나타내는 최저생계비 대비 면세소득 수준이 1인 가구의 경우 2.20배인 데 비해 4인 가구는 1.16배 수준에 불과

<표 8> 가구원수별 최저생계비 대비 면세점 비율

(단위: 배)

	1인 가구	4인 가구	5인 가구
우리나라(2007)	2.20	1.16	1.14
미국(2004)	0.84	1.15	1.12

□ 소득세제의 가구소득 재분배 효과는 우리나라의 낮은 소득세 부담수준에도 불구하고 외국에 비해 큰 차이를 보이지 않음

○ 소득세 및 기여금으로 인해 소득재분배 효과는 우리나라의 경우 약 4.3% 개선되는 것으로 나타났으며 미국 5.9%, 영국 5.8%에 비해 낮은 수준임

○ 그러나 우리나라와 유사한 소득세 구조를 가진 일본의 2.5%보다는 높은 수준

<표 9> 소득재분배 효과의 국제비교

	기준연도	지니계수(기준소득)				소득재분배 효과 (%)		
		시장소득 (A)	총소득 (B)	가처분소득		사회이전 소득 (B-A)/A	소득세·기여금 (C-B)/A	계 (C-A)/A
				소득세후	소득세·기여금후 (C)			
한국	2006	0.31608	0.30764	0.29650	0.29402	-2.67%	-4.31%	-6.98%
미국	2005	0.493	0.447	-	0.418	-9.3%	-5.9%	-15.2%
영국	2005/06	0.52	0.37	-	0.34	-28.8%	-5.8%	-34.6%
일본	2005	0.5263	0.4059	-	0.3930	-22.9%	-2.5%	-25.3%
뉴질랜드	2004	0.43	0.37	-	0.35	-14.0%	-4.7%	-18.6%
캐나다	2005	0.439	0.364	0.325	-	-17.1%	-8.9%	-26.0%

주: 1. 우리나라의 소득세는 근로·종합·이자·배당소득세를 나타냄. 시장소득은 민간소득(=시장소득+민간이전소득) 기준임.

2. 일본의 총소득 기준은 사회보장에 따른 재분배후 소득을 말함. 다른 나라와 달리 시장소득에 사회이전소득을 합산한 다음 사회보험료를 차감한 것임. 따라서 일본의 경우 가처분소득 기준 지니계수의 변화율은 사실상 조세만의 소득재분배 효과로 보아야 함.

3. 뉴질랜드의 경우 소득세·기여금후 소득은 간접세까지 차감한 것임.

자료: 미국 - US Census Bureau(2007), 영국 - Jones(2007), 일본 - 후생노동성(2007).
뉴질랜드 - Treasury(2005), 캐나다 - Statistics Canada(2007), 한국조세연구원 내부자료에서 재인용

3. 외국의 소득세제 개편동향

□ 1980년대 중반 이후 선진국들은 전반적인 조세개혁의 방향을 “낮은 세율-넓은 세원”로 설정

○ 영국(1984년)과 미국(1986년)의 소득세 최고세율 및 법인세율 인하를 시작으로 1980년대 중반 이후 대부분 선진국들이 “낮은 세율-넓은 세원”으로의 조세개혁 추진

- 이를 위해 법인세 및 소득세 세율 인하 및 비과세·감면을 축소

○ 그 결과 1980년대에 45% 및 65%에 달하던 법인세 및 소득세 최고세율이 최근에는 30% 및 50% 미만으로 낮아짐

□ 세원확충 등의 노력을 병행하여 조세부담률 증가속도가 다소 둔화되기는 하였으나 상승추세는 지속

○ 2000년대 들어서는 상승하기만 하던 조세부담률이 정체 내지 소폭이나마 하락하기 시작

○ 이동성이 높은 생산요소(자본, 기술, 고급인력)에 대해서는 세율을 인하하여, OECD 30개국 중 18개국이 법인세율을 인하하고 15개국이 소득세율을 인하하였기 때문

□ 구체적으로 (중앙정부)소득세 최고세율의 경우 OECD 평균이 2000~2006년 기간중 5.7%포인트(40.0%→34.3%) 인하됨.

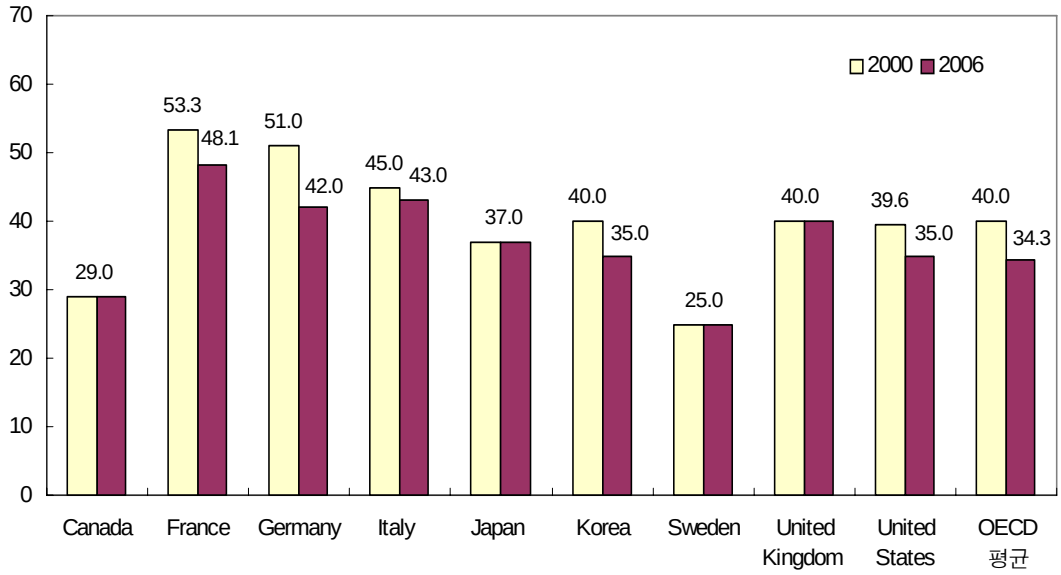
○ G7 국가를 중심으로 살펴보면 독일이 9.0%포인트(51.0%→42.0%)로 가장 큰 폭의 인하를 보여주며 프랑스 5.2%포인트(53.3%→48.1%), 미국 4.6%포인트(39.6%→35.0%)임

- 세율변동이 없었던 캐나다와 영국은 세율 인하방안이 2007년 예산안으로 제안됨

- 일본의 경우 2007년부터 최고세율이 37%에서 40%로 인상되었으나 이는 지방소득세와의 구조조정을 위한 것임

○ 우리나라는 동 기간 동안 최고세율을 5%포인트(40.0%→35.0%) 인하
- 2002년 세율 10% 인하와 2005년 1%포인트 인하로 구성

[그림 2] OECD 주요국의 소득세 최고세율 변동



자료: OECD *Tax Database*(2007년)

가. 미국

□ 미국은 1980년대 2차례에 걸쳐 소득세율을 인하한 바 있었으나, 클린턴 행정부(1992년~2000년) 시기에는 재정적자 악화를 개선하기 위해 소득세율 및 법인세율의 최고세율 인상 등 증세정책을 추진

○ 최고세율인상 : 소득세율 28%→39.6%, 법인세율 34%→35%

○ 이러한 증세 및 재정지출 축소 정책과 더불어 IT투자 등에 따른 경제 호황으로 인한 세입 증가 등으로 1998년 이후 재정수지가 흑자 반전

□ 그러나 부시 행정부(2000년~현재) 시기에는 2000년 후반부터 시작된 경기

하강에 대한 경기부양을 위한 대규모 감세정책(최고세율 인하: 소득세율 39.6→35%, 법인세율 35%→32%)을 2001년 시행

○ 상속세의 단계적 폐지를 추진(2010년까지)

○ 동 정책은 경기회복에 부분적으로 기여하는 등 긍정적인 측면도 있었으나 소득 재분배 및 재정수지 악화의 부작용도 초래

□ 2001년 및 2002년 감세정책

○ 2001년 경기후퇴에 대응하기 위하여 향후 11년 동안(2001~2011) 총 1조 3,500억달러 규모의 감세정책(EGTRRA[3]) 실시.

- 기존 5단계 소득세율을 6단계로 개편, 최고세율의 단계적 인하

○ 2002년 3월 9.11 테러로 인한 일시적인 경기침체와 기업의 경영환경 개선을 위해 단기적인 조세지원 제도(JCWAA2002[4]) 수립

- 감세 규모: 400억달러(2001), 400억달러(2002)

□ 현행 소득세제 구조는 소득신고 유형에 따라 과표구간의 차이가 있지만 6단계 세율구간에 10~35%의 세율수준임.

□ 개인소득세 과세자 비중은 1990년대 후반 75% 내외에서 2000년대 들어 점차 하락하여 2004년 기준 67.4%임

○ 과세자 비중은 개인소득세 총 신고건수(2004년 약 1억3 천만건) 중 과세대상 신고건수의 비중임.

3) Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act
4) Job Creation and Worker Assistance Act of 2002

<표 10> 미국의 개인소득세 과세자 비중 변화추이

(단위: 명, %)

	총 소득세 신고자	과세신고자 (비중)	비과세신고자
1995	118,218,327	89,252,989 (75.5)	28,965,338 (24.5)
1996	120,351,208	90,929,350 (75.6)	29,421,858 (24.4)
1997	122,421,991	93,471,200 (76.4)	28,950,791 (23.6)
1998	124,770,662	93,047,898 (74.6)	31,722,764 (25.4)
1999	127,075,145	94,546,080 (74.4)	32,529,065 (25.6)
2000	129,373,500	96,817,603 (74.8)	32,555,897 (25.2)
2001	130,255,237	94,763,530 (72.8)	35,491,707 (27.2)
2002	130,076,443	90,963,896 (69.9)	39,112,547 (30.1)
2003	130,423,626	88,921,904 (68.2)	41,501,722 (31.8)
2004	132,226,042	89,101,934 (67.4)	43,124,108 (32.6)

주: 과세자비중은 개인소득세 총 신고건수(Total tax returns) 중 과세 신고건수(Texable returns)의 비중으로 산정

자료: IRS Data Book, 각 연도

□ 미국 개인소득세의 면세점 수준은 1인 가구와 4인 가구(1인 소득자, 배우자, 자녀 2인)의 경우 각각 8,450달러, 4인 가구 41,867달러 수준

○ 이는 2006년 생산직근로자 평균소득(32,503달러) 대비 약 26.0%, 128.8% 수준으로 자녀 있는 가구에 대한 배려를 발견할 수 있음

- 그 주된 원인은 자녀 1인당 1,000달러씩 제공되는 자녀세액공제(CTC)의 영향임.

○ 개인소득세 주요공제제도로는 표준공제, 개인공제, EITC, CTC가 있음

- 기초공제는 표준공제와 개인공제로 구성되는데 표준공제는 개인 5,150달러, 가구주 7,550달러, 합산시 10,300달러가 적용
  ▪ 개인공제는 모든 납세자(합산시 부부 각각에 적용)에 3,300달러씩 적용하게 됨
- 부양가족공제는 1인당 3,300달러씩 적용
- 저소득층(개인의 경우 12,120달러, 자녀2인 부부는 38,348달러 이하)에 대해서는 EITC가 적용
- CTC는 자녀 1인당 1,000달러가 제공되며 소득이 개인 75,000달러, 부부 110,000달러 이상일 경우 초과금액의 5%씩 감액됨

○ 소득세율은 소득수준에 따라 10%~35%로 누진과세

<표 11> 미국의 근로자가구 면세점

(단위: 달러)

	1인 가구	4인 가구
근로소득	8,450	41,867
기초공제	8,450	16,900
부양가족공제	0	6,600
기타공제	0	0
과세표준	0	18,367
산출세액	0	2,000
EITC	0	0
CTC	0	2,000
최종세액	0	0

나. 일본

□ 일본의 소득세제 개편은 1992년 이후 지속된 장기불황을 극복하고 국내경기를 부양하기 위해 실시한 다양한 세제개혁의 한 수단으로 이용됨

○ 소득세에 대한 세율 인하 및 누진구조 완화(1999년, 10, 20, 30, 40, 50%→10, 20, 30, 37%)와 법인세의 세율 인하(37.5%→34.5%→30%) 등 지속

적인 감세 조치가 시행됨(1994, 1998, 1999년)

○ 그러나 감세정책에도 불구하고 소비확대를 통한 경기회복의 성과는 나타나지 않아 세입이 부진한 가운데 경기부양을 위한 재정지출 확대로 인해 재정적자만 심화되는 부작용

○ 최근 들어서 대폭적 세율 인하의 중단 및 경기회복 등으로 재정수지가 다소 개선되기 시작

□ 2000년대 이후에는 재정여건의 악화로 소득세제 변화는 크지 않았으며, 2006년에는 중앙정부에서 지방으로 세원을 이양하기 위하여 개인소득세 및 지방소득세 구조를 개편(2007년 적용)

○ 5%/10%/13%의 세율구조를 지닌 지방소득세를 10% 세율로 단일화한 반면 세부담이 늘어나는 저소득계층의 개인소득세율을 인하하고 세부담이 줄어드는 고소득계층의 세율은 인상

○ 개인소득세율의 변화를 반영하기 위해 과표구간이 2구간 늘어남(기존 4구간 → 6구간)

- 저소득구간에 5% 세율구간과 고소득 40% 세율구간 신설

<표 12> 개인소득세의 세율구조

2006년 이전		2007년	
적용과세소득	세율	적용과세소득	세율
330만엔 이하의 금액	10%	195만엔 이하의 금액	5%
900만엔 이하의 금액	20%	330만엔 이하의 금액	10%
1,800만엔 이하의 금액	30%	695만엔 이하의 금액	20%
1,800만엔 초과의 금액	37%	900만엔 이하의 금액	23%
		1,800만엔 이하의 금액	33%
		1,800만엔 초과의 금액	40%

□ 일본의 근로소득자 과세자 비중은 1995년 이후 85% 수준을 유지하고 있으며 1998년을 제외하고는 비중이 변화폭이 크지 않음.

○ 2004년 기준 총 근로소득자는 44.5백만명이며 그 중 납세자는 38.1백만명으로 전체의 85.5% 수준

<표 13> 일본 근로소득자 과세자 비중

(단위: 천명, %)

	근로소득자	납세자(비중)
1995	44,394	38,814 (87.4)
1996	44,896	39,189 (87.3)
1997	na	n.a
1998	45,446	34,844 (76.7)
1999	44,984	38,780 (86.2)
2000	44,939	38,872 (86.5)
2001	45,097	38,820 (86.1)
2002	44,724	38,079 (85.1)
2003	44,661	37,667 (84.3)
2004	44,530	38,078 (85.5)

자료: 일본 국세청, 『통계연보』, 각 연도.

□ 개인소득세 면세점 수준은 1인 가구 117.2만엔, 4인 가구(1인 소득자, 배우자, 자녀 2인) 293.7만엔으로 2006년 생산직근로자 평균소득(503.5만엔) 대비 약 23.3%, 58.3%수준임

○ 이러한 가구규모별 면세점의 차이는 부양가족 및 소득수준에 따라 제공되는 근로소득공제 등의 차이에 기인

○ 주요 공제제도로는 기본공제, 부양가족공제, 근로소득공제, 사회보장기여금 공제 등이 있음

- 기본공제는 납세자 1인당 38만엔을 공제
- 부양가족공제는 배우자 38만엔, 기타 부양가족 1인당 38만엔 공제
- 사회보장기여금공제는 연금(7.321%), 건강보험(4.1%), 실업보험(0.8%)으로 구성되어 총소득의 12.221%를 납세자가 부담
- 근로소득공제는 최소 65만엔에서 각 소득구간별로 40%~5%를 공제

○ 소득세율은 2006년 기준 10%~37%로 누진과세되었으나 2007년부터는

지방소득세율 체계 변경으로 5~40%로 조정

<표 14> 일본의 근로자가구 면세점(2006)

(단위: 천엔)

	1인 가구	4인 가구
근로소득	1,172	2,937
근소공제	650	1,061
기본공제, 부양가족공제	380	1,520
추가공제	0	0
사회보장기여금공제	142	356
과세소득	0	0
최종세액	0	0

다. 영국

□ 1979년 집권한 보수당인 대처정부는 경제활력 회복 등을 위해 소득과세에서 소비과세로의 세제 전환을 추진

○ 소득세율의 인하 및 누진도 완화(25~83%의 11단계 → 25~60%의 7단계)를 추진

- 소득세율은 계속 인하되어 1988년에는 25%/40%의 2단계로 단순화
- 반면 부가가치세 세율은 인상(8%→ 15%)됨

○ 1984년에는 투자촉진 등을 위해 법인세율은 단계적 인하(52% → 1986년 35%)하되 과세 베이스는 확대

□ 1990년대 초 집권한 메이저 보수당 정부는 기본적으로 대처정부의 정책을 이어 소득세율 및 법인세율의 인하 및 부가가치세율 인상을 시행

○ 기업활성화를 위해 법인세율을 인하(35%→33%)하였고, 조세수입 감소를 보충하기 위해 부가가치세율을 2.5%포인트 인상(15%→17.5%)

○ 1992년부터 소득세의 기본세율(25%)·할증세율(30%) 이외에 경감세율

(20%)을 신설하여 3단계 과세체제를 구축하였으며 이를 통해 저소득자의 세부담을 경감

- 1996년 및 1997년에도 소득세 기본세율을 단계적으로 인하(25%→23%)

○ 동시에 영국정부는 세출삭감 노력과 병행하여 탄화수소세 세율 인상 등을 추진하여 1993년 GDP 대비 7.9% 재정적자를 1998년에 흑자로 전환

□ 1997년 집권한 노동당의 블레어 정권은 법인세율의 단계적 인하(1997년 33%→31%, 1999년 →30%(소규모법인 20%)와 소득세 기본세율 및 경감세율 인하를 추진

○ 소득세의 기본세율 인하(2000년 23%→22%) 및 저소득층을 위한 경감세율을 10%로 인하

○ 그러나 2000년대 들어 교육, 의료 등 사회보장분야에서의 정부지출이 증가함에 따라 재정수지는 다시 적자로 전환

□ 2007년 3월 영국 재무장관은 예산발표를 통해 국가경쟁력 강화를 위한 세제개편방안으로 소득세율 인하와 개별 소비세 인상을 제시

○ 법인세율을 2008년부터 현행 30%에서 28%로 2%포인트 인하

- 2009년까지 소규모 회사 법인세율(Small company tax rate)을 현행 19%에서 22%로 1%포인트씩 단계적 인상(2007년 20%, 2008년 21%, 2009년 22%적용)

- 이는 개인소득세 회피 목적의 회사 설립을 방지하기 위함

○ 개인소득세는 2008년부터 기본세율(Basic rate)을 현행 22%에서 20%로 2%포인트 인하하고, 현행 10%인 최저세율(Starting rate) 구간을 폐지

○ 세수보전을 위해 연료세, 주세, 담배소비세는 인상

<표 15> 개인소득세율의 변화

	2007년		2008년	
	과세표준	세율	과세표준	세율
최저세율 (starting rate)	£0 ~ 2,230	10%	-	
기본세율 (basic rate)	£2,230 ~ 34,600	22%	£0 ~ 34,600	20%
최고세율 (top rate)	£34,600 이상	40%	£34,600 이상	40%

□ 영국의 2006년 개인소득세 면세점은 1인 가구 9,563파운드, 4인 가구(1인 소득자, 배우자, 자녀 2인) 19,249파운드 수준으로 2006년 생산직근로자 평균소득(30,842파운드) 대비 약 31.0%, 62.4%임

○ 가구규모별 면세점의 차이는 부양아동 등을 감안하여 근로가구에 적용되는 NTC(New Tax Credit, Working tax credit과 Child tax credit으로 구성) 규모 차이에 기인함

○ 개인소득세 주요 공제항목으로는 납세자에만 적용되는 기초공제, WTC (Working Tax Credit), CTC(Child Tax Credit) 등이 있음

- 사회보장기여금에 대한 공제를 허용하지 않으며 부양가족에 대한 별도 공제가 없음
- WTC는 가구당 적용되는 세액공제로 가구당 기본 1,665파운드를 부여하며 주당 30시간 이상 근로시 680파운드를 추가적으로 부여
  - ▪ 4인 가구(1인 소득자, 배우자, 자녀 2인)의 경우 최대 3,985파운드 지급
- CTC도 가구당 적용되는 세액공제로 가구당 기본 545파운드를 부여하며 자녀 1인당 1,765파운드를 추가적으로 부여
  - ▪ 4인 가구(1인 소득자, 배우자, 자녀 2인)의 경우 최대 4,075파운드 지급
- NTC(New Tax Credit; WTC와 CTC)은 소득이 5,220파운드를 초과할

경우 초과금액의 37%씩 축소되나 50,000파운드 소득까지 최소 545파운드를 지급

▪ 50,000파운드 이상일 경우 초과소득의 6.7%식 NTC 축소

○ 소득세율은 10%~40%로 누진과세

<표 16> 영국의 근로자가구 면세점(2006)

(단위: 파운드)

	1인 가구	4인 가구
근로소득	9,563	19,249
기초공제	5,035	5,035
부양가족공제	0	0
기타공제	0	0
과세표준	4,528	14,214
산출세액	738	2,869
WTC & CTC	738	2,869
1차 NTC 감소점	5,220	5,220
최종세액	0	0

4. 소득세제 개편방안

가. 기본방향

□ 현재 우리나라의 소득세 부담은 OECD 선진국들에 비해 낮고 세수기반도 협소하여 소득세의 기능을 보완·확대할 필요가 있음

○ 그러나 2004년 이후 조세/국민 부담률 상승추세가 높아 소득세의 기능을 적극적으로 확대하기에는 한계

- 이명박 정부도 조세부담률을 현재 22%대에서 20%대로 인하하기 위해 법인세율 5%포인트 인하 등의 정책 추진

○ 전반적인 소득세 부담률은 2000년 이후 세율 인하 등으로 큰 변화가 없었으나 세율 인하가 없는 경우 매년 0.2%포인트 정도 증가

- 2007년 소득세수(근소+종소)는 20.3조원으로 2006년 대비 18.7% 증가하여 소득세 부담 증가가 높으며

- 이는 절반 정도에 불과한 과세자를 중심으로 나타나 향후 납세순응도에 문제를 야기할 수 있음

<표 17> 우리나라 조세/국민부담률 추이

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007e
조세부담률	19.6	19.7	19.8	20.4	19.5	20.2	21.1	22.7
국민부담률	23.6	24.1	24.4	25.3	24.6	25.5	26.8	28.6

주: 국민부담률＝조세부담률＋사회보장부담률(사회보장기여금/GDP), 2007년은 기획재정부 추정치

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

□ 소득세 세부담 증가율을 경상성장률(혹은 임금상승률) 대비 일정범위 내로 조정하면서 중장기적으로 점진적인 소득세 역할 증대가 바람직

○ 최근 개인소득자 차원에서 경험하는 세부담 증가추세는 사회보장부담 증가와 함께 소득세 비중 확대에 장애요인으로 작용할 가능성이 있기 때문

□ 소득세의 역할 증대와 함께 면세자 축소, 가구규모에 대한 고려, 세제 간소화, 소득파악률 제고 등 구조개선 노력도 필요

○ 면세자 축소와 소득파악률 제고는 소득세에 대한 국민 신뢰성(납세 순응도)을 제고한다는 측면에서 바람직함

○ 세제 간소화와 가구규모에 대한 세제적 고려는 납세순응비용의 축소와 가족구성에 대한 조세정책적 왜곡을 축소하기 위해 필요

□ 면세자 축소, 소득파악률 제고 등의 정책은 전반적인 세부담을 증가시키므로 이를 적절히 완화할 수 있는 정책수단과 동시에 실시할 필요

○ 면세자 축소를 위해서는 적극적으로는 근로소득공제 축소, 특별공제의 축소 등을, 소극적으로는 각종 공제제도 명목금액의 3~5년간 동결 등을 검토 가능

○ 소득세 부담구조 조정의 경우 세부담이 크게 증가할 수 있으므로 세율 인하 등과의 연계가 바람직

□ 또한 가구규모별 세부담 형평성 확보를 위하여 피부양자에 대한 인적공제 확대 등을 검토할 필요

○ 그러나 가구규모별 세부담 형평성의 문제는 소득이 낮은 계층에 큰 의미를 지니므로 EITC 등 저소득층에 특화된 정책방안이 바람직할 수 있음

○ 특히 인적공제의 확대는 납세자 비중을 크게 하락시키므로 이를 보완할 수 있는 다른 정책과의 조합을 통해 추진할 필요

나. 구체적 개편방안

1) 소득세율 인하 여부

□ 현재의 소득세율 체계는 변동을 야기할 만한 요인 없음

○ 2006년 기준 OECD 주요국과 유사한 수준이며 최고소득세율 적용구간도 평균소득에 비해 적절한 수준 유지

○ 2007~2008년 기간 동안 최고세율 과표구간 상향조정(10%)과 평균소득 증가(연5~6%)를 감안하면 최고세율 적용구간은 2006년 평균 근로자소득의 2.6배 수준과 유사할 전망

<표 18> 주요국의 개인 소득세율 (2007년)

(단위: %)

구 분	프랑스	독일	영국	미국	일본	중 국	대만	한국
소득세율	5.5～40	15～45	10～40	10～35	5～40	5～45	6～40	8～35
최고세율 (지방세포함)	40	45	40	41.8	50	45	40	38.5

주: 지방세 포함 OECD 최고세율 평균(2006년) : 43.0%

□ 근로소득에 대한 대규모 공제로 총급여 대비 과세표준도 30% 수준에 불과

○ 총급여액 대비 과세표준비율은 한국(2006) 30%, 미국(2004) 66% 수준임

○ 좁은 과세표준에 낮은 세율로 과세되고 있어 소득세의 재정기여도도 낮은 상황

- 2005년 기준 소득세 수입비중은 한국 13.6%로 일본 17.8%, 독일 22.8%, 미국 34.7% OECD 평균 24.6%보다 낮은 수준

□ 다만 최근의 높은 소득세수(근소+종소) 증가(2007년 18.7% 증가)와 법인세율 인하정책 등을 감안할 필요

○ 소득세 부담구조 조정에 따른 세부담 증가 정도와 연계하여 소득세율 변화 여부를 결정할 필요

□ 소득세부담 증가추세 완화, 법인세율 인하에 따른 자영사업자 세부담 경감 등을 위해 소득세율 인하를 추진할 필요

○ 세율 인하의 적용시기는 기존 감세정책이 끝나는 시기를 고려할 필요

- 2008년부터 세율구간을 구간별로 20～10% 인상하였고
- 2008～2009년 동안 근로자·자영업자에게 지급할 유가환급금 규모는 각각 소득세율 1%포인트 인하와 동일한 규모
- 세율 인하로 인한 재정여건을 감안할 필요

○ 유가환급금 지원이 끝나는 2010년 적용을 검토

- 소득세율 인하시 소득세 부담구조 개선과 동시에 추진할 필요

2) 소득세 공제체계 개편

□ 근로소득공제가 큰 반면 인적공제는 적어 가구원 수에 따른 세제지원 효과가 약한 편

○ 급여총액 대비 공제 비중은 2006년 기준 근로소득공제 31%, 인적공제 10%, 특별공제 17%

○ 인적공제 등 부양가족이 많은 가구에 대한 세제지원 효과가 있는 공제항목의 확대가 필요하나, 공제 확대는 과세자 비율을 하락시킬 수 있는 점을 고려하여 이를 보완할 수 있는 다른 정책과 병행 추진할 필요

○ 근로소득공제는 소득공제 중 가장 큰 비중을 차지하여 과세기반 확충 등 소득세 기능 강화에 제약 요인으로 작용하므로, 향후 점진적으로 축소하는 것이 바람직

□ 현행 특별공제제도는 항목만 16개로 매우 복잡하고, 근로자의 면세점을

낮추는 요인으로 작용하고 있으므로 점진적으로 축소가 필요

○ 투자조합출자 소득공제 등 실효성이 낮고 과세원칙에 맞지 않는 항목부터 재검토 필요

3) 소득세 과세저변 확대

□ 소득세제의 기능 강화를 위해 뚜렷한 이론적·법적 근거 없이 비과세되고 있는 부분들에 대해서는 과세형평 등을 고려하여 점진적으로 과세로 전환할 필요

○ 이론적으로 과세 전환이 타당한 사례 : 개인 간의 서화·골동품 양도차익

- 1990년 도입된 서화·골동품 과세제도는 문화계의 반발로 5차에 걸쳐 시행이 연기되다가 2003년 정기국회에서 과세 근거규정 삭제
- 최근 미술품 시장의 활성화 등에 힘입어 시민단체 및 학계 등에서 미술품 과세여부에 대한 논의 계속

○ 법적 근거 없이 비과세되고 있는 사례 : 사내근로복지기금으로부터의 지원금, 공무원 직급보조비 등

□ 이러한 항목들에 대한 과세 전환을 단계적으로 추진하되 구체적 시행시기는 정책적 검토 필요

4) 중장기 과제

가) 물가연동제 도입 문제

□ 물가연동제는 물가상승으로 인한 세부담 증가를 자동 조정해 주고 세부담의 예측가능성을 높여준다는 장점이 있으나, 반대 측면도 고려할 필요

○ 현재 물가상승이 매년 조정이 필요할 정도로 높지 않고

○ 물가연동제에도 불구하고 과거와 같이 각종 공제 확대 등 세부담 경감

정책이 추가적으로 시행될 경우 소득세제의 재원조달 기능 저해

○ 물가연동제는 정상적인 소득세 구조가 전제되어야 하나 현행 세제의 경우 그 기능이 취약하여 이를 기반으로 물가연동제를 도입하는 것이 바람직한 것인지는 의문

□ 물가연동제 도입은 한국적 현실에 비추어 중장기적으로 신중하게 검토할 필요

나) 자녀세액공제 신설 문제

□ 출산·양육 관련 다양한 소득공제 제도를 도입·운용중에 있으나 세액공제 제도는 도입되어 있지 않음

< 출산 관련 소득공제제도 현황 >

- 보육료공제 : 6세 이하 자녀 1인당 100만원 추가공제
- 다자녀 추가공제 : 자녀 2인 50만원, 2인 초과 1인당 100만원 추가공제
- 출산·입양공제 : 출산·입양 당해 연도 200만원 공제
- 교육비 특별공제(영유아~고교생 : 200만원, 대학생 : 700만원 한도)

□ 미국·영국 등 주요 선진국의 경우 순수 세제혜택이 아닌 EITC방식의 환급형 세액공제(사실상 아동수당 형태)로 운영

□ 우리나라의 경우 2009년 근로장려금(EITC) 급여가 최초로 지급될 예정으로, 자녀세액공제의 경우 근로장려금(EITC)가 정착된 이후, 동 제도의 확대를 통해 추진하는 것이 바람직