

KERI Brief

저출산 극복을 위한 세제혜택 확대방안 검토

임동원

한국경제연구원 부연구위원
(dwlim@keri.org)

우리나라는 OECD에서 가장 낮은 출산율을 기록하고 있고, 2019년부터 자연인구감소가 발생했으며, 이에 2030~2060년 잠재성장률도 OECD 최하위가 예상되고 있다. 저출산 현상은 국가경쟁력 약화 등 심각한 문제를 발생시키는데, 수많은 대책에 불구하고 우리나라는 심각하게 낮은 출산율을 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 조세정책도 혼인과 출산·양육을 장려하고 유도해야 하는데 혼인에 대한 특별한 세제혜택은 없으며, 일본의 혼인·출산·육아비용 등 증여세 비과세 같은 적극적인 세제지원도 없다. 특히, OECD 통계에 따르면 다른 국가에 비해 유자녀가구에 대한 세제혜택이 크게 부족한 상황이므로, 자녀가 있는 부부에 대한 부족한 세제혜택을 확대해서 혼인과 출산을 장려해야 할 것이다. OECD 평균 2자녀 홑벌이가구와 독신가구의 조세격차 차이가 10.2%p인데 비하여 우리나라의 2자녀 홑벌이가구와 독신가구의 조세격차 차이는 5.0%p에 불과해 유자녀가구에 대한 세제혜택이 부족함을 알 수 있기 때문이다.

우리나라의 미래, 즉 잠재성장률 제고를 위한 저출산 극복이 중요한 상황에서, 혼인과 출산을 장려하고 양육부담을 경감하기 위한 적극적이고 실효성 있는 세제 개선방안, 즉 세제혜택 확대가 필요하다. 먼저 저출산 대책의 시작인 혼인을 증가를 위해 혼인세액공제, 선택적 2분2승제 도입, 혼인 등 비용에 대한 증여세 비과세 특례가 도입되어야 한다. 총급여 8,000만 원 이하 근로자의 혼인 시 1인당 100만원의 세액공제, 소득세 과세단위를 혼인한 부부에게 유리한 2분2승제로 전환, 혼인 등 비용에 대한 증여세 비과세 특례 같은 새롭고 적극적인 대책이 필요한 것이다. 다음으로 양육에 대한 부담이 경감되도록 N분N승제, 자녀세액공제액 인상, 소득공제상 자녀의 범위 확대, 교육비 세액공제 한도액 인상 등 세제혜택을 확대해 다자녀가구를 장려하고 유인해야 한다. 다자녀를 장려하기 위해 2분2승제에서 더 나아가 가구구성원 합산 후 균등분할하는 N분N승제 도입, 특히 다자녀에 대한 세액공제액 대폭 인상이 필요하다.

I. 검토 배경 및 현황

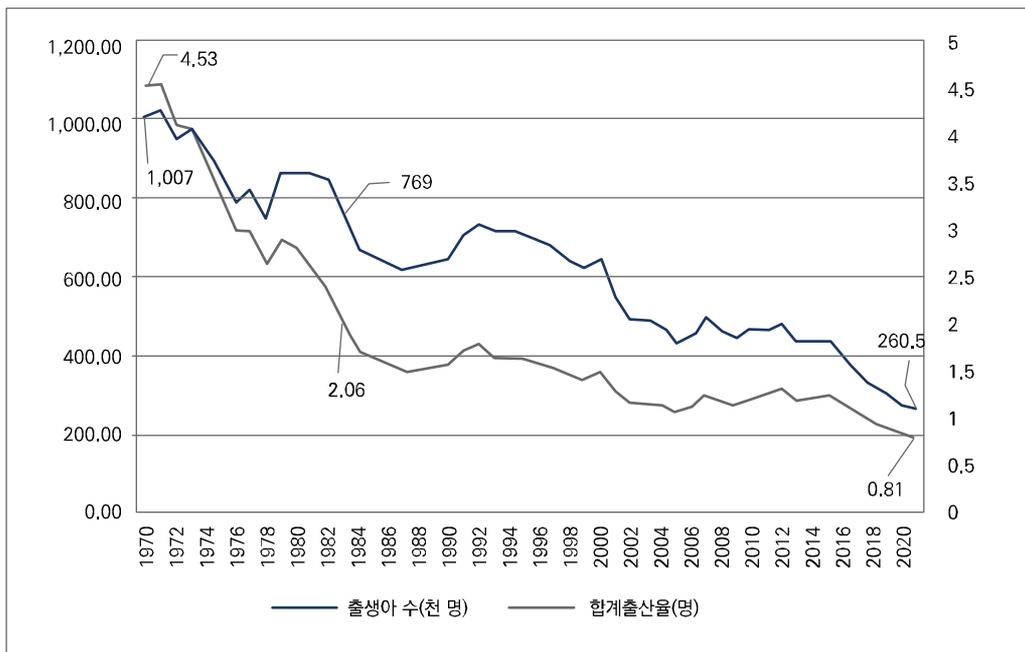
□ 우리 경제는 저출산·고령화 등 인구구조의 변화로 생산인구가 감소하고 있음

- 1983년에는 처음으로 합계출산율(TFR¹⁾이 대체출산율²⁾ 2.1 미만으로 떨어지고 2021년에는 합계출산율이 0.81까지 추락
- 1983년부터 시작된 저출산 현상(TFR 2.1명 이하)이 35년 이상 지속, 초저출산 현상(TFR 1.3명 이하로 진입)은 2002년 이후 현재까지 지속되었음

- 2018년 합계출산율 0.98명으로 'OECD 국가 중 유일한 합계출산율 1명 미만' 국가이고, 합계출산율은 다른 나라와 비교 시 상당한 격차를 보임

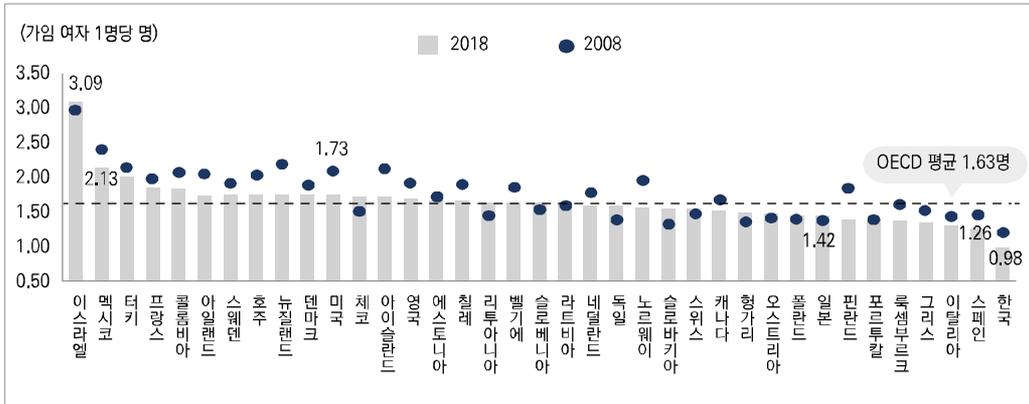
- 1) 합계출산율(TFR, Total Fertility Rate): 여성 1명이 평생동안 출산할 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 지표로서 연령별 출산율(ASFR)의 총합이며, 출산력 수준을 나타내는 대표적 지표임
- 2) 대체출산율은 한 국가가 현재의 인구 규모를 장기적으로 유지하는 데 필요한 출산율의 수준을 의미함. 한 세대의 부부가 그들을 대체하기 위하여 가져야 할 자녀 수를 나타내며, 유엔 유럽 경제위원회(United Nations Economic Commission for Europe, UNECE)의 보고서에 따르면, 가임 여성 한 명당 2.1명의 자녀를 두는 것이 적절한 수준의 대체 출산율이라고 보고 있음. 이는 유아 사망률이 상대적으로 낮은 선진국의 경우에 해당하는 수치로, 유아 사망률이 높은 개발도상국의 경우에는 대체 출산율을 3명 전후로 설정함

〈그림 1〉 출생아 수(천 명)와 합계출산율(명) 변화 추이



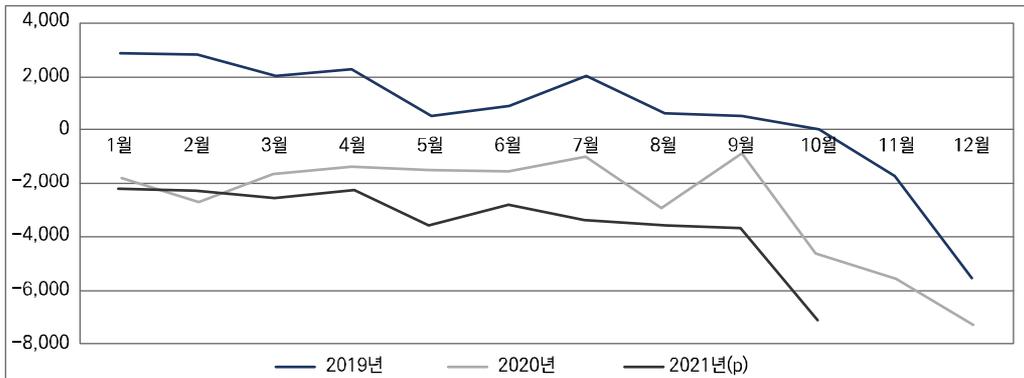
자료: 통계청.

〈그림 2〉 OECD 국가간 합계출산율 비교 (2008년, 2018년)



자료: 저출산고령사회위원회, "제4차 저출산고령사회 기본계획", 2021

〈그림 3〉 인구 월별 자연증가 추이



자료: 통계청.

- 국내 인구동향을 보면 2019년 11월 이후 인구 자연 감소를 나타내고 있고, 생산가능인구(15~64세)도 2019년부터 감소 추세임
- 최근 OECD의 재정전망보고서³⁾에 따르면 저출산·고령화로 인해 2030~2060년 1인당 잠재 GDP 성장률이 연간 0.8%가 될 것이라고 추정하고 있음
- 우리나라의 2030~2060년의 잠재성장률 0.8%는 OECD 평균(1.1%)을 밑도는 것으로, 특히 캐나다

(0.8%)와 함께 38개국 중 최하위 기록

- 2000~2007년 연간 3.8%에서 2007~2020년 2.8%, 2020~2030년 1.9%, 2030~2060년 0.8%로 하락 추세가 예상됨

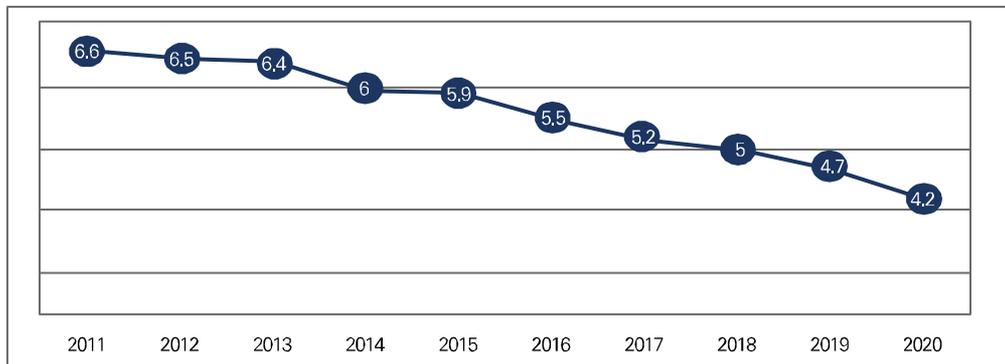
- 부정적 전망의 주요 원인은 저출산과 고령화에 따른 생산인구 감소 문제이며, 출생수 수가 줄어든다는 점은 향후 생산인구의 감소로 이어져 경제성장률에 상당한 영향을 줄 것임

□ 저출산 현상은 국가경쟁력 약화 및 국가존립 자체를 위협할 수 있는 문제이지만, 수많은 대책에도 불구하고 우리나라는 낮은 출산율을 벗어나지 못하고 있음

- 2005년부터 15년 동안 세 차례의 저출산·고령사회 기본계획 시행에도 불구하고⁴⁾ 우리 사회의 초저출산 현상 및 급격한 고령화는 지속적으로 심화되었음
 - 1.2명 내외를 유지해오던 합계출산율이 2016년 이후 더욱 하락하여 2021년 0.81명까지 떨어지면서, 출생아 수도 2021년 26만명으로 급감⁵⁾
- 저출산의 원인은 크게 사회경제적 요인, 인구학적 경로로 나눌 수 있음
 - (사회경제적 요인) 노동시장의 이중구조로 인한 격차, 취업 경쟁, 높은 주택 가격, 일·가정 양립의 곤란 등이 비혼·만혼, 출산의 연기·포기 요인으로 작용
 - (인구학적 경로) 혼인율의 지속적 하락⁶⁾과 초혼연령의 상승, 기혼가구의 출생아 수 감소 및 무자녀 비율 증가⁷⁾

- 3) OECD, The Long Game: Fiscal Outlooks to 2060 Underline Need for Structural Reform, 2021.10.
- 4) 2005년 저출산·고령사회 대응을 국가적 의제로 설정한 후 제1~3차 저출산·고령사회 기본계획 수립 및 추진, 저출산 고령사회위원회를 설치하여 운영
 - (1차: '06~'10) 저출산 극복을 위한 단초를 마련, 고령자의 삶의 질 향상을 위한 제도적 기반 구축
 - * 영유아 보육, 교육지원 확대로 출산 양육에 대한 사회적 책임 강화 / 기초노령연금, 장기요양보험 도입으로 노후소득보장과 요양보호를 위한 제도의 틀 구축
 - (2차: '11~'15) 국가책임보육 실현, 임신·출산 지원 강화, 일·가정양립 제도 확충 등 출산·양육에 대한 국가·사회의 책임 강화
 - * 육아휴직급여 정률제('11~), 무상보육 실시('13~) 등
 - (3차: '16~'20) 경제적 요인으로 만혼·비혼 추세 심화됨에 따라 일자리, 신혼부부 주거 지원 등 구조적 대응 시도
 - * 임금피크제 확대 등을 통한 청년 일자리 확대, 신혼부부 임대주택 공급 확대 등
- 5) 연도별 11월 기준으로 비교하면, 2017년 2.71만명에서 2021년 1.98만명으로 감소하는 추세이고, 월 기준 처음으로 2만명 아래로 떨어졌음
- 6) 2021년 혼인 건수는 사상 처음으로 20만건을 밑돌아 19만 2,509건으로 잠정 집계되었음
- 7) 30세 이상 기혼 여성 중에서 무자녀 비율은 계속적으로 증가, 특히 2010년 이후 증가 속도가 더욱 급격해짐

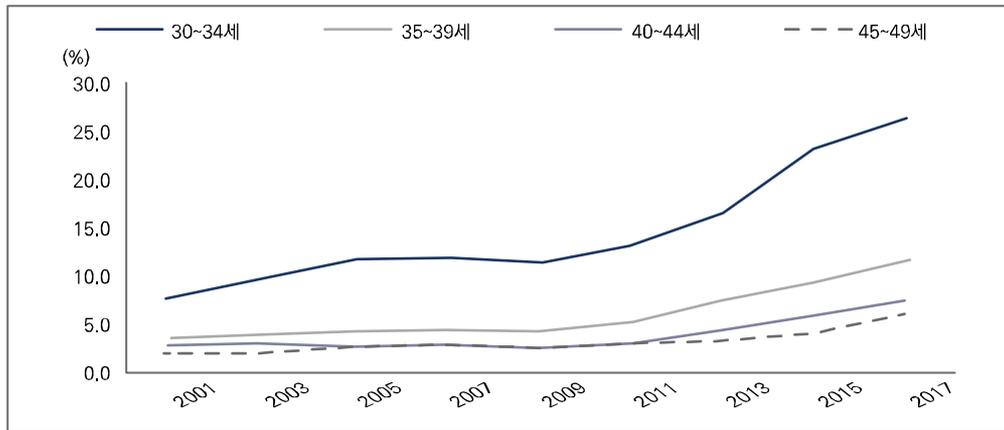
〈그림 4〉 천명당 혼인건수(조혼인율¹⁾, %)



주: 1) 1년간에 발생한 총 혼인건수를 당해 연도의 주민등록 연앙(7월 1일)인구로 나눈 수치를 1,000분비로 나타낸 것으로 인구 1천명당 혼인건수를 의미함

자료: 통계청: 이상림, "만혼화와 출산이행 구조 변화 분석", 한국보건사회연구원, 2019.12

〈그림 5〉 기혼여성 중 연령별 무자녀 비율



자료: 통계청: 이상림, "만혼화와 출산이행 구조 변화 분석", 한국보건사회연구원, 2019.12

- 인구 변화의 영향으로 경제성장 저하, 재정 부담 심화⁸⁾ 및 세대간 불평등 심화가 예상되므로, 근본적인 원인인 저출산에 대한 대책이 필요함
- 전방위적인 대책이 필요한 상황으로, 중요한 정책수단 중 하나인 조세정책도 혼인과 출산을 적극적으로 장려하고 유도하는 방향으로 설계할 필요가 있음
- 본 연구에서는 세계 관점에서 저출산에 대응하는 현행 국내 제도와 주요 국가의 대응세제를 검토하여 체감할 수 있는 세계 개선방안을 도출하려 함

8) 생산연령인구 감소 등으로 인해 세입(노동+자본)은 감소하나, 사회 지출과 복지비용은 매우 빠르게 증가할 전망이다.

II. 우리나라 및 주요국의 관련 세제 검토

1. 현행 저출산 관련 세제

▣ [출산 및 양육 관련 세제] 현재 출산 등을 세제상 지원하기 위해 출산·보육수당 등에 대해 소득세를 비과세하고, 자녀 1인당 15만원(셋째부터 30만원)을 세액공제하는 자녀세액공제 혜택을 부여하고 있음

○ 또한, 부부합산소득 4,000만원 미만 가구에 대해 자녀장려금을 자녀 1인당 최대 70만원을 지급하고, 기저귀·분유 등에 대한 부가가치세를 면제하고 있음

- ① 비과세⁹⁾: 출산이나 8세 이하 자녀의 보육수당(월 10만원 이하),¹⁰⁾ 육아휴직급여와 출산전후휴가급여 등
- ② 기본인적공제¹¹⁾: 기본공제 중 인적공제로 20세 이하의 자녀에 대해 1인당 150만원 소득공제하는데, 자녀의 경우 소득금액 100만원 이하 또는 총급여 500만원 이하이어야 함
- ③ 자녀세액공제¹²⁾: 기본공제대상 7세 이상 자녀¹³⁾ 1인당 15만원 세액공제, 셋째부터 1인당 30만원 세액공제

- 다만, 해당 과세기간에 출산·입양한 공제대상자녀가 있는 경우 자녀 첫째 30만원, 둘째 50만원, 셋째 이상 70만원 세액공제

- ④ 교육비·의료비세액공제¹⁴⁾: 기본공제대상자(나이제한 없음)를 위해 교육비를 지급하거나 의료비를 지급한 경우 15%의 세액공제를 적용함

9) 소득세법 제12조(비과세소득) 제3호.

마. 「고용보험법」에 따라 받는 실업급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 출산전후휴가 급여등, 「제대군인지원에 관한 법률」에 따라 받는 전직지원금, 「국가공무원법」·「지방공무원법」에 따른 공무원 또는 「사립학교교직원 연금법」·「별정우체국법」을 적용받는 사람이 관련 법령에 따라 받는 육아휴직수당

며. 근로자 또는 그 배우자의 출산이나 6세 이하(해당 과세기간 개시일을 기준으로 판단한다) 자녀의 보육과 관련하여 사용자로부터 받는 급여로서 월 10만원 이내의 금액

10) 더불어민주당 이재명 후보는 만 18세 이하의 자녀에게 아동수당을 월10만원씩 지급하는 공약을 발표했다.

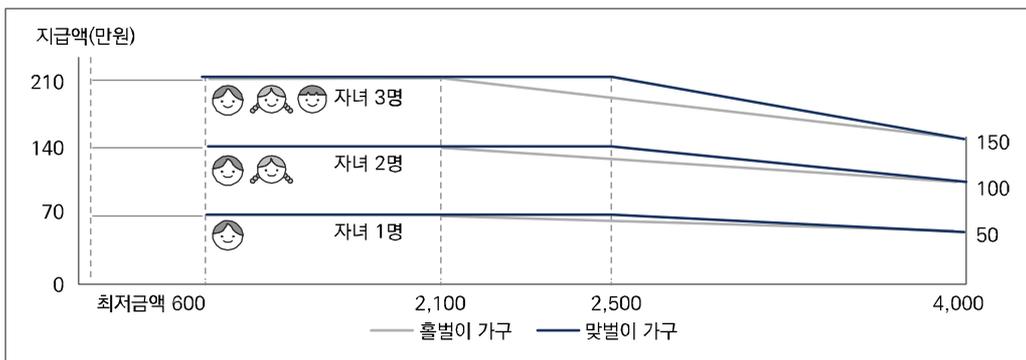
11) 소득세법 제50조 제1항 제3호.

12) 소득세법 제59조의2(자녀세액공제).

13) 입양자 및 위탁아동을 포함함.

14) 소득세법 제59조의4 제2항, 제3항.

〈그림 6〉 자녀장려금 지급구조



자료: 국세청, 2021 생활세금 시리즈, 2021

저출산 극복을 위한 세제혜택 확대방안 검토

<ul style="list-style-type: none"> - 교육비의 15%에 해당하는 금액을 세액공제하며, 직계비속의 경우 한도액이 영유아~고등학생은 1인당 300만원, 대학생은 900만원으로 정해져 있음¹⁵⁾ - 의료비의 15%(난임시술비는 20%) 세액공제하며, 총급여액의 3%를 초과하는 의료비 중에서 700만원을 한도로 공제함¹⁶⁾ ⑤ 자녀장려세제¹⁷⁾ : 부부합산소득이 연 4,000만원 미만인 가구에 한해 자녀장려금을 지급하고 있으며, 18세 미만의 부양자녀가 있는 경우에만 적용함 - 홑벌이의 경우 2,100만원 미만, 맞벌이의 경우 2,500만원 미만인 경우 자녀당 70만원의 자녀장려금이 지급되며, 자녀세액공제와 중복하여 받을 수 없음 ⑥ 부가가치세 면세¹⁸⁾: 영유아용 기저귀와 분유, 산후조리원 이용비는 부가가치세를 면제함 	<ul style="list-style-type: none"> 15) 장애인 특수교육비와 본인의 교육비는 한도없이 공제할 수 있음 16) 다만, 근로자 본인, 장애인, 65세 이상자, 중증질환자를 위해 지급한 의료비와 임신을 위해 지출하는 난임시술비는 추가로 공제됨 17) 조세특례제한법 제10절의4 18) 조세특례제한법 제106조 제1항 제11호, 부가가치세법 시행령 제35조 제16호
--	--

〈표 1〉 출산·양육 관련 세제지원제도

세 목	방 법	내 용
소득세	비과세	<ul style="list-style-type: none"> • 출산·보육수당(8세 이하, 월 10만원) • 육아휴직급여, 출산전후휴가급여
	소득공제	<ul style="list-style-type: none"> • 기본공제 중 인적공제로 20세 이하의 자녀에 대해 1인당 150만원 소득공제 - 자녀는 소득금액 100만원 이하 또는 총급여 500만원 이하일 것
	세액공제	<ul style="list-style-type: none"> • 자녀세액공제 <ul style="list-style-type: none"> - 7세 이상 자녀 1인당 15만원 세액공제, 셋째부터 1인당 30만원 세액공제 - 출산·입양 자녀 첫째 30만원, 둘째 50만원, 셋째 이상 70만원 세액공제 • 교육비 세액공제(공제율 15%) <ul style="list-style-type: none"> - (한도) 영유아~고교생 300만원, 대학생 900만원 • 의료비 세액공제(공제율 15%) <ul style="list-style-type: none"> - (한도) 자녀 등 700만원 - 난임시술비 등은 20% 공제
	자녀장려세제	<ul style="list-style-type: none"> • 연간소득이 4천만원 미만 가구, 자녀장려금을 자녀 1인당 최대 70만원 지급 - 자녀세액공제와 중복적용 불가
부가가치세	면세	<ul style="list-style-type: none"> • 유아용 기저귀·분유 및 산후조리원 면세

자료: 저자 정리

㉑ [혼인 관련 세제] 혼인을 하더라도 소득세 과세단위는 개인단위로 유지되며, 혼인에 따른 특별한 세제 혜택은 없음

○ 소득세의 과세단위는 과세표준 및 세율과 함께 소득세의 가장 기본적인 구조를 형성하는 것인데, 현행 소득세는 누진세율 구조를 채택하고 있기 때문에 소득세의 과세단위를 개인단위주의 또는 소비(가족)단위주의에 따를 것인지에 따라서 납세자의 소득세 납부액이 차이나게 됨

○ 과거에는 개인단위주의를 원칙으로 하면서 자산소득에 한하여 부부단위합산주의를 채택하고 있었는데, 2002년 헌법재판소가 자산소득부부합산주의가 합리적인 사유 없이 자산소득이 있는 혼인한 부부를 소득세 부과에 있어서 차별 취급하는 것이기 때문에 헌법 제36조 제1항(혼인과 가족생활의 유지보장)에 위반된다고 판결함¹⁹⁾에 따라 ‘완전한 개인단위주의’로 전환하게 되었음

- 당시 자산소득합산과세는 이자·배당·부동산임대소득을 주된 소득자에게 합산하여 부부단위로 과세했고, 헌법재판소는 “혼인한 부부에게 더 높은 조세를 부과하여 혼인한 부부를 독신자에 비해 불리하게 차별 취급하고 있다”며 위헌 판결했음

- 이처럼 소득의 합산은 혼인한 부부에게 세제상 불이익을 안길 수 있고, 부부단위로 과세할 경우 혼인은 혼인 전보다 세부담을 크게 하기 때문임.²⁰⁾ 예를 들어, A와 B는 혼인 전 1년에 각각 2,500만원의 소득이 있었는데 두 사람이 혼인하여 부부의 총 소득이 5,000만원으로 된 경우, A와 B의 세금을 개인단위로 계산하면 각각의 세부담은 267만원(총 세부담은 534만원)인 반면, 누진세율을 적용받는 두 사람의 소득을 합한 부부단위의 세부담은 678만원임

○ 현재 개인단위로 과세하고 있으므로 소득세 계산에 있어 혼인이 불리한 요소로 작용하지는 않지만, 부부의 경우 생활공동체라는 경제적 실질에 어긋나기에 과세단위에 대한 논의가 이뤄져야 한다는 지적이 나오고 있음

○ 한편, 2008년까지 혼인소득공제가 적용되었고, 2016년에는 혼인세액공제안이 국회에 제출되기도 했었지만 통과되지 않아 현재 혼인에 대한 소득·세액공제는 없음

- 2008년까지 적용되던 2,500만원 이하 근로소득자의 100만원 혼인소득공제는 2008년말 세법개정으로 폐지되었음

- 2016년 세법개정안에 출산율을 높이기 위한 세제개선의 일환으로 7,000만원 이하 근로자에 대해서 혼인 시 1인당 50만원의 세액을 공제하는 혼인세액공제를 제출했지만, 국회에서 유보되었음

2. 주요국의 저출산 대응 세제

㉒ [일본] 일본은 대표적인 저출산·고령화 국가로 2003년 「소자화²¹⁾ 사회대책기본법」을 시행하여 대응하고 있으며, 이에 따른 세제상 조치도 취하고 있음

○ 출산·자녀양육 관련하여 2011년부터 15세 이하 자녀에 대한 부양소득공제(38만엔)를 폐지하고 아동수당을 지급하고 있음

- 아동수당은 중학교 졸업(15세 이하)까지 월 10,000 ~ 15,000엔씩 지급되며,²²⁾ 3세 미만은 15,000엔, 3세 ~ 초등학교 수료전은 10,000엔(셋째부터 15,000엔), 중학생은 10,000엔임

- 일정 소득 이상자²³⁾는 일률적으로 월 5,000엔씩 지급함

19) 헌법재판소 2002.8.29. 선고 2001헌바82 결정

20) 종합부동산세도 세대별 합산 부분의 위헌 판결에 따라 1세대1주택자에 대한 고령자·장기보유 세액공제를 추가했음(헌법재판소 2008.11.13. 선고 2006헌바112 등 결정)

21) 저출산의 일본식 표현임

22) 매년 2월, 6월, 10월에 4개월치씩 지급함

23) 833.3 ~ 1040만엔. 부양가족이 아동 1명, 배우자 1명인 경우: 917.8만엔, 아동 2명 배우자 1명인 경우: 960만엔임

<p>○ 혼인·육아 관련하여 결혼·임신·출산·육아 비용을 자손에게 증여하는 경우, 일정액에 대해 비과세 조치를 적용하고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2015년 4월부터 2023년 3월까지 직계존속이 자녀(20세 이상 50세 미만의 자로 한정)의 결혼·육아자금에 충당하기 위해 결혼·육아자금 관리계약을 체결한 경우²⁴⁾에는 그 신탁수익권 또는 금전 등의 가액 중 1,000만 엔까지 증여세가 비과세됨²⁵⁾²⁶⁾ - 결혼·육아자금은 다음의 결혼 비용과 임신, 출산 및 육아 비용을 말함 <ul style="list-style-type: none"> * 결혼 시 지출하는 다음과 같은 금액(300만 엔 한도) ① 예식 비용, 의상 요금 등의 혼례 (결혼 연회) 비용 ② 임대 보증금 등의 비용, 이사 비용 * 임신, 출산 및 육아에 필요한 다음과 같은 금액 ③ 불임 치료, 임신부 건강 진단에 소요되는 비용 ④ 분만 비용 등 산후 관리에 소요되는 비용 ⑤ 아이의 의료비, 유치원·탁아소 등의 보육료(탁아 서비스 요금 포함) 등 	<p>○ 자녀양육 세제지원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자녀소득공제(아동수당)는 자녀의 생활에 필요한 최저생계비(돌봄, 양육, 교육 포함)를 부양자의 소득세 과세에서 제외하기 위해 도입되었음.³⁰⁾ 자녀소득공제는 아동수당과 연관되어 운영되며 납세자는 둘 중 하나를 선택해서 적용해야 함 * 아동수당이 두 제도 중 기본이며, 1인당 219유로(약 30만원)가 지급되고, 3명째부터는 225유로, 4명 이상은 250유로(약 34만원)가 지급됨.³¹⁾ 18세까지의 아동을 대상으로 하고 직업이 있더라도 주 20시간 이내로 일하는 경우에는 소득의 규모와 상관없이 수령할 수 있음³²⁾ * 자녀소득공제는 첫 번째, 자녀 1인당 연간 2,490유로(약 338만원)를 공제하고, 두 번째, 자녀의 양육, 돌봄, 교육을 위한 비용을 자녀 1인당 1,320유로(약 179만원)를 공제할 수 있음³³⁾³⁴⁾
<p>○ 한편 일본은 현재 개인단위과세를 기본으로 하고 있는데, N분N승제 등 자녀가 많은 혼인가구에 대한 세제상 혜택을 주어야 한다는 논의가 2017년 시작되었음²⁷⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일본 소득세 제도는 소득이 많을수록 세율이 높아지는 누진과세²⁹⁾¹⁾이고 개인별로 과세하고 있기 때문에 가족 구성원 수의 증감이 세율과 세액에 영향을 끼치기 어려운 반면, 'N분N승'방식에 의하면 과세소득을 세대로 합계한 다음, 가족구성원 수로 나누어 적용세율을 결정하므로 자녀가 많은 세대일수록 낮은 세율이 적용될 수 있어 저출산 대책이 될 수 있음 <p>□독일²⁹⁾ 독일도 출산율이 낮은 국가에 속하며, 출산율을 높이기 위해 주로 자녀양육과 혼인에 대한 세제상 혜택을 주는 조치를 하고 있음</p>	<p>24) ① 직계존속과 신탁회사와의 사이의 결혼·육아자금 관리계약에 따라 신탁의 수익권을 취득한 경우, ② 그 직계존속의 서면증여에 의해 취득한 금전을 결혼·육아자금 관리계약에 따라 은행 등의 영업소 등에서 예금 또는 저축으로 입금을 한 경우, 또는 ③ 결혼·육아자금 관리계약에 따라 그 직계존속의 서면증여에 의해 취득한 금전 등으로 증권회사의 영업소 등에서 유가증권을 구입한 경우</p> <p>25) 国税庁ホームページ, "No.4511 直系尊属から結婚・子育て資金の一括贈与を受けた場合の非課税"</p> <p>26) 일본 조세특별조치법 제70조의2의3</p> <p>27) https://mainichi.jp/articles/20170406/ddm/005/010/135000c</p> <p>28) 5 ~ 45%의 7단계 누진세율(195만엔, 330만엔, 695만엔, 900만엔, 1,800만엔, 4,000만엔) 체계임</p> <p>29) 독일의 부분은 한국조세재정연구원의 "주요국의 소득세제도 제2권"(2020.3.)을 참조했음</p> <p>30) 독일 소득세법 제31조</p> <p>31) 자녀가 4명인 경우, 219 + 219 + 225 + 250 = 913유로가 지급됨</p> <p>32) 독일 소득세법 제62조 ~ 제78조</p> <p>33) 부부합산과세를 선택한 부부의 경우 부부 모두에게 친자녀인 경우 위 금액은 2배가 됨</p> <p>34) 추가적으로 부양자녀에 대한 비통상적인 지출부담 소득공제는 법률적으로 부양의무가 있는 자의 부양을 위해서 비용이 증가한 경우 9,408유로를 공제할 수 있음(독일 소득세법 제33a조)</p>

- 특별공제항목³⁵⁾
 - * 자녀의 학교(대학은 불포함) 교육을 위해 지출한 비용의 경우 최고한도 5,000유로 내에서 지출비용의 30%를 특별공제항목으로 공제할 수 있음³⁶⁾
 - * 자녀(14세까지의 자녀)의 돌봄에 소요된 비용도 자녀 1명당 4,000유로 한도로 지출비용의 2/3을 특별공제항목으로 공제할 수 있음.³⁷⁾ 다만, 정신적, 육체적, 정서적 장애로 인해 혼자 생활하는 것이 어려운 25세 미만의 자녀도 해당함

○ 혼인에 대한 세제지원(2분2승제)

- 독일 연방헌법(Grundgesetz) 제6조 제1항은 "결혼과 가정은 국가법질서의 특별한 보호 아래 놓여져야 한다"라고 규정하여 혼인에 대한 국가보호의무를 규정하고 있음
- 가장 대표적인 혼인보호규정이 소득세의 과세단위인 선택적 2분2승제인데,³⁸⁾ 결혼한 부부의 대부분이 2분2승제가 유리하므로 개인과세보다는 2분2승제를 선택하고 있음
 - * 과거 부부합산과세제도가 소득세 누진세 제도³⁹⁾로 인해 혼인 부부의 세부담을 증대시키는 문제가 발생하자, 1957년 연방헌법재판소가 부부합산과세가 헌법정신에 합치되지 않는다고 판단했고,⁴⁰⁾ 입법자는 소득세법을 개정하여 혼인 부부에게 개인과세와 2분2승제를 선택할 수 있도록 했음
 - * 2분2승제의 내용은 다음과 같이 2단계로 구분적용됨. 1단계는 부부의 소득을 합산하는 단계로, 2분2승제를 선택한 배우자의 소득세 계산 시 과세표준은 부부의 개별적으로 번 소득을 합산하여 배우자들의 공동소득으로 귀속시키고 그 소득에 대해서는 부부를 공동납세의무자로 취급함⁴¹⁾
 - * 2단계는 합산한 소득에 대한 세율적용으로, 세율적용은 우선 1단계를 통해 합산한 금액을 2로 나눈 금액에 대해 기본적인 세율을 적용하고 그렇게 해서 도출된 세액에 2를 곱하여 산출함.⁴²⁾ 공제는 부부합산인 경우 모두 2배로 적용됨
 - * 예를 들어, 홑벌이로 남편의 소득이 5천만 유로인 경우, 맞벌이로 남편과 부인의 소득이 각각 2,500만 유로인 경우, 맞벌이로 남편의 소득이 4천만 유로, 부인의 소득이 1천만 유로인 경우 모두 부부합

산한 소득 5천만 유로를 다시 2로 나눠서 부부의 소득을 각자 2,500만 유로로 보고 세율을 적용함

○ 주요국 대부분은 저출산을 극복하기 위해 자녀 소득 · 세액공제나 아동수당을 지급하고 있으며, 혼인을 보호하기 위해 소득세 과세단위를 조정하고 있음

- 추가적으로 일본은 혼인, 출산, 육아 등에 필요한 비용을 직계존속으로부터 자녀(20 ~ 49세)가 증여 받은 경우 최대 1천만엔까지 비과세하는 적극적인 정책도 적용하고 있음
- 그리고 독일의 경우 자녀소득공제의 경우 자녀의 범위에 대한 예외적용을 하고 있는 점도 주목할 만함

35) 필요경비로 공제되지 않는 공제항목
 36) 독일 소득세법 제10조 제1항 제9호
 37) 독일 소득세법 제10조 제1항 제5호
 38) 독일 소득세법 제26조, 제26a조, 제26b조
 39) 독일은 3단계의 최고세율 45% 누진세 구조임
 40) BVerfG v. 1. 17. 1957. 1 BvL 4/54
 41) 독일 소득세법 제26b조
 42) 독일 소득세법 제32a조 제5항

III. 저출산 극복을 위한 세제 개선방안

□ OECD의 Taxing Wages(조세격차⁴³⁾ 보고서⁴⁴⁾에 따르면, 우리나라는 저출산 대책을 시행했음에도 불구하고 OECD 국가들과 비교하면 유자녀가구에 대한 세제혜택이 부족함을 알 수 있음

○ OECD 평균 2자녀 홑벌이가구와 독신가구의 조세격차 차이가 10.2%p인데 비하여 우리나라의 2자녀 홑벌이가구와 독신가구의 조세격차 차이는 5.0%p에 불과⁴⁵⁾

- 가구형태별 조세격차 차이가 OECD 평균보다 작다는 것은 우리나라가 다른 국가에 비해 유자녀가구에 대한 세제혜택이 작다는 것을 의미하며,⁴⁶⁾ 독일이나 미국의 경우 14 ~ 16%p의 차이가 있어 독신가구보다 유자녀가구에 대해 세제상 배려하고 있음을 알 수 있음

○ 따라서 '자녀가 있는 부부'에 대한 부족한 세제혜택을 확대해서 혼인과 출산을 장려해야 하며, 과거보다 적극적인 조세지원정책이 아니라면 별다른 효과가 없을 것임

43) 조세격차(tax wages)는 임금 근로자의 임금 중 조세와 사회보험료에 들어가는 비용의 비율을 뜻하는 것으로 실효세율과 비슷한 의미로 사용됨. 조세격차의 값이 클수록 임금 근로자의 세부담이 크다는 뜻임

44) OECD, "Taxing Wages 2021", 2021

45) 2자녀 홑벌이가구의 조세격차가 독신가구의 조세격차보다 더 낮으므로 홑벌이가구가 독신가구보다 조세를 덜 부담하고 있음

46) 이종교 · 이동식, "저출산 극복을 위한 조세제도 개선방안", 보건복지부 용역보고서, 2017

〈표 2〉 OECD 주요국의 가구형태별 조세격차

국가	2자녀 홑벌이가구 조세격차 ¹⁾	독신가구 조세격차 ²⁾	차이
프랑스	37.9%	46.6%	8.7%p
독일	32.9%	49.0%	16.1%p
일본	27.5%	32.7%	5.2%p
영국	26.4%	30.8%	4.4%p
한국	18.3%	23.3%	5.0%p
미국	14.0%	28.3%	14.3%p
OECD 평균	24.4%	34.6%	10.2%p

주: 1) One earner married couple with two children and earnings at the average wage level

2) Single individual without children and earnings at the average wage level

자료: OECD, "Taxing Wages 2021", 2021

□ [혼인에 대한 세제혜택 확대방안] 저출산 대책의 시
작은 혼인율을 높이는 것이기 때문에 혼인을 장려하
기 위한 실효성 있는 세제혜택이 필요함

- '혼인세액공제 도입'. 혼인 시 예식장 비용, 혼수용품 등⁴⁷⁾ 많은 비용이 지출되므로, 혼인에 대한 공제 방안으로 비용 부담을 줄여주는 것이 필요하고, 총 급여 8,000만원 이하⁴⁸⁾⁴⁹⁾ 근로자의 혼인 시 1인당 100만원의 세액공제를 해주는 것이 효과적일 것임
 - 소득공제는 고소득자에게 유리하다는 비판이 있어 조세부담의 형평성을 고려한다면 세액공제가 바람직함
 - 과거 2016년 정부의 세법개정안에 포함되어 있던 방안은 총급여 7,000만원 이하 근로자의 혼인 시 1인당 50만원의 세액공제였음
- '선택적 2분2승제 도입'. 현재 우리나라의 소득세 과세단위는 개인으로 혼인에 대한 중립성을 보장하고 있지만, 혼인에 대한 배려가 없으므로 저출산 대책으로 선택적 2분2승제가 도입되어야 함
 - 개인단위는 부부의 경우 생활공동체라는 경제적 실질에 어긋나고, 단순한 부부합산주의(비분할)는 혼인한 부부를 독신자에 비해 차별하므로 부부의 경우 개인단위와 2분2승제를 선택할 수 있도록 하는 것이 타당함

- 2분2승제는 부부단위에서 합산 후 균등분할하는 것을 의미하는데, 소득을 합산하고 다시 부부단위로 균등하게 분할하는 것임. 혼인과 가족생활을 보장한다는 점과 저출산 대책이 될 수 있다는 점에서 2분2승제는 장점이 큰 제도로 평가되며,⁵⁰⁾ 맞벌이 부부보다는 홑벌이 부부에 있어 세금절감효과가 크게 나타날 것임
- 다만, 경우에 따라 개인단위를 선택하는 것이 부부에게 유리할 수 있으므로 선택적 2분2승제를 도입하는 것이 바람직하며, 부부에게 연대납세의무를 지워야 함. 참고로 독일과 미국이 선택적 2분2승제를 채택하고 있음

47) 주택 마련 관련해서는 현행 세법상 주택임차차입금 소득공제(300만원 한도), 주택차입금이자 세액공제(30%) 등이 있음
 48) 종합소득금액 6,500만원 이하
 49) 2021년 도시근로자 월평균 소득 기준금액은 2인가구 기준 456.2만원이고, 신혼부부 특별공급의 기준은 그 140%이므로 약 7,700만원임
 50) 세수가 감소할 수 있다는 우려도 있지만, 저출산은 간과할 수 없다는 점에서 추후 소득세 수입의 감소 폭은 조정해야 함

〈표 3〉 개인단위과세와 2분2승제 적용사례

구 분	개인단위과세 세액	2분2승제 세액	2분2승제 도입 시 절감액
연소득 5천만원 홑벌이가구	678만원	267만원 × 2 = 534만원	144만원
연소득 1억원 홑벌이가구	2,010만원	678만원 × 2 = 1,356만원	654만원

주: 홑벌이 가구를 전제로 공제는 적용하지 않았음
 자료: 저자 계산

<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘혼인 비용 등에 대한 증여세 비과세 특례’, 일본의 경우처럼 혼인 관련하여 결혼·임신·출산·육아 비용 등을 20~40세의 자녀에게 증여하는 경우, 1억원 한도로 대해 비과세 조치를 적용해서 혼인 등에 대한 유인을 높여야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 이 제도를 적용받는 경우 혼인세액공제의 중복적용을 방지 못하도록 해야 하고, 과도한 혼인비용 지출을 방지하기 위해 혼인 관련 비용은 3천만원으로 제한해야 함 - 또한 현재 증여세 비과세 한도와 별도 적용해야 하며,⁵¹⁾ 고령자가 보유하는 자산을 다음 세대로 원활하게 이전할 수 있도록 한다는 점에서도 의미가 있음 <p>■ [양육에 대한 세제혜택 확대방안] 혼인 장려가 저출산 대책의 시작이라면, 양육에 대한 부담 경감은 저출산 대책의 핵심이 될 것임</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ‘N분N승제(가구구성원 수에 따른 합산균등분할 방식) 도입, 앞서 언급한 선택적 2분2승제는 자녀에 대한 고려는 없으므로, 자녀의 소득도 합산 후 가구구성원 수로 나누는 N분N승제 도입이 필요할 것임⁵²⁾ <ul style="list-style-type: none"> - 자녀가 있는 경우 일반 2분2승제에 비해 N분N승제의 세액절감효과가 크게 나타나 양육 부담을 줄여줄 수 있을 것임 ○ ‘자녀세액공제 인상’, 현행 우리나라의 자녀세액공제는 다소 부족하며, 다자녀에 대한 배려가 더 강화되어야 저출산을 극복할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 7세 이상 1인당 세액공제 금액을 25만원, 둘째 50만원, 셋째부터는 100만원으로 인상하고, 출산·입양 자녀의 경우 첫째는 50만원, 둘째는 100만원, 셋째 이상은 200만원으로 세액공제금액을 인상해서 세제 혜택을 강화해야 함⁵³⁾ <ul style="list-style-type: none"> ○ ‘소득공제(기본인적공제)상 자녀의 범위 확대’, 현행 소득세법상 자녀의 범위는 20세 이하인데, 현실적으로 대학진학, 군복무 등으로 인해 경제적으로 독립하지 못하는 경우가 많으므로 일정 소득 이하의 경우 자녀의 범위를 25세 이하로 확대할 필요가 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 자녀가 총급여액 500만원(종합소득금액 100만원) 이하인 경우 자녀의 범위를 확대하는 것이 바람직하며, 독일이나 프랑스의 경우 유사한 예외적용을 하고 있음 ○ ‘교육비 세액공제 한도 인상’, 현행 고등학생 이하 자녀에 대한 교육비 세액공제 한도 300만원은 현실과 괴리되어 있으므로 2배 인상하는 것(600만원 한도)이 타당함
	<ul style="list-style-type: none"> 51) 현재 직계비속에 대한 증여세 비과세 한도는 5,000만원임 52) 프랑스가 N분N승제를 적용하는 대표적인 국가인데, 이 제도는 프랑스의 출산율을 높여 인구증가에 기여한 것으로 평가 받고 있음 53) 현행 7세 이상 자녀 1인당 15만원 세액공제, 셋째부터 1인당 30만원 세액공제, 출산입양 자녀 첫째 30만원, 둘째 50만원, 셋째 이상 70만원 세액공제하고 있음

〈표 4〉 N분N승제 적용사례

구 분		2분2승제 세액 (A)	N분N승제 세액 (B)	절감액 (A - B)
연소득 1억원 출발이가구	1자녀	678만원 × 2 = 1,356만원	392만원 × 3 = 1,176만원	180만원
	2자녀		267만원 × 4 = 1,068만원	288만원

주: 출발이 가구를 전제로 공제는 적용하지 않았음.

자료: 저자 계산

IV. 요약 및 결론

□ 우리나라는 OECD에서 가장 낮은 출산율을 기록하고 있고, 2019년부터 자연인구감소가 발생했으며, 이에 2030~2060년 잠재성장률도 OECD 최하위가 예상되고 있음

○ 저출산 현상은 국가경쟁력 악화 등 심각한 문제를 발생시키는데, 수많은 대책에 불구하고 우리나라는 심각하게 낮은 출산율을 벗어나지 못하고 있음

○ 조세정책도 혼인과 출산·양육을 장려하고 유도해야 하는데 혼인에 대한 특별한 세제혜택은 없으며, 일본의 혼인·출산·육아비용 등 증여세 비과세 같은 적극적인 세제지원도 없는 상황임

○ 특히, OECD 통계에 따르면 다른 국가에 비해 유자녀가구에 대한 세제혜택이 크게 부족한 상황임으로, 자녀가 있는 부부에 대한 부족한 세제혜택을 확대해서 혼인과 출산을 장려해야 할 것임

- OECD 평균 2자녀 홑벌이가구와 독인가구의 조세격차 차이가 10.2%p인데 비하여 우리나라의 2자녀 홑벌이가구와 독인가구의 조세격차 차이는 5.0%p에 불과해 유자녀가구에 대한 세제혜택이 부족함을 알 수 있음

□ 우리나라의 미래, 즉 잠재성장률 제고를 위한 저출산 극복이 중요한 상황에서, 혼인과 출산을 장려하고 양육부담을 경감하기 위한 적극적이고 실효성 있는 세제 개선방안, 즉 세제혜택 확대가 필요함

○ 먼저 저출산 대책의 시작인 혼인율 증가를 위해 혼인세액공제, 선택적 2분2승제 도입, 혼인 등 비용에 대한 증여세 비과세 특례가 도입되어야 함

- 총급여 8,000만원 이하⁵⁴⁾ 근로자의 혼인 시 1인당 100만원의 세액공제, 소득세 과세단위를 혼인한 부

부에게 유리한 2분2승제로 전환, 혼인 등 비용에 대한 증여세 비과세 특례 같은 새롭고 적극적인 대책이 필요

○ 다음으로 양육에 대한 부담이 경감되도록 N분N승제, 자녀세액공제액 인상, 소득공제상 자녀의 범위 확대, 교육비 세액공제 한도액 인상 등 세제혜택을 확대해 다자녀가구를 장려하고 유인해야 함

- 다자녀를 장려하기 위해 2분2승제에서 더 나아가 가구구성원 합산 후 균등분할하는 N분N승제 도입, 특히 다자녀에 대한 세액공제액 대폭 인상이 필요

54) 종합소득금액 6,500만원 이하

[참고문헌]

- 국세청, 「2021 생활세금 시리즈」, 2021.
- 이상림, “만혼화와 출산이행 구조 변화 분석”, 한국보건사회연구원, 2019.12.
- 이중교 · 이동식, “저출산 극복을 위한 조세제도 개선방안”, 보건복지부 용역보고서, 2017.
- 저출산고령사회위원회, “제4차 저출산고령사회 기본계획”, 2021.
- 한국조세재정연구원, 「주요국의 소득세제도 제2권」, 2020.3.
- OECD, “Taxing Wages 2021”, 2021.
- OECD, The Long Game: Fiscal Outlooks to 2060 Underline Need for Structural Reform, 2021.10.
- 통계청 홈페이지 (<https://kostat.go.k/>)
- 일본 국세청 홈페이지, “No.4511 直系尊属から結婚・子育て資金の一括贈与を受けた場合の非課税”.

keri 한국경제연구원

발행일 2022년 03월 28일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의대로 24 FKI타워 46층