

근로소득 조세지출의 수직적 형평성 분석

김태일*
박종수**

본 연구에서는 근로소득세에 대한 조세지출의 소득계층별 혜택 크기를 분석하고, 집중지수를 산출하여 불평등도를 측정하였다. 근로소득자에 대한 조세지출은 소득공제와 세액공제(감면)로 나눌 수 있다. 소득공제는 총수입금액으로부터 필요경비, 개인적 지출, 소득특성에 따른 특별공제, 인적공제 등을 차감함으로써 과세표준 자체를 낮추는 것이다. 세액공제(감면)는 과세표준에 따라 확정된 세액에서 일정 금액을 공제(감면)하는 것이다.

분석결과 조세지출의 소득계층별 혜택은 상당히 역진적인 것으로 나타났다. 근로소득세 조세지출의 집중지수는 0.32로서 과세이전 시장소득의 집중지수와 동일했다. 이는 근로소득세 조세지출의 소득계층별 혜택의 불평등 수준이 시장소득의 소득계층별 불평등 수준과 동일함을 의미한다. 또한 조세지출로 인하여 실제적인 소득세율은 명목적인 소득세율보다 크게 낮아진 것으로 나타났다. 최상위 10% 계층의 경우 조세지출을 고려하지 않을 때의 명목적인 소득세율은 23%가 되지만, 조세지출로 인하여 실제 소득세율은 11.6%였다. 면세점 이상 근로소득자 중 최하위 10% 계층(평균 소득 1,463만원)의 경우 조세지출을 고려하지 않을 때의 명목적인 소득세율은 10.8%가 되지만, 조세지출로 인하여 실제 소득세율은 0.1%였다. 본 연구의 분석결과는 현행 소득공제제도는 형평성 측면에서 타당성이 낮으며, 소득세의 재원조달 기능을 약화시킴을 보여준다. 이러한 문제점에 대하여 다음과 같은 개선안을 제안하였다. ① 타당성이 낮은 소득공제항목은 폐지하고 수당 등으로 전환할 것, ② 소득세 개편을 할 때는 조세지출을 적용한 후의 실제 소득세율을 기준으로 할 것.

주제어: 조세지출, 소득공제, 수직적 형평성, 소득세

* 미국 Carnegie Mellon 대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책분석평가, 복지정책 등이다(tikim@korea.ac.kr).

** 고려대학교와 Texas A&M University에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 Ohio State University 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 정책수단, 대안적 서비스 전달, 조직 관리, 공공 관리 등이다(jongs0080@gmail.com).

I. 서론

본 연구의 목적은 우리나라의 근로소득 조세지출의 효과를 수직적 형평성 측면에서 분석하는 데 있다. 정부가 지출 행위를 하면 정부 재원의 감소가 발생한다. 조세지출은 정부재원이 되었어야 할 세수를 건지 않은 것으로서 (이 제도가 없을 경우에 비하여) 정부 재원의 감소를 초래한다. 따라서 정부가 직접 지출을 행한 것은 아니지만, 동일하게 자원 감소 효과를 가져 온다는 측면에서 간접 지출에 해당한다. 또한 수혜자 입장에서는 납부해야 할 세금을 내지 않음으로써 가처분 소득이 증가되는데 이는 수혜자에게 동일 금액의 보조금을 지원한 것과 마찬가지로의 효과를 가져 온다.

정부가 보조금을 지출하려면 필요한 예산의 확보와 지출 과정에서 의회의 승인과 시민사회의 감시가 따른다. 그러나 조세지출은 지출(건은 재원을 사용)이 아닌 감면(건어야 할 것을 건지 않음) 형식으로 이루어지므로, 보조금 지출보다 비가시적이고 예산 통제에서 보다 자유롭다. 이 때문에 정책결정자들의 입장에서 조세지출은 보조금보다 쉽게 선택할 수 있는 정책수단이 된다(Salamon, 2002: 426~428; Surrey & McDaniel, 1985: 99~102).¹⁾ 그러나 비가시적이고 통제가 약하다는 것은 ‘재정규율’이라는 측면에서는 문제의 소지가 많음을 의미한다. 행위가 비가시적일수록 그리고 통제가 약할수록 비효율적이고 방만하게 될 가능성은 높아지기 때문이다.

정책을 평가하는 기준에는 ‘효과성’, ‘능률성’, ‘형평성’ 등이 있다. 조세지출의 성과를 평가할 때도 조세감면을 통하여 달성하려는 목적을 달성하였는가(효과성), 조세감면이 자원배분의 왜곡을 가져왔는가(능률성) 등에 대한 평가는 매우 중요하다. 하지만 조세지출의 성과 평가에서 ‘형평성’, 그 중에서도 수직적 형평성에 대한 평가는 다른 정책들에 비하여 특히 중요하다.

정책평가 기준으로서의 ‘형평성’은 통상 수평적 형평성과 수직적 형평성으로 구분한다. 수평적 형평성은 동일한 처지에 있는 사람은 동일하게 대우한다는 것

1) 일반적으로 정부의 정책수단은 내용에 따라 규제(regulation), 유인(incentives), 설득(persuasion)으로 분류할 수 있으며, 전달 방식에 따라 직접적인 수단과 간접적인 수단으로 구분할 수 있다(Bemelmans-Videc et al, 1998; Salamon, 2002; Eliadis et al, 2005; 하연희·문명재 2007). 조세지출은 간접적으로 보조금을 지원하는 것과 마찬가지로 재정적 ‘유인’을 활용하는 간접적 정책수단에 해당한다.

으로서 공정성(fairness)에 가까운 개념이며 수직적 형평성은 다른 처지에 있는 사람은 다르게 대우한다는 것으로서 분배 정의(justice)와 밀접한 개념이다. 즉, '수직적 형평성'은 분배 정책에서 중요한 기준이 되는데, 분배 정책의 가장 중요한 수단은 조세이다. 그리고 조세지출은 조세제도의 일부를 구성하므로, 조세지출의 평가에서도 '수직적 형평성'은 중요한 기준이 된다.

물론 조세지출의 주요한 정책적 목적은 재정적 유인을 통하여 정부가 의도한 행위를 유도하는 데 있으며, 분배 자체는 직접적인 목적이 아니다. 그런데 조세지출의 내용은 정액 또는 정률의 과세금액의 감면이다. 따라서 조세지출은 조세감면이 이루어지는 세목의 누진성을 약화시키는 결과는 가져오며, 이는 많은 경우 수직적 형평성의 저하를 가져 온다. 따라서 조세지출 행위가 해당 세목의 수직적 형평성에 어떤 영향을 미치는가는 조세지출이라는 정책의 성과를 평가하는데, 나아가서 조세제도의 (형평성 측면에서의) 타당성을 평가하는 데 매우 중요하다.

이러한 취지에 따라 본 연구에서는 조세지출의 수직적 형평성 효과를 분석하는데, 그 중에서도 소득세의 수직적 형평성에 미치는 효과를 분석하고자 한다. 이는 소득세에 대한 조세지출이 모든 세목에 대한 조세지출 중에서 가장 규모가 크며, 수혜자 집단을 소득계층별로 구분할 수 있으므로 수직적 형평성 효과를 타세목보다 명확하게 추정할 수 있기 때문이다.

II. 선행 연구 검토

본 절에서는 조세지출의 특성에 대한 기존 연구와 소득세에 대한 조세지출 효과를 분석한 기존 연구를 검토한다.

1. 조세지출의 특성에 관한 연구

조세지출에 대한 연구는 1967년 미국의 재무부 차관인 Surrey가 조세지출의 개념을 소개하고 예산심의 과정에서 조세지출을 다루어야 함을 주장한 이후 본격화되었다(Surrey & McDaniel, 1985). 조세지출에 대한 연구는 조세지출의 정의 및 조

세법 상 조세지출의 변화에 대한 논의, 조세지출 규모의 추정 및 방법론에 대한 논의, 조세지출의 기능 및 국제 간 비교, 조세지출의 정책적 효율성에 대한 논의, 복지정책으로서 조세지출이 가지는 공익적 가치에 대한 논의, 정책수단으로서 조세지출의 특성에 대한 논의 등으로 구분할 수 있다(Musell, 2009; JCT, 2007; JCT, 2008; Brixi et al., 2003; McCaleb, 1986: 127; Dharmapala, 1999: 423; Howard, 1999; Howard, 2002; Salamon, 2002; Burman 2003).

OECD(1996)는 조세를 ‘규범 또는 표준적인 조세’와 ‘편차(deviation)’로 구분하고, 규범(표준)적인 조세와 실제 세입의 편차를 조세지출로 정의하고 있다. 즉 원칙적인 과세 대상 소득에 대하여 금액의 조정(공제), 낮은 세율의 적용, 세금의 환급 등이 이루어지면, 정부는 이러한 행위가 없었을 때 기대되는 세입(규범 또는 표준적인 조세)보다 낮은 세입(실제 세입)을 얻게 되는데, 이 기대 세입과 실제 세입의 편차가 조세지출에 해당한다.

조세지출은 명시적인 금액 이전이 아닌 조세지출이 없었을 때의 기대 세입과 실제 세입과의 편차이므로, 이의 규모는 측정(measurement)이 아닌 추정(estimation)을 통하여 이루어진다. 이에 따라 기준이 되는 세목 및 세액의 정의, 소득 공제 및 세율 인하에 따른 세액 변화 추정 방법의 차이에 따라 조세지출 규모는 달라진다. 미국의 조세위원회(Joint Committee on Taxation, 이하 JCT)는 조세지출의 추정에 있어서 국제청과 재정부의 조세지출 정의가 서로 다르며, 이의 방법론도 상이하다고 지적하였다(JCT, 2007; JCT, 2008).

조세지출과 보조금은 혜택의 발생 시점이 다르다는 것을 제외하면 수혜대상에게 미치는 효과는 동등하다.²⁾ 그러나 보조금이 명시적인 정부지출로서 이의 지출이 증가할수록 정부규모는 커진다는 인식을 주는 반면에, 조세지출의 증가의 실질적인 효과가 정부지출의 증가와 유사하지만 표면적으로는 (감세를 통한) 정부규모의 축소를 연출함으로써 작은 정부의 환상을 가져온다(Surrey & McDaniel, 1985; Steuere, 2000). Mikesell(2002: 36)은 작은 정부를 표방하면서 재정지출을 통하여 정부가 시장에 영향을 준다는 의미에서 조세지출을 정부의 위선(hypocrisy)으

2) 조세지출의 경우 과세 단계 이전에 이루어진다면, 보조금은 과세 이후에 정부의 재정 지출로 이루어진다는 점에서 차이를 가진다. 하지만, 조세지출과 현금을 통한 보조금 모두 정책수혜자의 실질 소득을 증가시킨다는 점에서 유사한 정책효과를 가지고 있으며, 이러한 의미에서 조세지출과 보조금이 동등한 정책수단으로 분류하는 경우도 있다.

로 표현하고 있으며, Surrey & McDaniel(1980: 124)는 조세지출을 적절하게 감시하지 못한다면, 재정 환상(fiscal illusion)이 발생하고 정부의 조세 및 예산 정책을 적절하게 통제하기 어렵다고 지적하였다.

우리나라에서도 조세지출에 대한 논의가 일부 이루어졌다. 예를 들어 오시환(2005)은 우리나라 조세지출제도의 문제점으로서 제도의 복잡성과 실효성의 한계를 지적하고 있으며, 이를 극복하기 위한 대안으로 조세지출 예산제도의 도입을 주장하였다. 또한 조세지출 예산제도에 대한 일련의 연구들은 제도의 도입으로 인하여 조세지출 활동을 보다 가시적으로 만들고, 국회의 통제를 강화시킴으로써 재정규율을 높이는 효과를 가져올 수 있을 것이라고 주장한다(이철인 외, 1999; 이해현, 2003; 임주영, 1997). 그러나 통제의 강화를 통하여 조세지출의 타당성(효과성, 능률성, 형평성 등)을 높이려면, 조세지출이 얼마의 비용으로 어떤 결과를 가져 왔는가에 분석이 선행되어야 할 필요가 있을 것이다.

2. 조세지출의 정책적 효과: 보조금과의 비교

전통적인 경제학적 접근에 따르면 보조금 지급이 동일 금액의 조세지출에 비하여 효율적이며 사회적 효용을 높이는 것으로 고려된다(Browning & Zupan, 2008; Brannon and Morss, 1973; Pogue, 1974; Due, 1977; McLure, 1977; McCaleb, 1986). 공공선택론적 접근으로 정책결정과정을 분석하는 연구들도 보조금이 조세지출에 비하여 효율적이거나 정책결정자들이 선호한다고 주장한다. 예를 들면, Surrey & McDaniel(1985)은 정부의 예산 결정 과정에서 직접지출을 담당하는 위원회가 조세위원회에 비하여 전문성이 높기 때문에, 재정지출 수단으로서 직접지출이 조세지출에 비하여 효율적이라고 한다. Zelinsky(1993)는 직접지출을 담당하는 위원회가 조세위원회에 비하여 상대적으로 작고 집중된 이익집단을 상대하기 때문에 보다 포획되기 쉽고 그 때문에 직접지출 보조금이 간접지출인 조세지출에 비하여 선호된다고 한다. Dharampala(1999)는 실증분석을 통하여 의회 위원회의 구조에 따라서 보조금과 조세지출 사이의 선호와 규모의 차이가 발생함을 제시하였다.

다수의 연구들에서 동일한 정책목적을 달성하기 위해서는 보조금이 조세지출보다 우월한 정책수단이라는 평가를 보이고 있음에도, 감세의 공약이나 세금 인센티

브를 통한 기업 유치 및 경기 활성화 정책은 정책결정자들에게 지속적으로 선호 및 선택되고 있다. 이는 조세지출의 선택이 경제적 효율성의 측면 보다는 정치적인 이유에 근거하고 있음을 보여준다. 조세지출에 대한 정치적인 선호가 높다는 것은 그만큼 조세지출의 정책효과에 대한 분석을 통하여 재정 환상을 예방하고 조세지출이 의도한 정책효과를 이루고 있는지를 감시할 필요가 있음을 시사한다.

조세지출이 의도한 정책 효과를 가져왔는가를 분석한 연구들은 조세지출이 주택소유, 기부행위, 연구개발에 미치는 영향에 대한 경험적 분석을 중심으로 이루어졌는데, 일련의 연구들은 정책 대상과 목표에 따라서 조세지출의 정책효과가 일관되지 않음을 보여주고 있다. 예를 들어 기부행위 증가를 위한 조세지출이 자선단체에 대한 기부금 증가에 긍정적인 영향을 주었고(Feldstein, 1975; Feldstein, 1980), 제조업 분야의 민간투자 부양에 있어서도 조세지출이 효과적이라는 연구 결과가 있다(Ahmed, 2001). 하지만 주택 모기지(mortgage)에 대한 낮은 세율이 주택에 대한 소비 집중으로 이어져 효율적인 자원 배분의 왜곡이 발생하였다는 비판도 제기되고 있다(GAO, 2005: 39-40). 또한 Saez(2004)는 기부행위에 대한 조세지출의 효과를 분석하면서 기부의 가격 탄력성, 민간기부에 대한 공공기부의 구축(crowding-out)효과, 기부의 공공재 효과의 조건에 따라서 조세지출의 최적 규모가 달라질 수 있음을 제시하였다. 이러한 연구 결과들은 조세지출의 효과가 조세지출의 구체적인 대상과 내용에 따라 달라짐을 보여준다.

3. 소득세에 대한 조세지출의 정책 효과

본 연구의 분석 대상인 우리나라 소득세에 대한 조세지출의 효과를 분석한 연구들은 소득공제제도의 제도적 특성에 대한 연구, 소득공제제도의 재분배 효과, 근로소득공제(Earned Income Tax Credit, EITC)의 도입에 관한 연구 등이 있다. 성명재·전영준(1998)과 성명재(2002)는 근로소득자의 소득 및 세액공제가 종합소득세율의 단계를 늘려 세제를 복잡하게 만드는 효과만 있을 뿐이라고 주장하였다. 손광락(1999)은 근로소득공제의 혜택 확대에 의하여 근로자 가구의 면세점 수준이 지나치게 높게 산출됨으로써 소득세의 세수비중이 낮아졌고 조세의 누진성을 약화시킨다고 주장하였다. 그리고 안종범 외(2006)는 우리나라의 소득공제제도가

조세체계를 복잡하게 만들어 조세비용을 증가시키고, 일부 계층에만 선별적인 혜택을 부여함으로써 실효성이 낮아졌다고 지적하였다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 소득세에 대한 조세지출의 효과를 논의한 국내 연구들 중 일부는 소득재분배 효과를 분석하고 있다. 그러나 이들은 조세지출의 체계와 내용을 분석함으로써 소득재분배 효과를 유추하는데 머물고 있으며, 실제 자료를 이용하여 소득계층별 혜택을 분석하지는 못하였다. 이에 비하여 외국연구들 중에는 실제 자료를 이용하여 조세 지출의 분배 효과를 추정한 연구들이 존재한다. 예를 들면, Hungerford(2006)은 미국 조세지출의 누진성 정도를 측정하였다. 그 결과 사회복지 분야에 대한 조세지출의 경우 정부의 직접적인 재정지원에 비해 조세지출의 누진성이 낮으며, 채권 및 주택에 대한 조세지출은 역진적인 것으로 나타났다. Burman et al. (2008)은 비사업성 개인 소득세 조세지출의 분배 효과를 추정하였는데, 그 결과 조세지출의 혜택이 중산층이나 고소득계층에 집중되어 있는 것으로 나타났다.

Ⅲ. 조세지출 현황과 근로소득 조세지출 내용

1. 조세지출 현황

<표 1>에는 2004-2008 기간의 조세지출 규모가 제시되어 있다. 우리나라의 조세지출 규모는 GDP의 2%를 넘고 정부의 직간접 지출 중에서 15% 이상을 차지하여 그 규모가 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 또한 2006-2007 기간에는 관련국세 중 조세지출 비중이 다소 감소하였다가 2008년에 대폭 증가하였음을 알 수 있다.

<표 1> 2004-2008 기간의 조세지출 규모

(단위: 억원)

구분	2004	2005	2006	2007	2008
조세지출(A)	182,862	200,169	213,380	229,652	283,968
관련국세(B)	1,101,603	1,193,654	1,380,443	1,614,591	1,673,060
비율(A/A+B)	14.2%	14.4%	13.4%	12.5%	14.5%

주 1) 관련국세는 조세지출 실적이 있는 세목의 합계를 의미한다.
출처) 기획재정부, 조세지출보고서 해당연도.

<표 2>에는 2003년과 2008년에 대한 조세지출의 항목별 비중이 제시되어 있다. 2008년을 기준으로 직접세에 대한 조세지출과 간접세에 대한 조세지출의 비중은 대략 3:1 정도로 직접세 비중이 훨씬 높음을 알 수 있다. 그리고 직접세 중에서는 소득세와 법인세에 대한 지출이 거의 전부를 차지하며, 2003년에 비하여 2008년에는 소득세에 대한 조세지출 비중이 더 높아졌음을 알 수 있다.

<표 2> 조세지출의 항목별 금액과 비중

(단위: 억원, %)

구분	2003			2008		
	조세지출 A	관련세수 B	비중 A/(A+B)	조세지출 A	관련세수 B	비중 A/(A+B)
직접세	123,311	477,350	20.5	225,030	804,166	21.9
소득세	64,291	207,873	23.6	154,547	363,551	29.8
법인세	58,698	256,327	18.6	70,181	391,545	15.2
간접세	50,558	529,776	8.7	59,942	781,134	7.1
합계	175,080	1,075,599	14.0	287,827	1,673,060	14.7

참고로 각 세목별로 조세지출의 내용을 보면, 소득세에 대한 조세지출은 소득에서 일정금액을 감하는 소득공제, 결정된 세액에 대해 일정비율을 감하는 세액공제와 일정금액을 감하는 세액감면, 일반세율보다 낮은 세율을 적용하는 저율과세가 있다. 그리고 법인세에 대한 조세지출은 기부금, 접대비에 대한 손금처리, 기자재의 감가상각, 개발연구 지출에 대한 특별상각, 중소기업 투자촉진을 위한 세제 등이 있다.

간접세에 대한 조세지출은 부가가치세 영세율 또는 면제 형태로 이루어진다. 이에는 외국과의 거래를 활성화하기 위하여 수출재화, 국외제공용역, 농축산 관련 기자재, 외국인을 상대로 하는 재화와 용역 등에 대한 영세율이 있다. 그리고 기초생활보호자를 위한 재화나 용역, 문화와 예술행사를 위한 재화나 용역에 대한 부가가치세의 면제가 있다.

2. 근로소득 조세지출 내용

근로소득자에 대한 조세지출은 소득공제와 세액공제(감면)로 나눌 수 있다. 소득공제는 총수입금액으로부터 필요경비, 개인적 지출, 소득특성에 따른 특별공제, 인적공제 등을 차감함으로써 과세표준 자체를 낮추는 것이다. 세액공제(감면)는 과세표준에 따라 확정된 세액에서 일정 금액을 공제(감면)하는 것이다.

소득공제는 근로소득공제, 인적공제, 특별 및 기타공제로 구분할 수 있다. 근로소득공제는 근로소득자와 사업소득자 간 세 부담의 형평성 확보를 위한 것이다. 인적공제는 최저생활비에 대한 과세면제 원칙에 따라 가족의 생존에 필요한 인적비용을 과세대상에서 제외하는 것이다. 가족 구성원 중 고령자와 아동, 장애인에 대해서는 보다 많은 공제액을 적용하고 있다.

특별공제 중 사회보험에 대한 공제는 사회보험에 대한 근로소득자의 참여와 납세의지를 높이기 위한 것이며, 개인연금에 대한 공제는 개인연금의 자발적 가입을 장려하려는 목적을 가지고 있다. 의료비 특별공제는 불가피한 개인적 지출에 대한 지원적 성격을 지닌 것이며, 기부금 및 보험료에 대한 특별공제는 사회적으로 바람직한 지출을 장려하기 위한 것이다. 중소기업 출자에 대한 소득공제와 연금저축 및 신용카드 사용액에 대한 소득공제는 조세특례조치에 따른 것인데, 각각 중소기업 지원, 저축 장려, 상거래 투명성 확보 등의 목적을 지니고 있다. <표 3>에는 소득공제 중 특별공제의 내용이 구체적으로 제시되어 있다.

<표 3> 각종 소득공제의 내용(2009년 기준)

구분	내용	
근로소득공제	- 500만원 이하: 전액 - 500만원 초과 1,500만원 이하: 500만원+500만원 초과액×50% - 1,500만원 초과 3,000만원 이하: 1,000만원+1,500만원 초과액×15% - 3,000만원 초과 4,500만원 이하: 1,225만원+3,000만원 초과액×10% - 4,500만원 초과: 1,375만원+4,500만원 초과액×5%	
인적공제	기본공제	- 본인, 배우자, 부양가족 1인당 100만원
	추가공제	- 경로우대자: 1인당 100만원(70세 이상 150만원) - 장애인: 1인당 200만원 - 6세이하: 1인당 100만원 - 부녀자세대주: 50만원 - 자녀양육비: 6세 이하의 직계비속 또는 입양자 1인당 연 100만원

		- 출산·입양자: 1인당 200만원
	소수 공제자 추가공제	- 기본공제대상인원이 당해 거주자 1인인 경우 100만원, 당해 거주자포함 2인인 경우 50만원 추가공제
	다자녀 추가공제	- 2인 연 50만원 2인 초과 연50만원+2인을 초과하는 1인당 100만원
	연금보험료공제	- 국민연금 등의 보험료 100%
	주택담보노후연금 이자비용공제	- 연 200만원 한도
특 별 공 제	보험료공제	- 의료보험료·고용보험료·노인장기요양보험: 전액공제 - 보장성보험료: 연 100만원 한도 - 장애인전용보장성보험: 연 100만원한도
	의료비공제	- 연금여액의 3% 초과분 (500만원한도, 당해거주자·경로우대자·장애인은 한도 없음)
	교육비공제	- 근로자본인: 대학원까지 전액공제 - 자녀 등: 연 200만원(대학생은 연 700만원) - 장애인 특수교육비: 전액
	주택자금공제	- 주택마련저축 불입금액 또는 주택임차 차입금상환액의 40% 소득공제 - 장기주택저당차입금의 이자 전액(연 1,000만원 한도)
	기부금공제	- 법정기부금: 전액공제 - 특례기부금: (근로소득금액-한도내의 전액공제기부금) × 50% - 우리사주조합기부금: (근로소득금액-한도내의 전액공제기부금- 한도내의 특례기부금)×30% - 지정기부금: 소득금액의 15% 범위내(종교단체기부금은 10%이내)
	결혼·이사 장례비공제	- 총급여액 2,500만원 이하인 근로자에 대해 기본공제 대상자의 혼인, 장례, 주소 이동시 각각 100만원
	표준공제	- 연 100만원
기 타 소 득 공 제	개인연금저축소득 공제	- 당해연도 연금불입액의 40%(연간 72만원 한도)
	연금저축소득공제	- 연간 연금저축불입액 (연 300만원 한도)
	투자조합출자 등 소득공제	- 투자금액의 15%(소득금액 50% 한도)
	소기업·소상공인 공제부금 공제	- 해당연도의 공제부금 납부액 전액(300만원 한도)
	장기주식형저축 소득공제	당해연도 장기주식형저축 불입금액 중 납입 1년차 불입액×20%+납입2년차 불입액×10%+납입3년차 불입액×5% (종합소득금액을 한도)
	주택자금공제	- 주택마련저축·주택임차차입금원리금상환액·장기주택 저당차입금이자 상환액에 대하여 일정금액을 한도
	신용카드 등 소득공제	- 총급여액의 15% 초과사용액의 15%
	우리사주조합 출연금소득공제	- 출연금(연 400만원 한도)

출처> 2010년 국세청 소득공제체계 자료.

한편 세액공제(감면)에는 근로소득에 대한 세액공제와 주택자금차입금, 기부정
치자금, 외국납부, 을근납세조합에 대한 세액공제 등이 있다. 세액공제(감면) 중에는
근로소득세액공제의 대상자 및 공제액 규모가 가장 크다.

IV. 분석 자료와 방법

1. 분석대상과 자료

본 연구는 전체 소득자 중에서 자영업자는 신고 소득의 정확성에 문제가 있는
것으로 판단하여 제외하고, 근로소득자를 대상으로 하였다. 우리 나라의 조세체
계는 과세 주체인 정부가 개별 납세자의 특수성을 고려하여 과세를 하는 적극적
조세보다는 과세의 객체인 납세자가 원천징수된 소득세에서 연말정산의 형식을
통해 적정한 세율을 재조정하는 소극적 조세의 형태를 취하고 있다. 소득공제와
세액공제와 같은 조세지출이 연말정산의 형식을 취하고 있기 때문에, 본 연구에
서는 근로소득자 중에서도 연말정산 신청자를 연구 대상으로 하였다. 이는 자료
상의 한계를 반영한 것이기도 하다. 본 연구에서 분석을 위하여 사용한 자료는 국
세청의 2009년도 『국세통계연보』중 ‘근로소득 연말정산의 소득 및 세액공제 현황
자료’인데 여기에는 연말정산 대상자에 대한 자료만 존재하기 때문이다.

연말정산 대상 근로소득자는 면세점(免稅點) 이상의 근로소득자를 의미한다.
이는 근로소득공제와 인적공제 등의 기본공제만으로도 소득세를 낼 필요가 없는
사람들, 즉 면세점 이하의 소득계층은 연말정산을 신청할 필요가 없어서 이들의
자료는 제공되지 않기 때문이다. 2008년도 근로소득세 납세의무자는 14,046천명
인데 이 중 면세점 이상 소득자는 7,981천명으로 전체 납세의무자 중 56.8%를 차지
하였다.

2. 계층별 혜택 정도의 분석 방법: 집중지수 혹은 지니계수

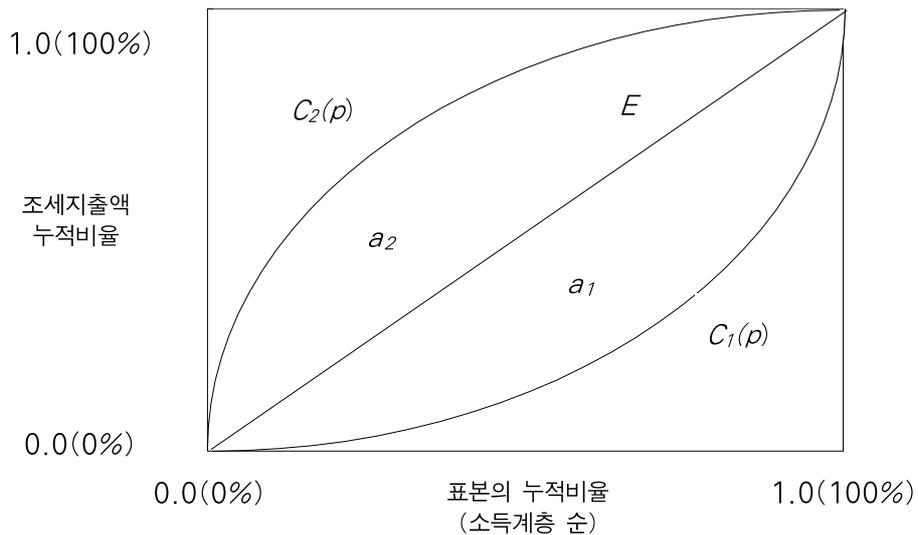
본 연구에서는 근로소득 수준에 따라서 10개 계층으로 구분한 후 각 계층별 과

세대상소득액, 과세액, 세부 항목별 조세지출액 등을 산출하여 그 크기를 비교하였다. 그리고 계층별 형평성 정도를 측정하기 위하여 각각의 항목에 대한 집중지수(concentration index:CI)를 산출하였다.

집중지수는 Wagstaff, Paci, van Doorslaer(1991)에 의해 개발된 지수로서 지니계수 개념을 원용하여 불평등도를 측정하는 지표이다. 이의 개념은 <그림 1>에 제시되어 있다. 가로축은 지니계수와 마찬가지로 소득수준에 따라 서열화하여 누적한다. 다음으로 세로축에 불평등도를 측정하려는 변수(예. 조세지출액) 값을 가로축의 순서에 따라 누적하여 나타나는 곡선(Concentration Curve: CC)을 도출한다. 대각선 아래 면적에서 CC 곡선의 아래 면적을 뺀 값에 2를 곱한 것이 집중지수값이 된다.³⁾

소득수준에 따라 세로축으로 제시하는 변수값에 차이가 없으면(즉 소득수준에 상관없이 동등하면) CC 곡선은 대각선 자체가 되므로 집중지수는 0의 값을 갖는다. 저소득층일수록 더 큰 값을 지니면 곡선 CC가 평등선 위에 위치하여 집중지수

<그림 1> 집중곡선(CC)



3) 불평등도를 측정하려는 변수가 소득이면, 즉 세로축의 값이 소득이면 집중지수는 지니계수가 된다.

는 음(-)의 값을 갖는다. 반대로 고소득층일수록 더 큰 값을 지니면 곡선 CC가 평등선 아래에 위치하여 집중지수는 양(+)의 값을 갖는다. 그림에서 알 수 있듯이 집중지수는 -1에서 1 사이의 값을 갖는다.

<그림 1>은 소득수준별 조세지출액 수혜액의 불평등도를 나타내는 집중곡선(CC)을 그린 것이다. $C_1(p)$ 는 고소득층의 조세지출 수혜액이 더 많은 경우, 즉 집중지수 CI가 0보다 커서 양(+)의 값을 갖는 경우를, $C_2(p)$ 는 대조적으로 저소득층의 조세지출 수혜액이 더 많은 경우, 즉 집중지수 CI가 음(-)의 값을 갖는 경우를 나타낸다. 집중지수는 전자의 경우 $2 \times a_1$, 후자의 경우 $-2 \times a_2$ 로 계산된다(a_1 은 E와 $C_1(p)$ 사이의 면적, a_2 는 E와 $C_2(p)$ 사이의 면적이므로 양(+)의 값을 가진다). 본 연구에서는 소득수준에 따라 10개 계층으로 구분한 그룹자료를 사용하여 집중지수를 계산한다. 구체적인 계산식은 다음과 같다.⁴⁾

$$CI = 1 - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (T_i + T_{i-1})$$

T_i 는 조세지출액누적비율을 나타내며, T_0 는 0의 값을 갖는다. 그리고 n 은 소득 계층의 갯수이다.

V. 분석 결과

1. 근로소득 조세지출의 현황

1) 근로소득 조세지출의 경로

<그림 2>에는 근로소득에 대한 조세지출인 소득공제와 세액공제(감면)가 이루어지는 경로가 제시되어 있다. 소득공제는 과세표준을 낮춤으로써 산출세액을 기

4) 이 식은 원래 지니계수를 계산하는 식이다. 그런데 뒤의 분석결과에서 제시하듯이, 계층별 소득액 증가와 조세지출액 혜택 규모 증가가 비례한다. 따라서 지니계수를 계산하는 식에서 세로축을 소득액 대신 조세지출액으로 놓으면 집중지수가 된다.

대세액(총급여×기본세율)보다 줄여주며, 세액공제(감면)는 산출세액에서 일정 금액을 차감함으로써 결정세액을 산출세액보다 줄여준다.⁵⁾

<그림 2> 근로소득자의 소득공제와 세액공제제도를 통한 조세지출의 흐름도



소득공제로 인한 조세지출 수혜액 규모는 <그림 2>에 제시되었듯이 ‘소득공제액×기본세율’에 의하여 정해진다. 따라서 이의 소득계층별 차이는 소득계층별 소득공제액 크기 및 세율 차이에 의하여 발생한다.

소득공제 중에서 인적공제액은 가족구성원 특성에 따라 결정되므로 소득계층과는 관련성이 적다. 그러나 근로소득공제액은 <표 3>에 제시된 공식에 의해 정해지므로 소득이 높을수록 크다. 그리고 사회보험료 공제와 기타 특별공제(사적보험료, 의료비, 교육비, 기부금 등) 규모도 대체로 소득수준이 높을수록 더 많을 것이다. 따라서 소득공제액 규모는 소득수준이 높을수록 더 커질 것이다. 소득공제로 인한 혜택 규모는 소득공제액에 소득세율을 곱한 것인데 소득세는 누진세율 구조를 갖고 있다. 따라서 소득 수준이 높을수록 소득공제로 혜택을 받는 금액은 절대적으로뿐만 아니라 소득규모 대비 상대적으로도 증가할 것이다.

한편 세액공제(감면)의 경우 근로소득 세액공제의 규모가 가장 큰데, 공제액은 <표 4>에 제시된 바와 같이 고소득계층이 저소득계층보다 더 많다. 따라서 세액

5) 여기에서 총급여는 연봉에서 비과세소득을 제외한 것을 의미한다.

공제(감면)의 혜택 금액도 고소득층일수록 더 커진다.

2) 소득계층별 소득공제 및 세액공제(감면) 규모

<표 4>에는 10분위 소득계층별 소득공제와 세액공제(감면) 규모가 제시되어 있다. 이는 2008년도 연말정산대상 근로소득자 7,981천명을 분석한 것이다. 급여총계는 국세청에 신고된 급여소득의 총액이고, 과세대상급여액은 총급여에서 비과세소득을 제외한 것이다. 과세대상급여액에서 근로소득공제와 인적공제 및 특별공제 등을 포함한 소득공제를 제한 금액이 과세표준이 된다. 그리고 (과세표준 × 세율)이 산출세액이 되며, (산출세액-세액공제-세액감면)이 결정세액이 된다.

<표 4> 2008년 근로소득자 소득계층별 1인당 소득공제와 세액공제 및 감면 금액 (단위: 만원)

소득계층	급여총계	과세대상 급여액	근로소득 공제	소득공제	과세표준 산출	산출세액	세액공제 및감면	결정세액
상위10%	9,956.4	9,779.1	1,633.7	1,931.0	6,214.4	1,198.3	59.64	1,138.7
10~20%	5,980.4	5,855.2	1,442.1	1,683.5	2,729.6	356.0	51.21	304.8
20~30%	4,796.9	4,687.6	1,371.4	1,459.8	1,856.4	207.6	50.79	156.8
30~40%	4,007.9	3,911.5	1,307.8	1,261.9	1,341.8	120.5	47.18	73.3
40~50%	3,417.4	3,333.7	1,247.7	1,100.0	986.1	78.9	36.51	42.4
50~60%	2,945.3	2,870.6	1,190.9	971.7	708.0	56.6	29.67	27.0
60~70%	2,545.4	2,477.9	1,138.5	859.4	480.0	38.4	21.28	17.1
70~80%	2,201.5	2,125.0	1,087.1	749.8	288.1	23.0	12.78	10.3
80~90%	1,782.0	1,722.9	995.3	583.5	144.1	11.5	6.38	5.1
90~100%	1,517.7	1,463.2	905.7	515.0	42.5	3.4	1.88	1.5
평균	3,915.1	3,822.7	1,232.0	1,111.5	1,479.1	209.4	31.7	177.7

출처) 2009년도 『국세 통계 연보』, 근로소득 연말정산 신고 현황에서 재구성. 전체 근로소득연말정산자 수 = 7,981,000명 / 10% 계층별 인원수 = 798,100명

2008년도에 면세점 이상 근로 소득자 798.1만명은 평균적으로 1,232만원의 근로 소득공제 및 1,111.5만원의 다양한 소득공제 혜택을 받았으며, 31.7만원의 세액공제 및 세액감면 혜택을 받았다. 이러한 소득공제 및 세액공제 혜택 규모는 소득수준이 높을수록 크다. 최상위 10% 소득계층은 1인당 근로소득공제액이 평균 1,633.7만원, 그 밖의 소득공제액이 평균 1,931.0만원, 세액공제(감면)액이 평균 59.6

만원이다. 이에 비하여 최하위 10% 소득계층은 1인당 근로소득공제액이 905.7만원, 소득공제액이 평균 515.0만원, 세액공제(감면)액이 평균 1.9만원이다.

2. 근로소득 조세지출 혜택의 소득계층별 분포

<표 4>에 제시된 소득계층별 과세대상급여액과 결정세액 자료를 이용하여 소득계층별 조세지출의 혜택을 추정해 보자. 이는 소득공제와 세액공제와 같은 조세지출이 없었을 때 기대되는 세액과 실제 부과된 결정세액의 차이로 추정할 수 있다.

조세지출이 없었을 때의 기대세액은 과세대상급여액에 소득세율을 곱하여 구할 수 있다. 소득세율은 소득 수준에 따라 다른데 이는 <표 5>에 제시되어 있다. 소득세율은 소득 규모에 따라 네 구간으로 구분되는데, 최하 8%에서 시작하여 한 구간이 높아지면 9%포인트가 증가해서 최고 구간은 35%가 부과된다.

<표 5> 소득세율 (소득세법 제55조, 2008년 기준)

소득구간	세율	소득세액
1천만원이하	8%	소득의 8%
1천만원초과~ 4천만원이하	17%	80만원 + 1천만원 초과액의 17%
4천만원초과~8천만원이하	26%	590만원 + 4천만원 초과액의 26%
8천만원초과	35%	1,630만원 + 8천만원 초과액의 35%

<표 4>에서 상위 10% 소득계층의 과세대상급여액 평균은 9,779.1만원이다. 어떤 사람의 소득이 상위 10% 계층의 평균소득과 동일하다고 하자. 소득공제 및 세액공제가 전혀 없는 경우 이 사람의 소득세액을 <표 5>에 따라 계산하면 2,252.7만원(=1,630만원+1,779.1만원×0.35)이 되며, 소득세율은 $23.0\% (= \frac{2,252.7}{9,779.1} \times 100)$ 가 된다. 그런데 <표 6>에서 상위 10% 소득계층의 평균 과세금액(결정세액)은 1,138.7만원이며, 실제 소득세율은 $11.6\% (= \frac{1,138.7}{9,779.1} \times 100)$ 이다. 따라서 상위 10% 계층은 소득공제와 세액공제로 인하여 소득세율이 11.4%포인트 감소하였으며, 1,114만원

정도의 조세지출 혜택을 보고 있는 셈이다. 물론 <표 6>의 상위 10% 소득계층의 총급여액 9,779.1만원은 집단 평균이며 특정 개인에 대한 것은 아니다. 소득세율이 꺾은 선 형식의 누진 구조를 갖기 때문에 동일 금액이라도 집단 평균에 대한 것과 개인에 대한 조세 지출 혜택 크기는 차이가 난다. 그러나 그 차이는 크지 않을 것이다.

이와 같은 방식을 적용하면 <표 4>의 10개 소득계층에 대한 실제의 소득세율, 소득세액, 과세후 소득과 조세지출제도가 없었을 경우의 소득세율, 소득세액, 과세후 소득 규모를 계산할 수 있다. 그리고 조세지출 제도가 없었을 때 기대되는 소득세액과 실제 소득세액의 차이로부터 조세지출 혜택 규모를 추정할 수 있다. 이 결과는 <표 6>에 제시되어 있다.

<표 6> 근로소득 조세지출의 소득계층별 혜택 규모 (2008년)

(단위: 만원)

소득계층	과세대상 급여액	조세지출 없을 때(가상)			조세지출 있을 때(실제)			조세지출 수혜액
		소득세액	세율	과세후소득	소득세액	세율	과세후소득	
상위 10%	9,779.1	2,252.7	23.0%	7,526.4	1,138.7	11.6%	8,640.4	1,114.0
10~20%	5,855.2	1,072.4	18.3%	4,782.8	304.8	5.2%	5,550.4	767.6
20~30%	4,687.6	768.8	16.4%	3,918.8	156.8	3.3%	4,530.8	612.0
30~40%	3,911.5	575.0	14.7%	3,336.5	73.3	1.9%	3,838.2	501.7
40~50%	3,333.7	476.7	14.3%	2,857.0	42.4	1.3%	3,291.3	434.3
50~60%	2,870.6	398.0	13.9%	2,472.6	27.0	0.9%	2,843.6	371.0
60~70%	2,477.9	331.2	13.4%	2,146.7	17.1	0.7%	2,460.8	314.1
70~80%	2,125.0	271.3	12.8%	1,853.8	10.3	0.5%	2,114.7	261.0
80~90%	1,722.9	202.9	11.8%	1,520.0	5.1	0.3%	1,717.8	197.8
90~100%	1,463.2	158.7	10.8%	1,304.5	1.5	0.1%	1,461.7	157.2
평균	3,822.7	650.8	17.0%	3,171.9	177.7	4.6%	3,645.0	473.1
집중지수	0.32			0.29			0.30	0.32

<표 6>을 보면 근로소득 조세지출의 혜택은 소득이 높을수록 많으며, 소득이 증가함에 따른 혜택 규모 증가 수준이 매우 크다는 것을 알 수 있다. 상위 10% 계층은 평균 1,114만원 정도의 조세지출 혜택을 받고 있다. 이에 비하여 40-50% 계층은 평균 434.3만원의 혜택을 받고 있으며, 90-100% 계층은 평균 157.2만원의 혜택을 받고 있다.

조세지출의 역진성(소득이 높을수록 더 많은 혜택을 받음)이 매우 크다는 것은 집중지수를 보면 더욱 분명하게 나타난다. 과세대상급여액의 집중지수가 0.32인데, 조세지출 혜택의 집중지수도 동일한 0.32이다. 이는 조세지출 혜택의 소득계층별 불평등 정도가 조세가 부과되기 이전의 시장소득의 소득계층별 불평등 수준과 동일함을 의미한다.

참고로 과세 후 소득의 집중지수를 보면 0.30으로 과세 전 시장소득의 0.32보다는 다소 감소했다. 이는 소득세가 재분배 효과를 지니지만 그 효과는 그리 크지 않음을 보여준다. 조세지출이 없었을 때의 가상적인 과세 후 소득의 집중지수는 0.29로서 실제 과세 후 소득의 집중지수보다 0.01이 작다. 이는 조세지출의 존재가 소득세의 재분배 효과를 악화시키기는 하지만 그 정도는 미약함을 보여 준다. 따라서 소득세의 재분배 효과가 약한 것은 주로 세율 자체의 수준 및 누진도에 기인한 것임을 알 수 있다.⁶⁾

3. 소득공제 및 세액공제의 항목별 혜택

앞에서는 근로소득 소득공제 및 세액공제 총규모의 소득계층별 분포를 분석하였다. 이하에서는 소득공제와 세액공제(감면)의 세부 항목별로 소득계층별 혜택을 분석한다.

1) 소득공제의 항목별 혜택

<표 7>에는 소득계층별로 소득공제 세부항목별 공제액 평균 및 혜택의 집중지수가 제시되어 있다. 표준공제는 특별공제 금액이 1백만원 미만인 경우에 무조건 1백만원을 공제하는 것이므로, 이의 성격은 특별공제에 해당한다. 이에 따라 표준공제는 특별공제와 합산하였다.

⁶⁾ 이러한 분석은 면세점 이상만을 대상으로 한 것임에 주의할 필요가 있다. 면세점 이하를 포함하여 전 계층으로 분석하면 조세지출로 인하여 소득세의 재분배 효과가 약화된 것이 좀 더 분명해진다. 그러나 여전히 그 정도가 크지는 않다.

<표 7> 소득 10분위별 근로소득공제 및 항목별 소득공제액 평균
(2008년, 단위: 만원)

소득계층	과세대상급여액	근로소득공제	기타 소득공제				
			합계	인적공제	연금 및 보험료	특별공제 + 표준공제	조특법상 소득공제
상위 10%	9,779.1	1,633.7	1,931.0	504.1	194.0	819.8	413.1
10~20%	5,855.2	1,442.1	1,683.5	472.3	209.5	631.6	370.2
20~30%	4,687.6	1,371.4	1,459.8	427.9	189.0	526.9	316.1
30~40%	3,911.5	1,307.8	1,261.9	386.4	162.1	442.7	270.6
40~50%	3,333.7	1,247.7	1,100.0	349.0	137.7	380.5	232.8
50~60%	2,870.6	1,190.9	971.7	319.4	118.0	333.7	200.6
60~70%	2,477.9	1,138.5	859.4	291.1	101.1	295.3	171.8
70~80%	2,125.0	1,087.1	749.8	263.7	85.1	259.2	141.8
80~90%	1,722.9	995.3	583.5	216.0	67.1	205.5	94.9
90~100%	1,463.2	905.7	515.0	200.1	56.3	183.5	75.1
평균	3,822.7	1,232.0	1,111.5	343.0	132.0	407.87	228.7
집중지수1	-	0.09	0.23	0.17	0.22	0.31	0.27
집중지수2	0.32	0.26	0.37	0.32	0.36	0.41	0.49

주) 집중지수1은 소득공제액 규모에 대한 것이며, 집중지수2는 소득공제로 인해 실제로 줄어드는 금액 (소득공제액×세율)에 대한 것이다.

근로소득공제, 인적공제, 연금 및 보험료 공제, 특별공제(표준공제포함), 조세특례법상 소득공제 모두 고소득계층일수록 공제액이 크다. 다른 공제 항목들은 고소득계층일수록 공제액이 크다는 것을 이해할 수 있지만 인적공제는 다소 의외이다. 인적공제액 규모는 부양가족수에 의하여 정해지기 때문이다. 아마도 저소득 근로자일수록 연령이 낮은 계층이 많아서 가구원수가 적거나 혹은 맞벌이 등으로 소득있는 다른 가구원이 많기 때문일 것으로 짐작된다.

마지막 두 열에는 각 항목에 대한 집중지수가 제시되어 있다. 집중지수1은 소득공제액 자체에 대한 것이며, 집중지수2는 소득공제로 인해 실제로 줄어드는 금액 (소득공제액×세율), 즉 소득공제 조세지출의 혜택 금액에 대한 것이다.

소득공제액 자체에 대한 집중지수(집중지수1)를 보면 근로소득의 불평등도는 다른 항목들에 비하여 낮음을 알 수 있다. 근로소득공제는 자영업자와 근로소득자간의 형평성을 위한 공제로서 <표 4>에 제시된 바와 같이 소득 수준이 증가할수록 공제율이 낮아진다. 이에 따라 공제액의 집중지수는 크지 않다. 특별공제는 보험료, 의료비, 교육비 등에 대한 공제인데 이의 집중지수가 0.31로서 과세대상급여액의 집중지수와 거의 유사하다. 따라서 이들에 대한 소득계층별 불평등도는

시장소득의 소득계층별 불평등도와 유사함을 알 수 있다.

소득공제로 인한 조세지출 혜택 금액에 대한 집중지수(집중지수2)는 소득공제액에 누진세율이 곱해서 결정되므로, 당연히 집중지수1에 비하여 불평등도가 증가한다. 이의 크기를 보면 근로소득공제는 0.26으로 시장소득의 불평등도(0.32)에 비하면 다소 낮으며, 인적공제에 대한 집중지수는 0.32로서 시장소득의 불평등도와 유사하다. 이에 비하여 연금및보험료, 특별공제, 조특법상소득공제의 집중지수는 모두 0.32보다 커서 시장소득 자체의 불평등도보다도 불평등도가 더 심하다는 것을 알 수 있다.

2) 세액공제(감면)의 항목별 혜택

세액공제 및 감면은 소득공제를 적용하여 조정된 과세표준에 따라 산출된 세액의 일부를 감면하거나 공제하여 결정세액을 낮춘 것이다. 이들은 근로소득, 납세조합, 주택자금, 외국납부, 기부금에 대한 세액공제와 소득세 및 조세특례제한법상 규정에 따른 세액감면으로 구성된다. 이들의 소득계층별 혜택은 다음 표와 같다.

<표 8> 과세표준 규모별 세액공제 및 감면 현황

(2008년, 단위: 백만원)

소득계층	과세대상금액 여액	세액공제			세액감면			세액공제및 감면
		근로소득세 액공제	기타 세액공제	합계	소득세법상 세액감면	조특법상세 액감면	합계	
상위 10%	9,779.1	49.90	7.40	57.30	0.08	2.26	2.34	59.64
10~20%	5,855.2	49.99	1.12	51.12	0.01	0.09	0.10	51.21
20~30%	4,687.6	49.99	0.74	50.72	0.01	0.06	0.07	50.79
30~40%	3,911.5	46.66	0.49	47.15	0.00	0.02	0.02	47.18
40~50%	3,333.7	36.16	0.34	36.50	0.00	0.01	0.02	36.51
50~60%	2,870.6	29.42	0.23	29.66	0.00	0.01	0.01	29.67
60~70%	2,477.9	21.12	0.16	21.27	0.00	0.01	0.01	21.28
70~80%	2,125.0	12.67	0.10	12.78	0.00	0.01	0.01	12.78
80~90%	1,722.9	6.34	0.04	6.38	0.00	0.00	0.00	6.38
90~100%	1,463.2	1.87	0.01	1.88	0.00	0.00	0.00	1.88
평균	3,822.7	30.41	1.06	31.48	0.01	0.25	0.26	31.7
집중지수	0.32	0.33	0.74	0.35	0.84	0.86	0.86	0.35

출처> 국세청, 2009 국세통계연보(www.nts.go.kr)에서 재구성

근로소득 세액공제는 한도액(50만원)이 정해져 있는데, 상위 30% 계층까지는 거의 모두 한도액까지 공제받고 있음을 알 수 있다.⁷⁾ 세액공제(감면)의 대부분은 근로소득공제이며, 이를 제외한 기타세액공제 및 감면규모는 작음을 알 수 있다. 이들 기타 세액공제 및 감면액은 최상위 10% 계층을 제외하면 매우 미미하다.

근로소득 세액공제의 집중지수는 0.33으로서 시장소득(과세대상급여액)의 집중지수인 0.32와 유사하다. 그러나 기타세액공제의 집중지수는 0.74, 세액감면의 집중지수는 0.86이어서 이들의 불평등도가 극심함을 알 수 있다. 그러나 이들의 규모는 작기 때문에 세액공제(감면) 전체의 불평등도에는 그다지 영향을 미치지 못하고 있다.

V. 결론

본 연구에서는 근로소득세에 대한 조세지출의 소득계층별 혜택 크기를 분석하고, 집중지수를 산출하여 불평등도를 측정하였다. 분석결과 조세지출의 소득계층별 혜택은 상당히 역진적인 것으로 나타났다. 근로소득세 조세지출의 집중지수는 0.32로서 과세이전 시장소득의 집중지수와 동일했다. 이는 근로소득세 조세지출의 소득계층별 혜택의 불평등 수준이 시장소득의 소득계층별 불평등 수준과 동일함을 의미한다. 또한 조세지출로 인하여 실제적인 소득세율은 명목적인 소득세율보다 크게 낮아진 것으로 나타났다. 최상위 10% 계층의 경우 조세지출을 고려하지 않을 때의 명목적인 소득세율은 23%가 되지만, 조세지출로 인하여 실제 소득세율은 11.6%였다. 면세점 이상 근로소득자 중 최하위 10% 계층(평균 소득 1,463만원)의 경우 조세지출을 고려하지 않을 때의 명목적인 소득세율은 10.8%가 되지만, 조세지출로 인하여 실제 소득세율은 0.1%였다.

이러한 분석결과가 시사하는 점은 다음과 같다. 첫째, 소득공제 제도의 타당성에 대한 것이다. 다양한 항목의 소득공제 제도는 나름대로의 설치 목적이 있다. 예를 들면 인적공제의 목적은 동일한 소득이라도 부양가족이 많으면 그렇지 않은

7) 근로소득 세액공제는 산출세액이 50만원 이하이면 산출세액의 55%, 50만원 초과이면 27만5천원+50만원 초과 금액의 30%를 공제하며, 최고한도는 50만원이다.

경우보다 지출수요가 많으므로 조세를 감해 주는 것이다. 교육비와 의료비 공제는 각각 교육과 의료라는 가치재(merit goods)에 대한 지출 부담을 경감하기 위한 것이다. 이와 같은 소득공제제도의 취지 자체는 타당하다고 할 수 있다. 그러나 소득공제는 과세표준을 낮추는 것이므로 공제액이 동일하더라도 소득세율이 높을수록 더 많은 혜택을 보게 되므로 그 결과는 형평성을 저해하게 된다. 동일한 부양가족수에 대하여 고소득층이 저소득층보다 더 많은 혜택을 보는 것, 동일한 교육비와 의료비 지출에 대하여 고소득층이 저소득층보다 더 많은 혜택을 보는 것이 타당하다고 하기는 어렵다.

둘 째, 소득세의 재원조달 및 소득재분배 효과에 대한 것이다. 조세지출로 인하여 실제 소득세율은 명목적인 소득세율보다 훨씬 낮아져서 면세점 이상만을 대상으로 했을 때 평균 근로소득세율은 2.6%이며, 근로소득자 전체를 대상으로 했을 때 평균 근로소득세율은 1.5%이다. 그러나 조세지출이 없었다면 면세점 이상만을 대상으로 했을 때 평균 근로소득세율은 14.6%, 근로소득자 전체를 대상으로 했을 때 평균 근로소득세율은 12% 이상이 되었을 것이다.⁸⁾ 따라서 조세지출이 없다면 소득세의 재원조달 능력은 현행보다 훨씬 클 것이다. 한편 <표 6>에서 보듯이 면세점 이상 근로자 가구의 경우 조세지출이 없다면 평균 소득세율이 17%였을 것이지만, 조세지출로 인하여 실제로는 4.6%여서 대략 12%p 이상의 소득세율 인하 혜택을 보고 있다. 그리고 조세지출로 인하여 전체 근로자의 절반 정도는 소득세를 거의 안 내지만, 조세지출이 없었다면 이들도 8% 정도의 소득세를 납부해야 했을 것이다. 이처럼 조세지출로 인하여 전 계층의 소득세율이 낮아진 가운데, 고소득층의 소득세율은 더욱 낮아진 것은 그만큼 소득세의 재분배 효과가 약화됨을 의미한다.

이상과 같은 조세지출의 문제점(소득공제제도의 타당성 결여, 소득세의 재원조달 및 재분배 효과 저해)에 대한 필자 나름의 개선안을 제시하면 다음과 같다.

첫 째, 근로소득공제를 제외한 나머지 소득공제의 경우는 타당성을 평가하여 타당성이 결여된 것은 폐지하거나 혹은 세액공제로 전환하는 것이 더 바람직하다. 가령 부양가족에 대한 인적공제를 폐지하고 대신 가족수당을 지급하거나 혹은 소득공제 대신 세액공제로 전환할 수 있다. 부양가족에 대한 부담을 덜어주는

8) 면세점 이하 근로자의 소득세율은 최하소득세율인 8%를 가정하고 계산한 것임.

것이 인적 공제의 목적이라면, 적어도 현행과 같이 저소득층에 대한 혜택이 고소득층보다 적어서는 안 될 것이다. 따라서 소득에 상관없이 정액의 가족수당을 지급하거나, 동일한 금액의 조세를 공제해 주는 것이 더 바람직하다. 세액 공제의 경우 감면액이 산출세액을 초과하면 그 액수만큼 부의 소득세(negative income tax)의 형태로 받을 수 있을 것이다. 이러한 세액 공제에 따른 부의 소득세는 현재 실시되고 있는 근로장려세(EITC)와 결합하여 적용할 수도 있다.

둘째, 소득세 개편을 할 때는 조세지출을 적용한 후의 실제 소득세율을 기준으로 할 필요가 있다. 정부는 2009년에 기존의 구간별 소득세율인 8%, 17%, 26%, 35%를 6%, 16%, 25%, 35%로 낮추었다. 2010년에는 6%, 15%, 24%, 35%로 추가 인하될 예정이었으며, 2012년에는 다시 최고세율이 35%에서 33%로 인하될 예정이다. 이와 같은 소득세율 인하의 근거로서 정부는 경쟁력 강화와 소비 진작을 들고 있으며, 소득세 인하의 혜택이 중산층에게 돌아간다고 한다. 소득세 인하에 대하여 소위 ‘부자감세’ 논란이 있었다. 실제로 본 연구의 분석논리에 따라 소득세 인하의 효과를 계산하면 대부분의 혜택이 고소득층에 집중됨을 쉽게 알 수 있다. 하지만 이를 차치하고라도, 기존에도 전체 근로소득자의 40% 이상이 소득세를 전혀 안 내고 있으며, 면세점 이상 근로소득자 중에서도 절반은 1% 이하의 소득세를 내고, 10% 정도의 근로소득자만 10% 이상의 소득세를 내고 있는 상황에서 과연 소득세율을 낮출 필요가 있는가에 대해 따져볼 필요가 있다.

소득세제 개편이라는 중요한 정책을 결정할 때 설마 조세지출도 고려하지 않았을까라는 생각을 갖지만, 소득세 인하의 필요성을 주장하는 정책 담당자의 설명을 들으면 도저히 조세지출을 고려했다고는 여겨지지 않는다.

다른 정책도 마찬가지이지만, 소득세제 개편과 같이 다수 국민에게 영향을 미치고 일단 바꾸면 또다시 되돌리기가 간단치 않은 정책이라면, 예상할 수 있는 효과에 대한 분석 및 그를 바탕으로 상식에 입각한 결정이 이루어지길 바란다면 지나친 기대일까?

■ 참고문헌

권혁진. (2007). “복지혜택 지급방식에 따른 조세, 복지제도의 불평등완화효과와 재정부담에

- 대한 시뮬레이션 분석: 근로자 가구를 중심으로” 《사회보장연구》, 23(2): 29~59.
- 김상현. (2006). “우리나라의 조세지출에 대한 이해: 조세지출과 예산지출의 관계를 중심으로” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문》, 659~673.
- _____. (2008). “조세지출과 예산지출의 관계에 대한 이해” 《재정학연구》, 1(3): 101~120.
- 김완석. (1996). “근로소득세 및 행정의 개선에 관한 연구” 《한국조세연구소 정책보고서》 한국세무학회 vol.16.
- 박능후 외. (2004). “근로소득공제 시범사업 연구”, 《한국보건사회연구원 정책보고서 41》
- 박명호·정희선. (2006). “OECD 주요회원국의 조세지출 현황 및 비교분석” 《세법연구》06-03, 한국조세연구원.
- 박춘래·김중원. (2003). “우리나라소득세제의 기간별 공평성 분석.” 《회계저널》, 12(1): 115~152.
- 성명재·전영준. (1998). 《소득세제의 개편방안》 한국조세연구원.
- 손광락. (1999). “근로소득세액공제와 근로소득공제제도의 경제적 효과”, 《재정논집》, 14(1): 131~165.
- 안중범·원윤희·임병인·구창모. (2006). “소득세 공제제도 개편의 정책모의실험” 《공공경제》, 11(1): 69~92.
- 안중범·임병인. (2002). “물가상승을 고려한 소득세누진도의 측정과 세제개편의 평가” 《재정논집》, 15(2): 175~202.
- 오시환. (2005). “중소기업 조세지출의 실효성 제고방안에 관한 연구: 형평성과 효율성을 중심으로”. 《지방정부연구》, 9(2): 293~315.
- 이철인·전영준·김정훈. (1999). 《조세감면제도의 실효성 분석》, 한국조세연구원.
- 이해현. (2003). “조세지출예산제도에 대한 소고”, 《재정정책논집》, 5(2): 213~241.
- 임주영. (1997). “조세지원제도”, 《한국조세정책 50년 제1권》, 한국조세연구원.
- 전병목·원종학. (2003). 《근로소득세 공제체계 정비방안》, 한국조세연구원.
- 하연희·문명재. (2007). “정책목표의 변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과: 우리나라 인구정책을 중심으로”, 《정부학연구》, 13(2): 75~106.

통계청 홈페이지, www.nso.go.kr

국세청 홈페이지, www.nts.go.kr

재정경제부 홈페이지, www.mofe.go.kr

기획예산처 홈페이지, www.mpb.go.kr

- Altshuler, R., & Dietz, R. D. (2008). *Tax Expenditure Estimation and Reporting: A Critical Review*. SSRN.
- Bemelmans-Videc, M-L, Rist, R. C., & Vedung, E. (1998). *Carrot, Sticks & Sermons: Policy Instrument and Their Evaluation*. London: Transfer Publishers.
- Blakery, R. G., & Blakery, G. C. (1940). *The Federal Income Tax*. New York: Longmas, Green and Co.,.
- Brannon, G., & Morss, E. (1973). The Tax Allowance for Dependents: Deductions versus Credits. *National Tax Journal* 26: 599-609.
- Brixi, H. P., Valenduc, M. A., & Swift, Z. L. (2003). *Tax Expenditure: Shedding Light on Governmental Spending through the Tax System. Lesson from Developed and Transitional Economies*. The World Bank. Washington D.C.
- Browning, E. K., & Zupan, M. A. (2005). *Microeconomic: Theory and Applications* (9th ed.). San Francisco, CA: John Wiley & Sons, Inc.
- Burman, L. E. (2003). Is the tax expenditure concept still relevant? *National Tax Journal*, 56: 613-627.
- Burman, L. E., Geissler, C., & Toder, E. (2008b). How Big Are Total Individual Income Tax Expenditures, and Who Benefits from Them? *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 98(2)L 79-83.
- Dharmapala, D. (1999). Comparing Tax Expenditures and Direct Subsidies: The Role of Legislative Committee Structure. *Journal of Public Economics*, 72: 421-454.
- Due, J. (1977). Personal Deductions. In J. Pechman, (Ed.), *Comprehensive Income Taxation*. Washington: Brookings Institution.
- Eliadis, P, Hill, M., & Howlett, M. (2005). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Feldstein, M. (1975). The Income Tax and Charitable Contributions: part 1. Aggregate and Distributional Effects. In Department of the Treasury (Ed.), *Economic Effects of Taxation Policy*. New York: Books for Business.
- Feldstein, M. (1980). A Contribution to the Theory of Tax Expenditures: The Case of Charitable Giving. In H. J. Aaron & M. J. Boskin (Eds.), *The Economics of Taxation, Essays in Honor of Joseph Peckman*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

- Howard, C. (1995). Testing the Tools Approach: Tax Expenditures versus Direct Expenditures. *Public Administration Review*, 55 (5): 439-447.
- Howard, C. (1997). *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Howard, C. (2002). Tax Expenditure. In L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Hungerford, T. L. (2006). *Tax Expenditure: Trends and Critiques*. CRS Report for Congress, Congressional Research Service.
- Lee, R. D., Johnson, R. W., & Joyce, P. G. (2004). *Public Budgeting System* 8th ed. Boston, MA: Jones & Bartlett Publishers.
- McCaleb, T. S. (1986). Tax Deductions and Credits, Direct Subsidies, and Efficiency in Public Expenditure. *Public Choice* 49: 127-141.
- McLure, C. (1977). Personal Deductions: Comments. In J. Pechman (Ed.), *Comprehensive Income Taxation*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Mikesell, J. L. (2002). Tax Expenditure Budgets, Budget Policy, and Tax Policy: Confusion in the States. *Public Budgeting and Finance*, 22 (4): 34-51.
- Musell, R. M. (2009). *Understanding Government Budgets: A Practical Guide*. New York: Routledge.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), (1996). *Tax Expenditures: Recent Experience*. Paris: OECD.
- Pechman, J. A. (1989). *Tax Reform, the Rich and the Poor* (2nd ed.). Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Pogue, T. (1974). Deductions vs. Credits: A Comment. *National Tax Journal* 27: 659-662.
- Saez, E. (2004). The Optimal Treatment of Tax Expenditures. *Journal of Public Economics*, 88: 2657-2684.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Steuerle, C. E. (2000). *Summers on Social Tax Expenditures (Part 2 of 2) Part Two: Where He's Wrong...or at Least Incomplete*. Urban Institute. Retrieved June 10, 2009, from <http://www.urban.org/url.cfm?ID=1000128>.
- Suits, D. B. (1977). Measurement of Tax Progressivity. *The American Economic Review*, 67(4):

747~752.

- Surrey, S. S. (1970). Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures. *Harvard Law Review*, 83: 705-738.
- Surrey, S. S., & McDaniel, P. R. (1980). The Tax Expenditure Concept and the Legislative Process. In H. J. Aaron & M. J. Boskin (Eds.), *The Economics of Taxation, Essays in Honor of Joseph Peckman*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Surrey, S. S., & McDaniel, P. R. (1985). *Tax Expenditures*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- U.S. Governmental Accountability Office. (2005). *Government Performance and Accountability: Tax Expenditure Represent a Substantial Federal Commitment and Need to Be Reexamined*. Washington, D.C: Government Printing Office.
- U.S. Joint Committee on Taxation (JCT). (2007). *Estimate of Federal Tax Expenditure for Fiscal Year 2007-2011*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Joint Committee on Taxation (JCT). (2008). *A Reconsideration of Tax Expenditure Analysis*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- Wagstaff, A., Paci, P, and van Doorslaer, E. (1991). "On the Measurement of Inequalities in Health", *Social Science and Medicine*, 33: 545-557.
- Zelinsky, E. A. (1993). James Madison and Public Choice at Gucci gulch: A Procedural Defense of Tax Expenditures and Tax Institutions. *Yale Law Review*, 102: 1165-1207.