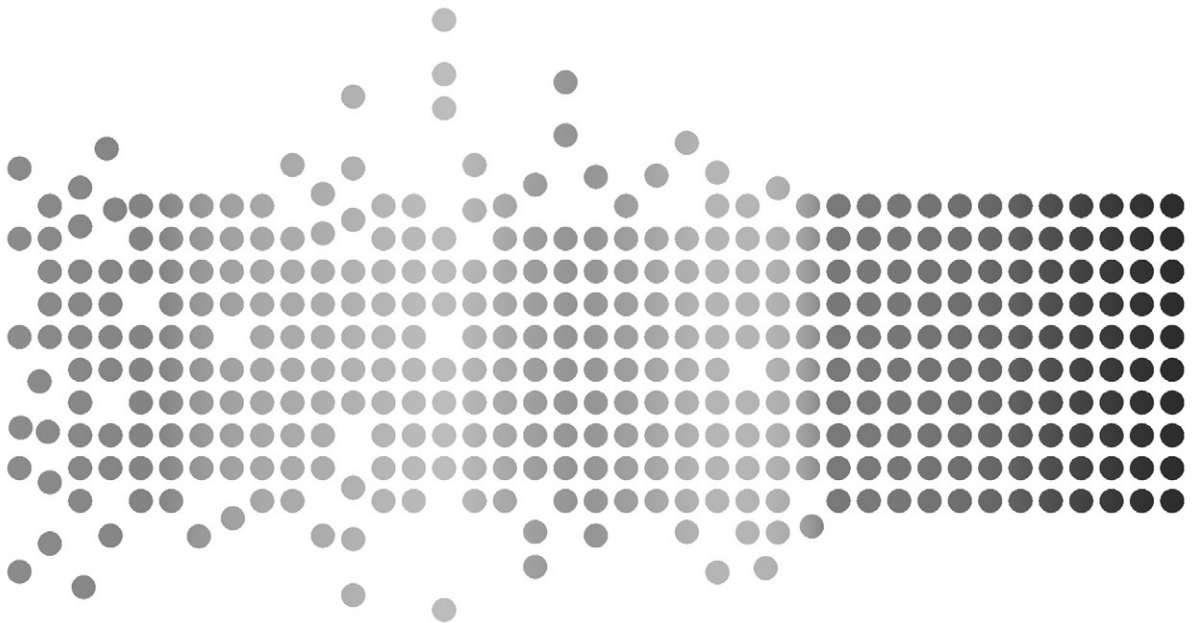


근로장려세제 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구

A study on Analysis of poverty reduction and income redistribution effects of benefit systems of EITC and the Strategy for Connection between EITC and Income maintenance programs

최현수 · 이서현



연구보고서 2010-18

**근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및
소득보장체계 연계방안 연구**

발행일	2010년 12월
저자	최현수 외
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처	대명기획
가격	8,000원

© 한국보건사회연구원 2010

ISBN 978-89-8187-687-6 93330

머리말

2000년 전후 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 우리나라의 노동시장 유연화 정도는 심화되었다. 이로 인한, 고용구조의 취약성은 고용과 소득의 양극화 심화와 더불어, 우리 사회에 과거의 양상과 전혀 다른 근로빈곤층(working poor)의 문제를 중요한 이슈로 부각시켰다. 근로빈곤층의 확대와 이들에 대한 소득지원 및 경제활동 참가유인 제공 필요성은, OECD 주요 국가에서도 정책적 변화를 가져왔다. 노동시장으로부터 배제되어 있는 근로능력 계층의 고용 기회 및 근로여건을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련하고, 근로활동에 대한 경제적 인센티브를 제공함으로써 근로의욕을 고취시키는 동시에 근로빈곤층의 가처분소득을 향상시켜 빈곤으로부터 벗어날 수 있도록 지원해왔던 기존의 정책을 확대하거나 새롭게 도입하고 있다.

지난 2000년부터 경제위기에 대응하기 위한 새로운 형태의 정책적 수단으로 논의되기 시작한 이래, 2005년에 참여정부 하에서 도입이 결정되어 2008년 시행된 소득보장제도인 우리나라 근로장려세제(EITC) 역시 앞서 언급한 근로빈곤층 문제에 대응하기 위한 OECD 국가의 정책적 변화와 맥락을 같이 하고 있다. 2008년 도입 직후, 근로장려세제는 경제위기 상황에 대응해 근로빈곤층을 지원하기 위한 핵심적인 정책방안 중 하나로 주목받게 되었으며, 2008년말 세법 개정을 통해 근로장려세제의 적용대상 및 급여수준 등이 확대되었다. 또한, 향후 근로빈곤층 문제의 해결과 지원방안 모색을 위한 소득보장체계 개편과 관련된 논의과정에서도 이러한 정책적 관심은 더욱 강화될 것으로 예상된다.

이에 따라, 근로장려세제 시행 후 첫 번째로 급여가 지급된 2009년을 분석대상으로 근로빈곤층에 대한 소득지원 관점에서 근로장려세제 시행의

효과성을 평가하는 것은 매우 필요하다고 할 수 있다. 특히, 또한, 저소득 근로빈곤층에 대한 소득지원 및 근로유인 강화를 위한 정책패키지로서 근로장려세제와 기초생활보장제도를 포함한 다양한 소득보장체계와의 연계방안을 검토하는 것은 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

본 연구에서는 이러한 연구배경 및 필요성에 따라, 저소득 근로빈곤층에 대한 소득지원의 관점에서 경제위기 상황에 대응하기 위하여 확대 개편된 급여체계의 효과성을 비교 분석함으로써 정책적 변화에 대한 평가를 수행하였다. 특히, 2010년 현재 적용 중인 급여체계 설계과정 및 효과성 분석 결과를 바탕으로 적용대상 및 급여체계를 구성하고 있는 요소의 한계점을 검토하여 구조적(structural), 미시적(parametric) 개편모형을 도출하여 분석하였으며, 이를 조합하여 단기 및 중장기 개편방안을 도출하고 각 모형별 정책 모의분석을 실시함으로써 급여체계의 효과성을 비교 평가하였다. 또한, 저소득 근로빈곤층을 대상으로 소득지원 및 근로유인을 강화하기 위한 정책패키지로서, 근로장려세제와 소득보장체계 내의 주요 제도간 정합성 제고 및 발전방향을 모색함으로써 정책방안을 제시하였다.

본 연구는 기초보장연구실 최현수 부연구위원과 이서현 연구원에 의해 수행되었다. 지난 1년간 연구를 수행한 연구진의 노고와 함께, 연구수행에 도움을 주신 국세청 김재웅 소득지원과장, 확장안 사무관에게 감사드린다. 또한, 연구과정의 처음부터 마지막까지 보고서를 검독하고 소중한 의견을 제공해주신 국민연금연구원 강성호 연구위원, 강남대 사회복지학과 김수완 교수, 국세청 김진현 소득세과장, 그리고 본원 남상호 연구위원과 이태진 연구위원에게 감사의 뜻을 전한다. 마지막으로 본 보고서에 수록된 내용은 연구진의 의견으로, 연구원의 공식적 견해가 아님을 밝혀둔다.

2010년 12월
한국보건사회연구원장
김 용 하

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	33
제1절 연구배경 및 필요성	33
제2절 연구목적 및 연구내용 구성	36
제3절 연구방법	43
제2장 근로장려세제의 기본원리와 외국의 운영사례 및	
선행연구 검토	55
제1절 근로장려세제의 기본원리 및 운영체계	55
제2절 외국의 근로장려세제 운영사례 및 효과성 선행연구:	
미국(EITC)·영국(WTC)·캐나다(WITB) 중심으로	64
제3장 근로장려세제 도입과정과 최근 동향 및 급여체계의	
효과성 분석(근로장려세제의 과거와 현재)	87
제1절 근로장려세제 도입결정 및 입법 과정	87
제2절 근로장려세제의 운영 현황 및 최근 동향: 적용대상 및	
급여체계 확대 개편	97
제3절 근로장려세제 도입검토 모형 & 최초 입법모형과	
현행 급여체계의 효과성 분석	112

제4장 근로장려세제 구조적 & 미시적 개편모형 및	
효과성 분석	139
제1절 근로장려세제 구조적(structural) 개편모형 및	
소득지원효과	139
제2절 근로장려세제 미시적(parametric) 개편모형 및	
소득지원효과	153
 제5장 정책과제 I : 근로장려세제 단기 & 중장기 개편방안 및	
효과성 분석	187
제1절 근로장려세제 단기 개편방안 및 소득지원효과	188
제2절 근로장려세제 중장기 개편방안 및 소득지원효과	202
 제6장 정책과제 II : 근로장려세제와 소득보장체계 연계방안 ...	217
 참고문헌	237

표 목차

〈표 1- 1〉 2009년 통계청 가계동향조사의 이전소득 및 비경상소득 항목구분 및 정의	45
〈표 2- 1〉 미국 ETIC 급여체계 구조 및 구성요소(parameter) 변화 ...	67
〈표 2- 2〉 영국 CTC와 WTC 급여체계 구성요소 변화	73
〈표 2- 3〉 캐나다 WITB의 급여체계 구성요소 변화	75
〈표 3- 1〉 근로장려세제 도입 결정 및 입법과정(2004~2007) ...	91
〈표 3- 2〉 근로장려세제 입법 이후 준비과정 및 최근 운영 현황(2007~2009)	96
〈표 3- 3〉 참여정부 도입 결정 및 입법 당시 근로장려세제 급여체계 ...	99
〈표 3- 4〉 경제위기 대응을 위한 MB정부의 근로장려세제 급여체계 확대 개편내용	99
〈표 3- 5〉 근로장려금 신청가구	102
〈표 3- 6〉 근로장려금 신청가구의 근로형태	103
〈표 3- 7〉 근로장려금 신청가구의 종사업종	103
〈표 3- 8〉 근로장려금 신청가구의 유형	103
〈표 3- 9〉 근로장려금 신청가구의 자녀수 현황	104
〈표 3-10〉 근로장려금 신청가구의 주택보유 현황	104
〈표 3-11〉 근로장려금 신청가구의 근로장려세제 구간 분포	105
〈표 3-12〉 근로장려금 지급대상제외 사유	105
〈표 3-13〉 2009년과 2010년 근로장려금 신청 및 수급가구	108
〈표 3-14〉 근로장려세제 확대 개편 관련 의원입법 동향 및 주요내용 ..	111
〈표 3-15〉 근로장려세제 도입검토 모형 및 현행 급여체계 개요 비교 ...	114

〈표 3-16〉	근로장려세제 최초 입법모형 및 현행 급여체계 개요 비교	116
〈표 3-17〉	18세 미만 아동수별 가구 분포	118
〈표 3-18〉	가구주 연령별 가구 분포	119
〈표 3-19〉	경제활동유형별 가구 분포	119
〈표 3-20〉	근로자가구 고용형태별 가구 분포	119
〈표 3-21〉	부부 근로활동 여부별 가구 분포	120
〈표 3-22〉	근로장려세제 도입검토 모형 & 최초 입법모형과 현행 급여체계의 급여구간별 수급가구 분포 및 근로장려금 규모	121
〈표 3-23〉	근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과	123
〈표 3-24〉	기존 공적이전소득 유형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과	125
〈표 3-25〉	근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 아동수별 빈곤 감소효과	127
〈표 3-26〉	근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 경제활동유형별 빈곤감소효과	128
〈표 3-27〉	근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 근로자가구 고용형태별 빈곤감소효과	129
〈표 3-28〉	근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 부부 근로 활동여부별 빈곤감소효과	130
〈표 3-29〉	근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 가구주 연령별 빈곤감소효과	131
〈표 3-30〉	근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 지니계수 변화 및 소득재분배효과	132
〈표 3-31〉	근로장려세제 시행 전 기존 공적이전소득에 의한 지니계수 변화 및 소득재분배효과	133

〈표 4- 1〉 근로장려세제 구조적 개편모형별 급여체계 개요 비교(C~E)	144
〈표 4- 2〉 구조적 개편모형의 급여구간별 수급가구 분포 및 근로장려금 규모	146
〈표 4- 3〉 구조적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과	149
〈표 4- 4〉 구조적 개편모형별 지니계수 변화 및 소득재분배효과	151
〈표 4- 5〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(F) ...	155
〈표 4- 6〉 가구별 합산대상 재산의 범위 및 평가방법	156
〈표 4- 7〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(G) ...	158
〈표 4- 8〉 소득구간별 사회보험료 부담 및 근로장려금 수준 비교 ..	160
〈표 4- 9〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(H-1 & H-2)	161
〈표 4-10〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(H-3 & H-4)	162
〈표 4-11〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(I) ...	165
〈표 4-12〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(J) ..	167
〈표 4-13〉 미시적 개편모형(F & G)의 수급가구 분포 및 근로장려금 규모	169
〈표 4-14〉 미시적 개편모형(H)의 수급가구 분포 및 근로장려금 규모	170
〈표 4-15〉 미시적 개편모형(I & J)의 수급가구 분포 및 근로장려금 규모	172
〈표 4-16〉 미시적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과(F) ...	173
〈표 4-17〉 미시적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과(G) ...	174
〈표 4-18〉 미시적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과(H) ...	176

〈표 4-19〉	미시적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과(I)	177
〈표 4-20〉	미시적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과(J)	179
〈표 4-21〉	미시적 개편모형별 지니계수 변화 및 소득재분배효과(F & G)	180
〈표 4-22〉	미시적 개편모형별 지니계수 변화 및 소득재분배효과(H)	182
〈표 4-23〉	미시적 개편모형별 지니계수 변화 및 소득재분배효과(I & J)	183
〈표 5- 1〉	근로장려세제 단기 개편방안별 급여체계 개요 비교	190
〈표 5- 2〉	단기 개편방안의 급여구간별 수급가구 분포 및 근로장려금 규모	192
〈표 5- 3〉	단기 개편방안별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과	196
〈표 5- 4〉	단기 개편방안별 전체가구의 빈곤갭비율 및 소득갭비율 감소효과	198
〈표 5- 5〉	단기 개편방안별 근로가구의 빈곤갭비율 및 소득갭비율 감소효과	199
〈표 5- 6〉	단기 개편방안별 지니계수 변화 및 소득재분배효과	200
〈표 5- 7〉	근로장려세제 중장기 개편방안별 급여체계 개요 비교	204
〈표 5- 8〉	중장기 개편방안의 급여구간별 수급가구 분포 및 근로장려금 규모	206
〈표 5- 9〉	중장기 개편방안별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과	210
〈표 5-10〉	중장기 개편방안별 빈곤갭비율 및 소득갭비율 감소효과 ...	212
〈표 5-11〉	중장기 개편방안별 지니계수 변화 및 소득재분배효과	213
〈표 6- 1〉	소득구간별 사회보험료 부담 및 근로장려금 수준 비교 ..	226

그림 목차

[그림 1-1] EITC 모형별 효과성 분석 틀	48
[그림 2-1] 세액공제(Tax Credit)의 기본원리에 따른 개념 구분	58
[그림 2-2] 근로장려세제 운영체계 개요 및 소득세체계의 변화	60
[그림 2-3] 근로장려세제 신청 및 지급 등 운영절차	63
[그림 2-4] 2010년 미국 ETIC의 급여체계 구조	66
[그림 2-5] 영국 CTC와 WTC 급여체계 구조	74
[그림 3-1] 참여정부 최초 입법 및 시행 당시 급여체계 (아동 2인 이상 적용)	100
[그림 3-2] MB정부의 확대 개편에 따른 급여체계 (아동 1인 이상 적용)	100
[그림 3-3] 근로장려세제 도입검토 & 최초 입법모형(2008) 및 현행(2009~2010) 모형별 급여체계 구조	117
[그림 4-1] 근로장려세제 구조적 개편모형별 급여체계 구조(C~E) ...	143
[그림 4-2] 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조(F)	154
[그림 4-3] 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조(G)	157
[그림 4-4] 현행 근로장려세제의 급여체계 및 근로장려금 산정방식 ...	159
[그림 4-5] 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조 (H-1 & H-2)	162
[그림 4-6] 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조 (H-3 & H-4)	163
[그림 4-7] 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조(I)	164
[그림 4-8] 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조(J)	166
[그림 5-1] 근로장려세제 단기 개편방안별 급여체계 구조	191

[그림 5-2] 미국 EITC 단기 비교모형 급여체계 구조	191
[그림 5-3] 근로장려세제 중장기 개편방안별 급여체계 구조	205
[그림 5-4] 미국 EITC 중장기 비교모형 급여체계 구조	205

A dark, irregular, ink-blot-like shape with a lighter, textured center, serving as a background for the title.

Abstract

EITC(Earned Income Tax Credit) is a refundable or non-wastable tax credit, which is the representative type of 'In-Work Benefit(IWB)' or 'Make-Work-Pay' policy. Recently, EITC attracts political attention because it provides financial supports to working poor, low-income families while creating additional work incentives.

This study on EITC has three aims as followings. First, this study reviews the theoretical aspect of the EITC and analyzes empirically the poverty reduction and redistribution effects of current EITC benefit system. Second, this study evaluates the limit and problems of current EITC benefit system, and designs various new EITC benefit models by structural and parametric modification. This study, especially, suggest the short-term and long-term strategy for enlargement of EITC benefit system and executes policy simulations to estimate effects of the change of EITC benefit structure. Finally, this study suggests the strategy for connection between EITC and income maintenance programs(social insurance, social assistance), asset-based anti-poverty policy(Individual Development Account).

요약

1. 연구배경 및 필요성

- 2000년 전후 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 우리나라의 노동시장 유연화 정도는 심화되었으며, 이로 인한 고용구조의 취약성은 고용 및 소득의 양극화 심화와 더불어, 우리 사회에 과거의 양상과 전혀 다른 근로빈곤층(working poor)의 문제를 중요한 이슈로 부각시킴.
- 근로빈곤층의 확대와 이들에 대한 소득지원 및 경제활동 참가유인 제공 필요성은, OECD 주요 국가에도 정책적 변화를 가져왔음.
 - 노동시장으로부터 배제되어 있는 근로능력 계층의 고용기회 및 근로여건을 강화하기 위한 제도적인 장치를 마련하고, 근로활동에 대한 경제적 인센티브를 제공함으로써 근로의욕을 고취시키는 동시에 근로빈곤층의 가처분소득 수준을 향상시켜 빈곤으로부터 벗어날 수 있도록 지원해왔던 기존의 정책을 확대하거나 새롭게 도입
 - ‘Making Work Pay Policy’, ‘In-Work Benefit program’ 또는 ‘Financial Incentive Program’이라고 유형화할 수 있는 이러한 정책들은 노동 수요측면에 대해서 고용에 대한 인센티브를 제공하고, 노동 공급측면에 대해서는 근로활동참여에 대한 인센티브 제공을 통해 경제활동 참여를 유인하며, 근로빈곤층에 대해서는 소득지원을 실시함으로써 빈곤 및 소득분배 상태를 개선하고자 함.
 - 이러한 정책유형 중 특히, 조세체계를 통해 운영되는 형태의 소득보장제도인 미국 EITC(1975~2010), 영국 WFTC(1999~2003),

WTC(2003~2010)가 가장 대표적이며, 최근 캐나다에서 이러한 유형의 WITB(2007~2010)를 도입함.

□ 지난 2000년부터 경제위기에 대응하기 위한 새로운 정책적인 수단으로 논의되기 시작한 이래, 2005년에 참여정부 하에서 도입이 결정되어 2006년 말 조세특례제한법의 일부로 입법되었으며, 1년 동안의 준비기간을 거쳐 2008년 시행(2009년 최초 신청 및 급여지급)된 우리나라의 근로장려세제(EITC) 역시 근로빈곤층 문제에 대응하기 위한 OECD 국가의 정책적인 변화와 맥락을 같이 하고 있음.

○ 근로장려세제는 소득보장체계와 조세체계의 연계를 통해 운영되는 새로운 형태의 복지제도 또는 복지적인 성격의 조세제도임.

- 근로빈곤층 대상으로 납부해야 할 소득세액을 공제하는데 그치지 않고, 급여액(근로장려금)이 소득세액보다 많을 경우에 차액을 현금으로 지급하는 환급형 세액공제(Refundable Tax Credit)임.
- 근로빈곤층을 대상으로 소득을 지원하는 동시에 근로의욕 제고를 통해 노동공급을 증가시킨다는 2가지 정책목표를 가지고 있으며, 우리나라의 경우 이를 운영하는 과정에서 조세행정 뿐만 아니라 복지행정의 정확성 및 효율성을 제고하기 위한 소득파악 인프라 구축과 개선이라는 과제를 함께 추진하고 있음.

○ 이러한 근로장려세제는, 2008년 도입 직후 미국의 금융위기와 유럽 일부국가의 재정위기로부터 촉발된 경제위기 상황에 대응하여 근로빈곤층 대상 소득지원을 확대하기 위한 핵심적 정책방안 중 하나로 주목받았음.

- 2008년 시행 이후 2009년 처음으로 급여신청 및 지급이 실시되기도 전에 2008년 말 세법 개정을 통하여 근로장려세제의 적용 대상 및 급여수준 등이 확대되었음.
- 또한, 향후 근로빈곤층 문제의 해결과 지원방안 모색을 위한 소득보장체계 개편과 관련된 논의과정에서도 이러한 정책적 관심은 더욱 강화될 것으로 예상됨.

- 이에 따라, 근로장려세제 시행 후 첫 번째로 급여가 지급된 2009년을 분석대상으로 근로빈곤층에 대한 소득지원 관점에서 근로장려세제 시행 효과성을 평가하는 것이 필요함.
- 특히, 2005년 근로장려세제 도입 검토 및 결정과정에서 검토된 바 있었던 다양한 급여체계 모형, 2006년 말 최초 입법 당시 설계되어 2008년 최초 시행된 급여체계 모형, 그리고 최근 경제위기 상황에서 2008년말 세법 개정에 의해 확대 개편된 급여체계의 소득지원 효과를 비교 분석함으로써 경제위기에 대응하여 추진된 정책적 변화에 대한 평가를 수행하는 것이 필요한 시점임.
- 또한, 소득보장체계 내의 정합성 제고 및 근로장려세제의 발전방향 모색을 위해서 저소득 근로빈곤층에 대한 소득지원 및 근로유인의 강화를 위한 정책패키지로서 근로장려세제와 다양한 소득보장체계의 연계방안을 제시하는 것은 중요한 의미를 지니고 있음.

2. 연구목적

- 본 연구는 2005년 도입 결정 이후, 입법을 거쳐 최근 확대 시행된 근로장려세제에 대한 효과성 분석 및 평가, 소득보장체계의 연계방안에 대한 정책제언을 위하여 다음과 같은 3가지 연구목적을 설정하고 있음.
- 첫째, 2008년 도입 이후 2009년 최초로 신청 및 급여가 이루어진 근로장려세제를 대상으로 저소득 근로빈곤층에 대한 소득지원 관점에서 근로장려세제 시행의 효과성을 평가하고자 함.
 - － 먼저, 근로장려세제의 도입 검토 및 결정, 최초 입법까지 진행된 과정과 더불어 최근 동향 및 운영 현황을 살펴봄.
 - － 특히, 이러한 과정에서 2005년 근로장려세제 도입결정 당시 검토되었던 3가지 급여체계와 2006년 입법 당시 설계되어 최초로 도입되었던 급여체계, 그리고 경제위기 상황에서 2008년 말 세법 개정에 의해 확대 개편된 급여체계의 소득지원 효과(빈곤감소효과

및 소득재분배효과)를 비교 분석하고자 함.

- 둘째, 2010년 현재 적용되고 있는 근로장려세제(EITC)의 설계과정 및 효과성 분석결과를 바탕으로 적용대상 및 급여체계 구조를 구성하고 있는 요소(parameter)의 한계점을 검토하여 급여체계와 관련 구조적(structural) 및 미시적(parametric) 개편모형을 도출하여 분석하고자 함.
 - 나아가 이러한 구조적 개편모형과 미시적 개편모형을 다각적으로 조합하여 단기 및 중장기 개편방안을 도출하고 각 모형별 정책 모의분석(policy simulation)을 실시함으로써 소득지원 측면에서 효과성을 비교 평가하고자 함.
- 셋째, 저소득 근로빈곤층을 대상으로 소득지원 및 근로유인 효과를 강화하기 위한 정책패키지로서, 근로장려세제와 소득보장체계 내의 주요 제도간 정합성 제고 및 발전방향을 모색함으로써 정책방안을 제시하고자 함.
 - 2011년부터 시행 예정인 사회보험료 통합징수를 포함한 사회보험 제도와 연계방안, 기초생활보장 급여를 수급하고 있는 근로빈곤층 또는 근로능력계층의 탈 수급 및 탈 빈곤 촉진을 위한 기초생활 보장제도 및 자산형성지원제도(희망키움통장) 연계방안, 근로장려세제 운영과정에서 개선 및 구축되고 있는 일용근로소득자 등에 대한 소득파악 인프라와 2010년 1월 개통된 사회복지통합관리망(행복e음)과의 연계방안을 제안하고자 함.

3. 주요 연구내용

- 본 연구의 주요 연구내용은 각 장별로 다음과 같이 구성됨.
 - (제2장) 근로장려세제의 기본원리 및 운영사례
 - 근로장려세제의 기본원리와 복지적 성격
 - : 환급 가능한 세액공제 (Refundable Tax Credit)

- 외국의 근로장려세제 운영사례 및 최근 동향
 - : 미국(EITC)·영국(WTC)·캐나다(WITB)
- 근로장려세제 시행의 효과성 관련 선행연구 검토
 - 빈곤감소 효과 및 소득재분배 효과
 - 근로유인 효과
 - 부부합산에 따른 marriage penalty 또는 bonus 효과
- (제3장) 근로장려세제 도입과정과 동향 및 급여체계의 효과성 분석
 - : 근로장려세제의 과거와 현재에 대한 고찰 및 평가
 - 근로장려세제 도입검토 및 결정, 최초 입법, 시행 전까지 준비 등 추진 단계에 대한 전반적인 정책형성 과정 분석
 - 근로장려세제의 운영 현황 및 최근 동향
 - 2008년 말 세법 개정을 통한 적용대상 및 급여체계 조기 확대
 - 2009년과 2010년 운영(근로장려금 신청 및 지급) 현황
 - 국회 의원입법 동향 및 주요내용
 - 2005년 근로장려세제 도입결정 당시 검토되었던 3가지 급여체계, 2006년 입법 당시 설계되어 최초로 도입되었던 급여체계 모형, 경제위기 상황에 2008년말 세법 개정으로 인해 확대 개편된 급여체계의 구성요소, 수급가구 분포 및 근로장려금, 소득지원 효과(빈곤감소효과 및 소득재분배효과) 비교 분석
 - (근로장려세제의 과거) 도입 결정 당시 검토된 3가지 급여체계 (모형 A-1~A-3)
 - (근로장려세제의 과거) 입법 당시 최초 도입된 급여체계(모형 B)
 - (근로장려세제의 현재) 2008년 세법 개정으로 따라 확대 개편된 현행 급여체계 모형 (EITC_2009)
- (제4장) 근로장려세제의 구조적(structural) & 미시적(parametric) 개편모형별 급여체계 구성 및 효과성 분석
 - 현행 근로장려세제의 적용대상 범위가 지닌 한계점을 바탕으로 구조적 개편을 위한 정책과제 도출

- 구조적 개편모형별 적용대상 확대, 수급가구 분포 및 재원규모, 효과성(빈곤감소효과 및 소득재분배효과) 분석
 - 자영사업자 가구에 대한 확대 적용 (모형 C)
 - ☞ 수급대상 선정 및 근로장려금 산정 시 사업소득 반영
 - 자녀 없는 가구에 대한 확대 적용 (모형 D-1~D-2)
 - ☞ 청년층 및 중고령층에 동일한 급여체계 적용 (모형 D-1)
 - ☞ 소득구간 및 급여수준 현행 50%로 축소 적용 (모형 D-2)
 - 기초생활보장 수급가구 확대 적용 (모형 E-1~E-2)
 - ☞ 탈 수급 가능성이 높은 가구(조건부 수급가구) 우선 적용 (모형 E-1) / 근로활동참여 수급가구 대상 전면 확대 적용 (모형 E-2)
- 현행 근로장려세제 급여체계 구성요소(parameter)가 지닌 한계를 분석하고 이를 바탕으로 미시적 개편을 위한 정책과제 도출
- 미시적 개편모형별 급여체계 구성, 수급가구 분포 및 재원규모, 효과성(빈곤감소 및 재분배) 분석
 - 소득기준(1,700만원 → 2,100~2,600만원) 상향 (모형 F-1~F-3)
 - ☞ 단일 소득기준 적용방식 유지, 점감구간만 확대
 - 재산기준(1억원 → 2~3억원) 상향 (모형 G-1~G-3)
 - ☞ 단일 재산기준 적용방식 유지, 부채 반영, 재산가액 상향 조정, 주택 보유기준 폐지
 - 점증구간 및 평탄구간 경계소득, 급여증가율 상향 조정에 의한 최대급여액 확대 (모형 H-1-a~H-4-c)
 - 부양자녀 수에 따른 별도 급여체계 적용 (모형 I-1-a~I-2-b)
 - ☞ 자녀 2인 이상 또는 자녀 3인 이상 가구에 대한 소득기준 및 최대급여액 상향 조정
 - marriage penalty 완화를 위하여 맞벌이 가구에 대한 소득기준 상향 조정 (모형 J-1~J-3)
 - ☞ 맞벌이 가구의 소득기준 1.33배 / 1.414배 / 1.6배 상향

○ (제5장) 정책과제 I : 근로장려세제 단기 & 중장기 개편방안 제안
및 급여체계의 효과성 분석

－ 근로장려세제 구조적 & 미시적 개편모형을 종합적으로 고려한
단기(1~3년 이내 추진) 개편방안 설계 및 모형별 수급가구 분포
및 재원규모, 효과성(빈곤감소 및 재분배) 분석

- 단기 구조적 개편방안 (모형 K) : 모형 C + 모형 E-1

☞ 자영사업자 & 기초보장수급자 중 탈 수급 가능자 확대 적용

- 단기 미시적 개편방안 (모형 L) : 모형 G-2 + 모형 H-4-a +
모형 I-1-b + 모형 J-1

☞ 재산기준 상향 조정(부채 반영 & 순자산 2억) / 점증구간
(800만원 → 1,000만원), 평탄구간(1,200만원 → 1,400만원)
상향 조정 / 자녀 2인 이상 소득기준(1,700만원 → 2,100만
원) 및 급여증가율(15% → 20%) 상향 조정 / 맞벌이 가구의
소득기준(점증구간 경계소득) 1.33배 상향 조정

- 단기 구조적 & 미시적 통합 개편방안 (모형 M) : 모형 K + L

- 외국 운영사례(미국 EITC)와 비교 모형 (모형 USA_단기)

☞ 2010년 기준 미국 EITC 모형을 미국과 우리나라의 1인당
GDP 비율과 환율을 고려하여 축소환 모형

－ 근로장려세제 구조적 & 미시적 개편모형(제4장)을 반영한 중장기
(3~10년) 개편방안 설계 및 모형별 수급가구 분포 및 재원규모,
효과성(빈곤감소 및 재분배) 분석

- 중장기 구조적 개편방안 (모형 N) : C + D-2 + E-2

☞ 자영사업자 & 자녀 없는 청년층 및 중고령층 & 기초보장
수급자 확대 적용

- 중장기 미시적 개편방안 (모형 O) : G-3 + H-4c + I-2-b + J-2

☞ 재산기준 상향 조정(부채 반영 & 순자산 3억) / 점증구간
(800만원 → 1,000만원), 평탄구간(1,200만원 → 1,400만원)
상향 조정 / 자녀 2인 소득기준(1,700만원 → 2,100만원)

및 급여증가율(15% → 20%) 상향 조정 / 자녀 3인이상 소득기준(1,700만원 → 2,500만원) 및 급여증가율(15% → 25%) 상향 / 맞벌이 가구의 소득기준 1.414배 상향 조정

- 중장기 구조적 & 미시적 통합 개편방안 (모형 P) : N + O
- 외국 운영사례(미국 EITC)와 비교 모형 (모형 USA_중장기)
- ☞ 2010년 기준 미국 EITC 모형을 미국과 우리나라의 1인당 GDP 비율과 환율을 고려하여 조정한 모형

○ (제6장) 정책과제 II : 근로장려세제와 소득보장체계 연계방안

- 근로장려세제와 사회보험 연계방안
 - 근로장려금 수급가구의 사회보험 사각지대 실태 관련 기초분석
 - 근로장려세제 운영에 따른 소득과약 정보 및 사회보험료 납부 연계방안 필요성 도출
 - 2011년 시행 예정인 사회보험 통합징수와의 연계를 고려하여 근로장려금을 활용한 사회보험료 우선 납부를 위한 급여수준 상향 조정 및 법적근거 마련
- 근로장려세제와 기초생활보장제도 연계방안
 - 기초보장 수급자에 대한 소득과약 여건 및 신뢰성, 탈 수급과 관련된 통합급여체계의 개편을 전제로 하여 최초 3년간 적용을 유보하기로 부처간 합의된 사항을 고려하여 연계방안 마련
 - 기초생활보장제도의 급여체계 개편에 따른 확대 적용방안 제시
 - ☞ 통합급여체계 유지 시 vs. 욕구별 급여체계(개별급여) 개편 시
- 근로장려세제와 자산형성지원(희망키움통장) 연계방안
 - 사업 참여 3년 이후 탈 수급을 전제조건으로 신청한 희망키움통장 참여가구에 대한 근로장려세제 우선 적용방안 제시
- 근로장려세제와 사회복지통합관리망간 연계방안
 - 일용근로자와 자영사업자 소득과약 정보, 근로장려금 수급정보 연계 강화 등 복지행정의 정확성 및 효율성 제고의 측면에서 근로장려세제와 사회복지통합관리망의 연계방안

4. 연구방법

□ 분석자료: 제4차 한국복지패널 원자료(2008년 기준시점 / 2009년 조사)

— 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소가 공동으로 구축하여 제공하고 있는 한국복지패널은, 전국 7,072가구를 대상으로 1차 조사가 실시되었으며 저소득가구(중위소득 60%)를 과대 표집하였으며 가중치를 통해 전국적인 대표성을 확보하고 있음.

• 본 연구에 활용된 제4차 복지패널의 원표본 유지율은 83.9%로 원 가구수는 5,935가구이며 신규가구를 포함한 총 가구수는 6,207가구임.

— 당초 근로장려세제 시행 전후의 통계청 가계동향조사 원자료를 활용할 예정이었으나, 개편된 2009년 가계조사의 이전소득 및 비경상소득 항목구분 상 한계로 인해 복지패널을 활용함.

• 기타 사회보장수혜 중 기초노령연금은 별도 항목으로 분리되었으나, 2009년 3분기 최초로 지급된 근로장려금은 별도로 구분하지 않은 채 사회수혜금 항목에 포함시킴.

☞ 향후 통계청 전국가계조사에서 근로장려세제에 의한 근로장려금이 세부 공적이전소득 항목으로 구분되어, 연구가 이루어질 수 있도록 기획재정부 세제실, 국세청, 통계청 등에 개선과제로 제안할 예정임.

□ 분석방법: 근로장려세제 급여체계 모형설정 및 정책 모의분석

— 현행 근로장려세제 급여체계 뿐만 아니라 근로장려세제 도입결정 당시 검토되었던 급여체계, 최초 입법된 급여체계, 그리고 향후 제도 발전을 위하여 개편이 필요한 정책과제를 반영하여 다양한 급여체계를 구성함.

— 개별가구의 가구구성, 소득 및 재산 관련 자료를 바탕으로 다양한 근로장려세제 급여체계를 모의 적용하여 근로장려세제 적용여부 및 급여구간, 근로장려금 수준 등을 추정하기 위한 정책 모의분석

(policy simulation)을 수행함.

□ 분석지표

- 근로장려세제 급여체계를 구성하는 소득구간(평탄구간-점증구간-점감구간)별 가구 분포
- 전체 수급가구 및 소득구간별 평균 근로장려금 수준
- 총 근로장려금 규모(재원규모)와 집단별 점유비율
- 전체 및 근로가구 대상 빈곤율, 빈곤갭비율, 소득갭비율, 지니계수
 - － 하위집단 구분 변수
 - 부양자녀 수 : 0명 / 1명 / 2명 / 3명 이상
 - 경제활동유형 : 근로 / 근로&자영 / 자영 / 실업 및 비경활)
 - 고용형태 : 상용 / 일용 / 상용&일용 / 비근로
 - 부부 근로활동여부 : 맞벌이 / 부부_홀벌이 / 한부모_홀벌이 / 부부_소득없음 / 한부모_소득없음
 - 가구주 연령 : 29세 이하 / 30~49세 / 50~64세 / 65세 이상
- 빈곤곤감소 효과 및 소득재분배 효과
 - － 빈곤율 : 최저생계비 기준 절대빈곤율(poverty) / 차상위계층 기준 절대빈곤율(near-poverty)
 - － 빈곤갭비율(PGR) 및 소득갭비율(IGR) : 최저생계비 및 차상위계층 기준 PGR / IGR_1 (변동) / IGR_2 (고정)
 - － 빈곤율, 빈곤갭비율(PGR), 소득갭비율(IGR), 지니계수 감소정도(%p) 및 감소효과(%)

5. 이론적 검토 : 근로장려세제의 기본원리 및 운영사례

□ 근로장려세제의 기본원리 및 운영체계

- 근로장려세제의 기본원리와 복지적 성격 : 환급 가능한 세액공제(Refundable Tax Credit)
 - － 환급성(Refundability)의 개념

- 세액공제액이 납부해야 할 세액을 초과하는 경우 이를 모두 공제한 후에도 남아 있는 금액을 소멸시키지 않고, 대상자에게 현금 등의 형태로 지급할 수 있음을 의미하며 이에 따라 각종 세액공제는 환급형과 비환급형으로 구분
- 환급성의 원리에 의해 이미 면세점 이하에 해당하거나 납부해야 할 세액이 작은 저소득 근로자가구에 해당 제도의 급여체계에 따라 산정된 급여액(공제액) 전부 또는 납부해야 할 세액을 공제하고 남은 금액을 현금급여로 지급받게 된다는 것은 간단하지만 중요한 변화임.

○ 세액공제(Tax Credit)의 기본원리에 따른 개념 구분

환급형 세액공제 Refundable (Non-wastable) Tax Credit (예: 근로장려세제)	vs.	비환급형 세액공제 Non-refundable (Wastable) Tax Credit (예: 근로소득세액공제)
--	-----	---

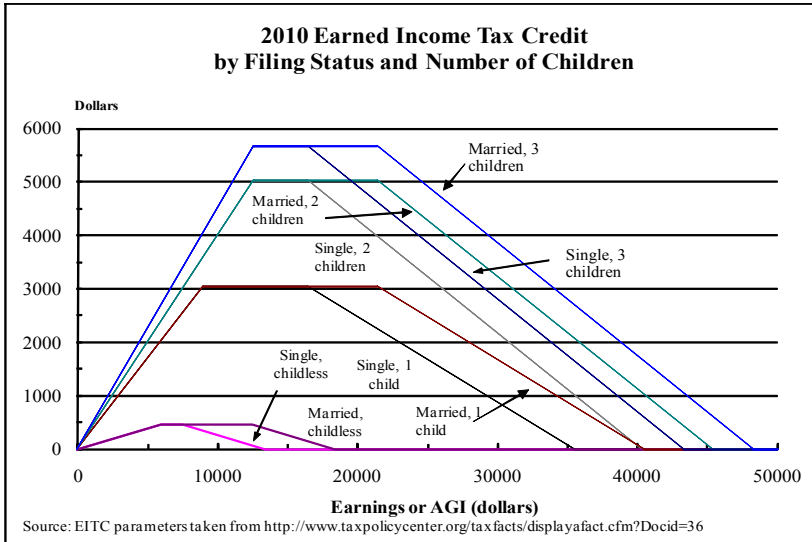
— 근로장려세제는 환급 가능한 세액공제의 원리에 따라 운영되는 소득보장제도로, 소득세체계 내에 면세점 이하 저소득 근로자에 대해 현금급여를 제공할 수 있는 제도를 가지게 됨.

- 면세점 이하 저소득 근로자에 대해서 실질적 혜택을 제공할 수 있는 조세지원 제도를 통해, 기존 소득공제 및 세액공제 등과 달리 주요 정책대상인 근로빈곤층에 대해 실질적인 소득지원을 가능하게 하고 양극화 해소에 기여할 수 있는 조세급여 (tax-benefit)로서 의미를 지님.

□ 외국의 근로장려세제 운영사례 및 최근 동향 : 미국·영국·캐나다

○ 미국 : **Earned Income Tax Credit (1975~2010)**

- 미국 ETIC 급여체계 변화 : 2009년 이후 자녀 3인 이상 가구에 대한 급여체계 별도 적용



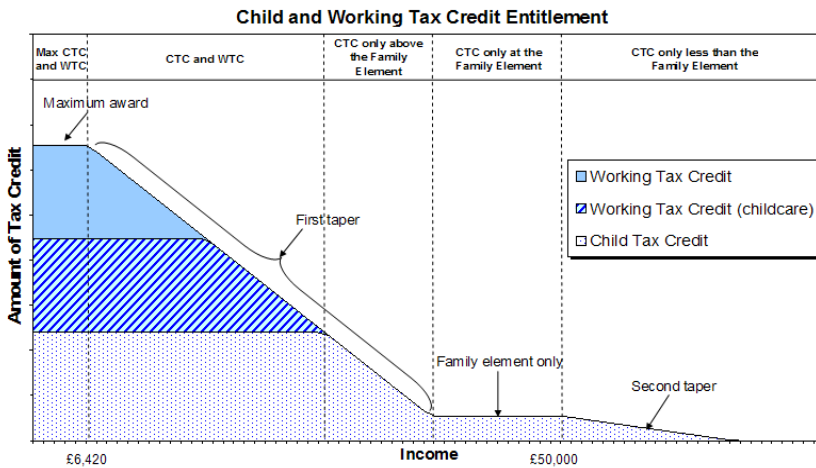
○ 영국 : Working Families Tax Credit (1999~2003)

☞ **Working Tax Credit (2003~2010)**

- WTC(Working Tax Credit)는 영국의 조세급여프로그램 개편에 의해 2003년 4월부터 CTC(Child Tax Credit)와 함께 핵심적인 제도로 운영되고 있음.
 - 이 제도의 핵심적인 목적은 저소득 근로자가구의 소득을 높이는 동시에 근로유인을 제공하는 것으로, 기존 WFTC(Working Family Tax Credit)와 달리 부양아동이 없는 근로자가구에 대해서도 근로활동에 대한 재정적 인센티브를 제공하기 시작했다는 점에서 의미를 지님.
- 아동이 있는 가구의 경우, 부모 연령이 16세 이상이면서 적어도 주당 16시간 이상 근로활동에 참여하고 있으면 WTC를 신청하여 받을 수 있음.
 - 아동이 없는 가구일 경우, 기본적으로 25세 이상이면서 주당 30시간 이상을 근로활동에 참가하고 있어야만 WTC를 신청할 수 있으며, 16세 이상이면서 구직활동에 어려움이 있을 정도로

장애를 가진 사람으로 주당 16시간 이상 근로활동에 종사하는 경우, 50세 이상이면서 주당 16시간 이상 근로활동에 참가하거나 실업수당수급 후 노동시장에 복귀한 경우 가능함.

- WTC에 의한 급여혜택 이외에 편부모 가구 또는 아동이 있는 가구의 경우 장애로 인해 일할 수 없지 않다면 부모가 모두 16시간 이상 근로활동에 참여할 경우에 일정수준 내에서 실제로 지출된 아동양육비용에 대한 세액공제를 추가로 받을 수 있음.
- WTC & CTC 급여체계 개요 및 구성요소



○ 캐나다 : Working Income Supplement(1992~1998)

☞ Working Income Tax Benefit(2007~2010)

- 일하는 저소득계층의 세금경감과 근로활동참여 증진을 위해 우리나라의 근로장려세제 도입과 비슷한 시기인 2007년 캐나다 정부는 WITB(Working Income Tax Benefit)을 도입함.
- 연간 \$3,000이상의 소득이 있는 19세 이상의 경우 신청 가능
- 2010년 현재 대부분의 캐나다 지역에서 소득 \$3,000 초과분에 대해 점증률 25%를 적용하고 있으며, 개인의 경우 \$16,770, 부

부의 경우 \$25,854까지 WITB가 적용되는데, 부양가족 없는 근로자는 \$931, 부양가족이 있는 근로자의 경우 \$1,690까지 급여를 지급받을 수 있음.

- 도입 초기 \$3,000를 초과하는 일정금액 이하 소득에 대하여 20%의 점증률을 적용하였으며, 개인의 경우 \$500, 맞벌이 부부의 경우 \$1,000까지 급여를 지급하였음.

□ 근로장려세제 시행의 효과성 관련 선행연구 검토

- 미국의 경우 1970년대에 제도를 도입하여 핵심적 제도로 확대하여 왔기 때문에 제도 시행에 따른 효과성에 대한 다양한 주제의 선행연구가 존재하며, 영국과 캐나다의 경우에도 유사하게 제도를 발전시켜 왔으므로 제도 운영 효과성에 대해 비교적 최근 연구가 수행되었음.

— 저소득층의 근로유인 제고 및 소득지원이라는 제도 목적에 따라, 대부분의 연구에서 제도의운영으로 인해 빈곤감소 효과 및 소득재분배 효과가 존재하는 것으로 나타났음.

- Eissa, Nada, and Hilary Williamson Hoynes(2008)은 미국 EITC 급여수급은 하위계층에 집중되어 있음을 보여주었는데, EITC 지출의 약 35%는 3분위에 들어갔으며, 약 1/4정도는 2분위, 4분위에게 각각 주어진 반면, 다소 적은 5%가 가장 낮은 분위 계층에게 주어졌음.
- Meyer, Bruce D.(2008)의 연구에 따르면 2명 이상의 아동이 있는 경우가 공제액이 가장 크며 총 지급액 중 62%로 나타났음. TANF나 food stamp는 극빈층에 초점이 맞춰진 제도로, TANF는 복지개혁 이후로 그 규모가 줄어든 반면 EITC는 387억 달러를 지급하고 있으며, 이로 인해, EITC가 14%의 사람들의 빈곤 탈출에 영향을 미치는 것에 비해 TANF는 2%의 효과가 존재하여 EITC가 빈곤에 미치는 영향이 크게 나타남.
- Eamon, Mary Keegan et al.(2009)는 EITC로 인한 미국의 아동빈곤 감소를 측정한 결과, 1996년과 2005년 사이 빈곤감소

효과는 19.5%이었으며 비교적 안정적으로 나타났음.

- 근로유인 효과와 관련하여, 미국의 경우 EITC제도가 비교적 긴 역사를 갖고 있기 때문에 EITC가 노동공급에 미치는 영향에 대한 많은 연구가 진행되었으며, 대부분의 연구에서 점증 구간에서는 소득증가에 따라 급여도 증가하므로 일을 촉진하지만 점감구간은 소득이 기준소득 이상이 되면 급여가 감소하게 되므로 이에 대한 영향은 상이한 것으로 나타남.
 - 특히, EITC 도입으로 인한 여성 근로자의 노동공급 효과에 대한 많은 연구가 이루어짐.
- 영국의 경우, WTC 시행 역사가 짧으므로, 개편 이전까지 운영된 유사한 제도인 WTFC의 효과를 통해 WTC의 효과를 간접적으로 확인할 수 있음.

6. 근로장려세제 도입과정과 운영 현황 및 최근 동향

□ 근로장려세제의 운영 현황 및 최근 동향

- 2008년 근로장려세제 도입 후 경제위기 대응을 위한 급여체계 조기 확대 개편 주요내용

【부양아동기준 완화】 18세 미만 자녀 2인 이상 → 1인 이상
【소득기준 유지】 부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구
【재산기준 완화】 무주택 → 소규모 1주택(기준시가 5,000만원) & 일반재산 1억원 미만
【기초보장수급자 적용 관련】 (‘07.12.31 개정)
: 국민기초생활보장법 제7조 제1항 제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 제4호(교육급여)의 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외
【지원대상 확대】 26만 가구 → 63만 가구
【예산규모 확대】 1,300억원 → 4,700억원
【소득구간 유지】 점증(0~800만원) / 평탄(800~1,200만원) / 점감(1,200~1,700만원)
【최대급여액 확대】 최대 연간 80만원 → 연간 120만원
【급여율 조정】 급여증가율 10% → 15% / 급여감소율 16% → 24%

○ 2009년 근로장려세제 운영 현황

- 총 72만4천 가구가 5,582억원의 근로장려금을 신청
- 근로장려금 신청가구에 대한 심사를 통하여 2009년 9월 전체 신청가구의 81.5%인 59만1천 가구에 대해서 총 4,537억원의 근로장려금을 지급하였음.
 - 가구당 평균 근로장려금 지급액은 77만원이었으며, 수급요건을 갖추지 못한 13만3천 가구(18.5%)는 지급대상에서 제외되었음.
 - 제외 사유로는 재산기준 초과가 39.8%로 가장 높았으며, 소득 기준 초과가 36.1%, 비근로자 신청사례 8.3%, 부양자녀 기준 부적합 7.5% 순서로 나타나 재산기준 및 적용범위 소득기준 완화를 통한 제도 확대의 필요성이 제기되었음.

○ 2009년 근로장려금 수급자의 만족도 평가결과

- 근로장려금 수급자를 대상으로 국세청이 실시한 근로장려세제 집행에 대한 만족도 조사 결과, 약 82.4%(매우 만족 37.0%, 만족 45.4%)가 만족하는 것으로 나타났음.
 - 근로장려금 신청안내, 지급 및 처리과정 등 집행과정에 대해 약 88.3%가 긍정적으로 평가
- 근로장려금에 대해서 ‘실질적인 도움이 된다’는 의견이 90.3%였으며, 특히, 최대급여 수준인 120만원을 받은 수급자의 경우에는 98.4%가 도움이 된다고 응답함.
 - 대부분의 가구는 근로장려금을 생활비(60.8%)로 사용하였으며, 자녀 교육비에 사용한 경우도 30.7%에 이르렀음.
- 2009년 근로장려금 신청가구의 97.9%가 2010년에도 근로장려금 신청의사를 나타냄.

○ 2010년 근로장려세제 운영 현황

- 2010년 근로장려금 신청가구는 675천 가구로, 전체 안내가구(736천 가구)의 91.7%임.
 - 신청률은 신청절차 개선으로 2009년(90.9%, 신청 724천 가구/안

내 797천 가구)보다 높아졌으나, 신청안내 대상가구 감소 및 수급
요건 미충족자 지급제외 영향 등으로 신청가구수는 다소 감소

- 최저임금 상승으로 총소득요건(부부합산 연간 총소득 1,700만
원 미만) 충족가구 감소
- 근로장려금을 신청한 675천 가구의 수급요건을 심사하여 556천
가구(전체 신청가구의 82.4%)에 대해 4,284억원을 지급하였음
 - 근로장려금 신청자가 국세 체납세액이 있을 경우 이를 충당하
고 남은 금액을 지급하였는데, 이에 해당하는 가구는 33천 가
구로 2009년(51천 가구) 대비 35.3% 축소됨.
 - 가구당 평균 근로장려금 지급액은 2009년과 같은 77만원 수준
으로, 소득수준에 따라 최저 15천원~최고 120만원까지 지급함
 - 2009년 vs. 2010년 근로장려금 신청 및 수급가구 비교

구 분	2009년	2010년	비 고
신청가구	724천 가구 (5,582억원)	675천 가구 (5,209억원)	△49천 가구 (△373억원)
지급가구	591천 가구 (4,537억원)	556천 가구 (4,284억원)	△35천 가구 (△253억원)

- 2010년 근로장려금 지급여건별 수급가구 및 평균 근로장려금

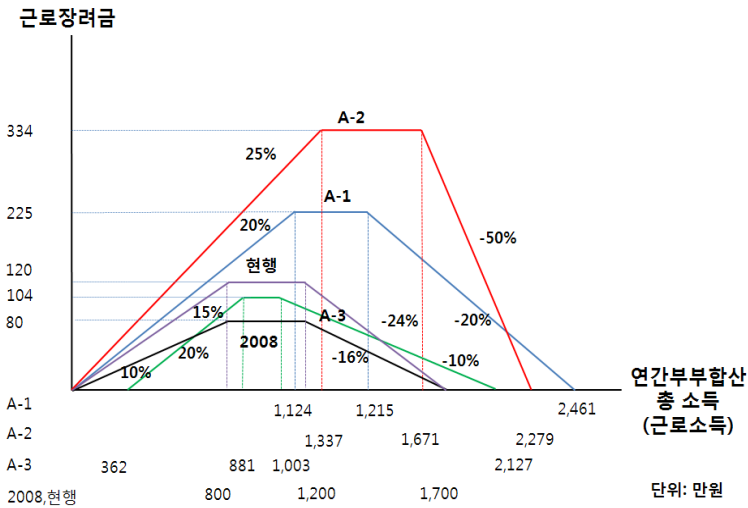
구 분	전체	점증구간	평탄구간	점감구간
수급가구 (천 가구)	556 (100.0)	263 (47.3)	156 (28.1)	137 (24.6)
근로장려금 (억원)	4,284	1,540	1,875	869
가구당 평균 근로장려금	77만원	58만원	120만원	64만원

- 2009년 근로장려금을 지급받은 591천 가구 중 44.8%인 265천
가구가 2010년에도 지급받았으며, 나머지 326천 가구는 소득증
가 등으로 수급대상에서 제외되었음.
- 총소득(1,700만원 미만) 증가가구가 전체 제외가구의 43.8%인
143천 가구를 차지함.

7. 근로장려세제 도입 모형 및 현행 급여체계의 효과성 분석 : 근로장려세제의 과거와 현재

□ 2008년 도입 이후 2009년 최초 급여신청 및 급여가 이루어진 근로장려세제를 대상으로 저소득 근로빈곤층에 대한 소득지원 관점에서 제도의 시행 및 확대 개편의 효과성을 평가함.

□ 근로장려세제 도입 모형 및 현행 급여체계 개요



○ 2005년 근로장려세제 도입결정 시 검토되었던 다양한 급여체계와 2006년 입법 당시 설계되어 도입되었던 급여체계, 최근 경제위기 상황에서 2008년 세법개정에 의해 확대 개편된 급여체계의 소득지원 효과(빈곤감소 및 소득재분배)를 비교 분석함.

— 2005년 8월 제64회 국정과제회의를 통해 도입 결정 및 도입방안 마련 당시, 3가지 모형의 급여체계(A-1~A-3 모형)가 검토된 바 있으며, 단계적 확대 시행계획을 수립한 바 있음.

• 차별시정위원회 모형(A-1~A-2) vs. 재정경제부 모형(A-3)

— 2006년 입법 및 시행령 제정에 의해 2008년 도입된 급여체계(B)는 시범운영적 성격으로 재정경제부 근로장려세제 추진단에 의해

축소 설계된 모형임.

- 경제위기 대응을 위한 세법개정으로 인해 2009년 최초로 적용된 급여체계(EITC_2009)는 당초 수립된 단계적 시행계획을 조기에 확대 개편한 급여체계임.

□ 현행 근로장려세제 급여체계에 대한 소득지원 효과성 분석결과

○ 근로장려세제가 시행된 직후인 2008년말 경제위기에 대응하기 위해 추진된 근로장려세제 확대 개편은, 소득지원 효과성 측면에서 비록 절대적인 수준은 기존의 공적이전소득 유형과 도입 당시 검토되었던 급여체계에 비해 매우 낮은 수준이었지만, 빈곤감소효과뿐만 아니라 소득재분배효과를 강화시킨 것으로 평가할 수 있음.

- 2008년 세법개정에 따른 적용대상 확대 및 최대급여액(80만원→120만원) 인상으로 최초 입법모형을 유지했을 경우에 비해 수급 가구 규모(약 4배)와 근로장려금 총액(약 5배)이 크게 증가하였으며, 빈곤감소효과와 소득재분배효과 역시 증가하였음에도 불구하고, 현행 근로장려세제는 다양한 측면에서 한계를 지니고 있음.

□ 현행 근로장려세제 급여체계의 한계

- 근로장려세제 적용에서 배제된 사각지대 존재(휴·폐업 및 영세자 영사업자 가구, 부양아동이 없는 청년층 및 중고령층 등)
- 면세점 및 차상위계층 기준에 비해 매우 낮은 소득기준(부부합산 총소득 기준 1,700만원)
- 연간 최저임금 수준에 미치지 못하는 점증구간(0~800만원)으로 인한 근로유인 효과 미흡
- 공공부조 수준의 높은 재산기준(기준시가 5,000만원 미만 소규모 1주택을 포함한 재산가액 1억원)으로 인한 근로활동 장려 제한
- 낮은 급여수준(연 120만원)으로 인해 근로활동 참여유인과 소득 신고 및 근로장려세제 신청 유인효과 미흡
- 부양아동 수와 관계없이 동일한 소득기준 및 급여수준을 적용한 급여체계 운영으로 가구여건 및 소득지원의 형평성 고려 부족 및

빈곤감소효과성 제고 미흡

- 맞벌이가구에 대한 동일한 소득기준 적용으로 여성 경제활동참가 유인 제약

8. 근로장려세제의 구조적(structural) & 미시적(parametric) 개편모형별 급여체계 구성 및 효과성 분석

□ 근로장려세제의 구조적(structural) 개편방안 도출 및 모형설정

- 현행 근로장려세제의 적용대상 범위가 지닌 한계점을 기초로 구조적 개편을 위한 정책과제 도출
 - 구조적 개편모형별 적용대상 확대, 수급가구 분포 및 재원규모, 효과성(빈곤감소효과 및 소득재분배효과) 분석
- 근로장려세제 적용에서 배제된 사각지대 중에 신빈곤층으로 거론되고 있는 휴·폐업 및 영세 자영사업자에 대한 근로장려세제의 확대 적용을 조기에 실시하는 것이 필요함 (모형 C)
 - 우선적으로 소득세법 상 소득의 유형이 사업소득으로 분류되어 근로장려세제 적용대상에서 배제되어 있는 특수 고용형태의 사업소득자에 대한 적용 확대를 추진해야 함.
 - 수급대상 선정 및 근로장려금 산정 시 사업소득 반영
- 근로장려세제 적용에서 배제된 사각지대 중 부양아동이 없는 청년층 및 중고령층을 대상으로 신규 근로장려세제 도입 추진(D-1)
 - 당초 근로장려세제 확대 계획에 따르면, 아동이 없는 가구의 경우 최종 확대단계(4단계)인 2030년에 이르러 적용을 검토하는 것으로 계획되어 있으나, 중고령층(소득지원 및 근로활동 장려)과 청년층(‘88만원 세대’로 대표되는 불완전 취업계층에 대한 소득지원 및 중소기업 기피현상에 대한 근로유인) 등 부양아동 기준을 충족시킬 수 없는 집단을 대상으로 근로장려세제 적용 가능성을 검토하는 것이 필요함.

- 가칭 YEITC(Youth-EITC) 또는 SEITC(Senior-EITC) 등으로 적용대상을 구분하여 신규 근로장려세제 형태로 도입하는 방안 검토할 수 있으며, 기존 근로장려세제와의 형평성을 고려하여 급여수준이나 적용소득구간은 최저임금 수준을 고려하여 축소 설계 가능함. (모형 D-2)
- 기초생활보장 수급자에 대한 적용과 관련해 급여체계 개편여부에 따라 개편모형을 설정함.
 - 현행 통합급여체계를 유지할 경우, 탈수급 가능성 높은 가구 및 조건부 수급가구 우선 적용 (E-1)
 - 욕구별 급여체계(개별급여)로의 개편이 진행된다는 가정 하에 기초생활보장 수급자에 대한 근로장려세제 신청 제한을 완전히 폐지하는 상황을 모형(E-2) 설정

□ 근로장려세제의 미시적(parametric) 개편방안 도출 및 모형설정

- 앞서 살펴본 현행 근로장려세제의 적용대상 범위가 지닌 한계를 바탕으로 미시적 개편을 위한 정책과제에 따라 개편모형을 도출하고 빈곤감소 및 소득재분배 효과성을 분석함.
 - 근로장려세제 도입모형 설계 이후 4년간 상향 조정된 면세점과 최저생계비 수준을 고려하여 소득기준을 2,100~2,600만원 수준으로 상향 조정 (모형 F)
 - 근로장려세제의 경우 면세점 이하뿐만 아니라 최저세율 구간의 일부 근로자까지 적용대상이 되도록 설계하는 것이 바람직하며, 이 경우 4인 가구 면세점이상으로 조정 필요
 - 차상위계층까지의 지원을 목표로 하고 있으나, 현행 소득기준 1,700만원은 2006년 최저생계비를 기준으로 도출한 것으로 2010년 최저생계비를 반영할 경우 차상위계층의 연간 최저생계비 수준은 약 2,100만원에 이름.
 - 재산기준 완화를 통한 적용대상 확대 (모형 G)
 - 무주택 기준을 기준시가 5,000만원 이하 1주택 보유로 완화하

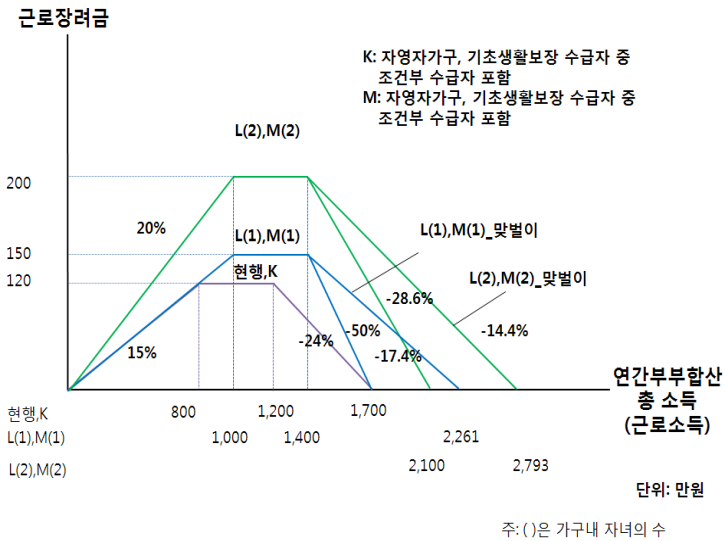
였으나, 수도권 및 광역시 주택가격을 고려할 때 매우 제한적이며, 부채를 반영하고 있지 않으므로 한계를 지닌.

- 향후 재산기준은 저소득 근로빈곤층 자산형성 및 근로장려세제 도입 취지와 정책목표에 부합하는 방향으로 상향 조정(가구 총 재산가액 2억원 또는 3억원 이상)되어야 함.
- 근로소득 증가에 따라 근로장려금이 일정 비율로 지속적으로 증가하는 점증구간 확대 및 급여증가율 상향 조정 (모형 H)
 - 점증구간 1,000만원, 급여증가율 20% 이상으로 상향 조정
 - 기초보장수급자의 탈수급 유인 제공을 위한 근로장려세제 적용 가능성과 관련된 개편사항임.
- 사회보험료 부담(근로자 부담분 약 7~8% 수준)을 반영해 실질적 소득지원이 이루어질 수 있도록 적정한 급여수준으로 추가 인상 필요 (모형 H)
 - 우선적으로 연간 200만원 수준(점증구간 1,000만원/급여증가율 20% 해당)으로 인상할 경우, 사회보험료 부담(8%)을 제외한 실질 급여수준은 120만원임.
- 부양아동 수와 관계없이 동일한 소득기준 및 급여수준 등을 적용한 급여체계의 운영으로 가구여건 및 소득지원의 형평성, 출산장려 정책방향에 대한 고려 미흡 (모형 I)
 - 부양아동 1인과 2인 이상의 가구 또는 1인과 2인 그리고 3인 이상 가구로 구분하여 부양아동 수에 따라 최대급여액, 적용 소득기준, 재산기준 등에 있어 차등 급여체계를 설계하여 운영함으로써 가구여건에 따른 형평성을 제고해야 함.
- 홑벌이 가구와 별도의 급여체계를 구성하여 맞벌이 가구에 적용되는 소득기준을 상향 조정(홑벌이 가구의 1.2~1.5배)함으로써, 소득세 과세와 달리 부부합산으로 인해 근로장려세제 적용에서 여성의 경제활동참가에 대해 나타나는 불이익(marriage penalty)을 최소화하고 여성의 근로활동을 장려하기 위한 방안 (모형 J)

9. 정책과제 I : 근로장려세제 단기 & 중장기 개편방안 및 급여체계의 효과성 분석

□ 근로장려세제 구조적 & 미시적 개편모형을 종합적으로 고려한 단기 (1~3년 이내 추진) 개편방안 설계 및 모형별 수급가구 분포, 재원규모, 효과성(빈곤감소 및 재분배) 분석

○ 근로장려세제 단기 개편방안 급여체계 개요



○ 단기 구조적 개편방안 (모형 K) : 모형 C + 모형 E-1

☞ 자영업사업자 & 기초보장수급자 중 탈 수급 가능자 확대 적용

○ 단기 미시적 개편방안 (모형 L) : 모형 G-2 + 모형 H-4-a + 모형 I-1-b + 모형 J-1

☞ 재산기준 상향 조정(부채 반영, 순자산 2억) / 점증구간(800만원 → 1,000만원), 평탄구간(1,200만원 → 1,400만원) 상향 조정 / 자녀 2인이상 소득기준(1,700만원 → 2,100만원) 및 급여증가율 (15% → 20%) 상향 조정 / 맞벌이 가구의 소득기준(점감구간 경제소득) 1.33배 상향 조정

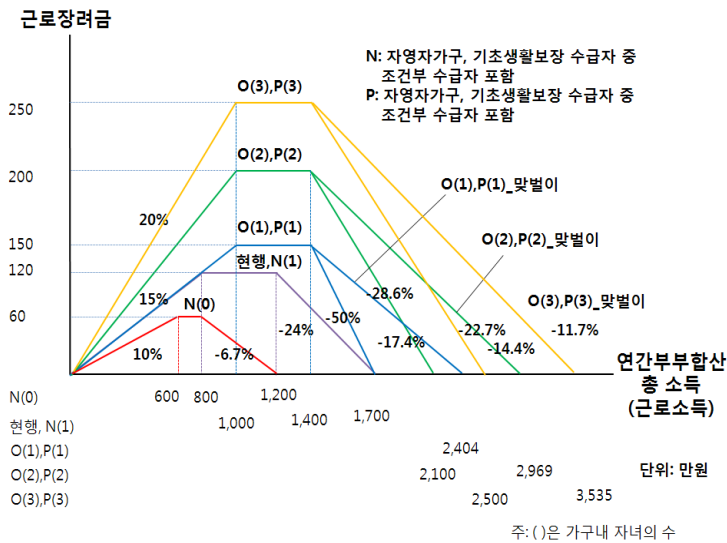
○ 단기 구조적 & 미시적 통합 개편방안 (모형 M) : 모형 K + L

○ 외국 운영사례(미국 EITC)와 비교 모형 (모형 USA_단기)

☞ 2010년 기준 미국 EITC 모형을 미국과 우리나라의 1인당 GDP 비율과 환율을 고려하여 축소한 모형

□ 근로장려세제 구조적 & 미시적 개편모형을 반영하여 중장기(3~10년) 개편방안 설계 및 모형별 수급가구 분포 및 재원규모, 효과성 분석

○ 근로장려세제 중장기 개편방안 급여체계 개요



○ 중장기 구조적 개편방안 (모형 N) : C + D-2 + E-2

☞ 자영업사업자 & 자녀 없는 청년층 및 중고령층 & 기초보장수급자 확대 적용

○ 중장기 미시적 개편방안 (모형 O) : G-3 + H-4-c + I-2-b + J-2

☞ 재산기준 상향 조정(부채 반영, 순자산 3억) / 점증구간(800 → 1,000만원), 평탄구간(1,200 → 1,400만원) 상향 조정 / 자녀 2인 소득기준(1,700 → 2,100만원) 및 급여증가율(15 → 20%) 상향 조정 / 자녀 3인이상 소득기준(1,700 → 2,500만원) 및 급여증가율(15% → 25%) 상향 / 맞벌이 가구의 소득기준 1.414배

상향 조정

- 중장기 구조적 & 미시적 통합 개편방안 (모형 P) : N + O
- 외국 운영사례(미국 EITC)와 비교 모형 (모형 USA_중장기)
 - ☞ 2010년 기준 미국 EITC 모형을 미국과 우리나라의 1인당 GDP 비율과 환율을 고려하여 조정한 모형

10. 정책과제 II : 근로장려세제와 소득보장체계 연계방안

□ 근로장려세제와 사회보험 연계방안

- ☞ 근로장려금을 수급하고 있지만 사회보험 사각지대에 놓여 있는 근로자를 대상으로 근로장려금을 활용하여 사회보험료를 우선적으로 납부할 수 있도록 급여수준을 상향 조정하고 법적 근거를 마련해야 함.
 - 현재 국세청에서는 근로장려금 수급기구에 대해 급여지급 전에 체납세액을 우선 징수하고 있으며, 이와 유사한 방식으로 사회보험료 미납액을 우선 납부하도록 하고 나머지를 지급하는 방안이 가능하며, 이를 위해 급여수준 상향 조정이 필수적임.
- 특히, 일용근로소득자에 대한 소득과약을 제고에 따라 그 동안 고용하고 있는 근로자를 사회보험에 가입시키지 않고 있었던 영세 자영사업자의 경우 사회보험 가입신고 의무와 함께 사회보험료 부담이 발생하게 되므로 보건복지부에서 논의되었던 영세 자영사업자에 대한 사회보험료 지원과 연계되어야 함.
 - 신규로 노동시장에 참여한 근로빈곤층 또는 기초생활보장수급으로부터 벗어난 근로자의 경우, 근로장려세제의 정책시차를 고려하여 근로장려금 수급 이전이라도 근로활동 기간에 한해 사회보험료의 일부를 지원하는 방안도 연계 가능함.

□ 근로장려세제와 기초생활보장제도 연계방안

- 현행 조세특례제한법 제100조의3 ②의 규정에 의해 현금급여를 구

성하는 생계급여, 주거급여와 현물급여 중 교육급여를 3개월 이상 수급한 경우 근로장려금 신청이 제한되어 있음.

- 현재, 기초보장수급자에 대한 적용여부 재검토 시점은 '06년 논쟁 당시 복지부와 재경부간의 합의에 따라 당초 2단계 확대 시점인 2011년으로 잠정 연기된 상태임.

○ 기초생활보장제도 급여체계 개편여부에 따른 연계방안

☞ 현행 통합급여체계 유지 시 vs. 욕구별 급여체계(개별급여) 개편 시

－ 현행 통합급여체계를 유지할 경우

- 근로장려세제 점증구간을 최소한 최저생계비 수준까지 확장함으로써, 기초보장수급에서 벗어나는 지점에서 평탄구간이 시작되어 최대급여액을 받을 수 있도록 근로유인을 제공하고 평탄구간에서 최대급여액이 크게 상승하도록 설계하여 근로유인과 탈 수급 유인을 극대화하는 방안의 검토가 가능함.

- 그러나, 기초생활보장제도 통합급여체계 자체의 개편을 통해 탈 수급 유인을 강화하지 않을 경우 수급자에 대한 실질적인 적용 가능성은 매우 낮은 상황이므로, 최저소득구간을 설정함으로써 일정 수준 이상의 근로활동에 참여해야만 근로장려금을 받도록 하거나,

- 근로유인 및 탈 수급 가능성이 높을 것으로 예상되는 최소한의 기초보장수급자만 우선 적용함으로써 대상효율성을 제고하되, 동시에 급여증가율과 최대급여액을 상당히 높은 수준으로 설계하여 근로유인을 강화하는 방안을 검토할 수 있음.

☞ 이에 따라, 희망키움통장 참여가구 및 자활공동체 참여자 등 근로활동 유지 및 탈 수급 가능성이 높은 수급자를 대상으로 우선 적용하는 방안이 현실적이며, 자활장려금은 현행 유지

☞ 전년도에 기초보장수급자로 생계, 주거, 교육급여를 3개월 이상 수급했는지라도 근로장려금 신청시점(5월) 이전 탈 수급한 경우 근로장려금 신청 및 수급이 가능하도록 개선이 필요함.

－ 욕구별 급여체계(개별급여)로 개편이 진행될 경우

☞ 근로장려세제의 급여체계 구성요소(parameter) 중 점증구간 및 평탄구간 경계소득을 생계급여 및 최저생계비 수준과 연계하여 재설계한 후 근로활동에 참여하고 있는 기초생활보장 수급자를 대상으로 전면 적용하며, 현행 자활장려금은 조정

- 보충급여 방식에 의한 급여체계가 생계급여 중심으로 적용되어 근로장려세제 급여체계 점증구간을 최소한 생계급여 기준보다 높은 수준으로 확장함으로써 이를 초과하면 최대급여액을 받을 수 있도록 설계해야 함.
- 평탄구간 경계소득은 최소 최저생계비 이상으로 연장함으로써 소득수준이 최저생계비를 초과하더라도 근로장려세제 최대급여액을 받으면서 동시에 욕구에 따라 각종 현물급여를 수급할 수 있도록 설계한다면, 예산제약의 문제를 완화시키면서 근로유인을 강화할 수 있음.

－ 한편, 근로능력자의 구분 가능성을 전제로 이들을 분리하여 기초생활보장 수급기간 제한(time limit) 또는 수급자에서 제외하는 방안에 대한 주장도 제기되고 있으나, 이것은 기초생활보장의 원칙 및 소득보장체계 등 복지정책 전반에 급격한 변화와 논란을 유발할 가능성이 높으므로 적절치 않음.

□ 근로장려세제와 자산형성지원제도(희망키움통장) 연계방안

－ 자산형성지원제도와 근로장려금 연계를 통한 탈 수급 및 탈 빈곤 가능성 제고 및 지원 강화

☞ 우선, 현재 3년 후 탈 수급을 조건으로 하여 희망키움통장 참여 가구에 대해서는 근로장려세제를 적용하는 것이 바람직함.

☞ 또한, 근로장려금 수급시점인 매년 9월 전액 또는 일정금액을 희망키움통장에 적립할 수 있도록 허용하고 동시에 이에 대한 매칭을 검토하여 자산형성효과를 극대화 하는 방안 검토 필요

- 근로소득장려금(매월) + 저축액(매월) + 1:1 매칭금액(매월) +

근로장려금(연간 1회)

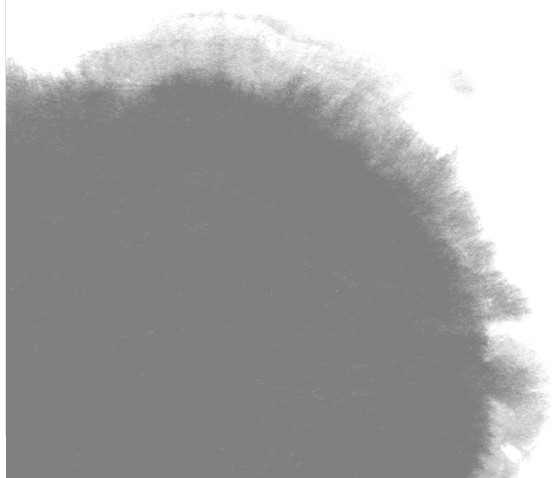
- 희망키움통장 참여기간(3년)동안 근로장려세제의 적용을 통하여 근로장려금을 지급함으로써 탈 수급 이후 일정기간 동안 다양한 사회서비스(현물급여)를 제공과 동시에 탈 수급에 따른 근로소득 장려금 중단 이후 근로장려금으로 이행할 수 있도록 연계

□ 근로장려세제와 사회복지통합관리망간 연계방안

- 사회복지통합관리망을 통하여 수급대상을 선정하는 보건복지부 및 각 부처의 저소득층 지원제도 확대와 공적 행정자료 연계범위 확대 및 소득인정액 산출과정에서 발생 가능한 소득과약의 정확성, 형평성 문제에 대응하기 위해 일용근로자 및 자영사업자에 대한 소득과약을 제고는 필수적인 과제임.
- 근로장려세제 운영과정에 지급조서 제출 및 사업장 관리강화에 따라 파악된 일용근로자 소득자료를 국세청 홈텍스 뿐만 아니라 사회복지통합관리망으로 연계
- 근로장려세제의 구조적 확대 개편(자영사업자 적용)을 통해 자영사업자에 대한 소득과약을 제고 및 사회복지통합관리망을 통한 복지대상자 선정과정에서 활용될 수 있도록 연계 강화

01

서론



제1 절 연구배경 및 필요성

지난 2000년 전후 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 우리나라의 노동시장 유연화 정도는 심화되었다. 이로 인한 고용구조의 취약성은 고용 및 소득의 양극화 심화와 더불어, 우리 사회에 과거의 양상과 전혀 다른 근로빈곤층(working poor)의 문제를 중요한 이슈로 부각시켰다. 근로빈곤층의 확대는 다음과 같은 측면에서 심각한 문제를 내포하고 있다(Millar, 1998). 첫 번째는 빈곤의 양적·질적 규모 확대 문제로, 경제활동에 참여하고 있음에도 불구하고 최종적으로 획득하게 되는 소득수준의 감소는 자신과 가족들의 생활을 유지할 수 없게 만들며, 이는 결국 근로빈곤층의 빈곤을 심화시키고, 차상위계층 등 저소득층의 빈곤화를 초래함으로써 빈곤율과 빈곤갭 비율을 증가시킬 것이다. 두 번째는 양극화의 심화 등 소득불평등 악화의 문제로, 이는 저임금 비정규 근로자의 확대가 고용을 증가시켜 실업률을 낮출 수 있는 반면, 임금률 차이와 이에 따른 임금격차의 지속적인 확대 등 임금 구조의 양극화로 인해 소득불균형 상태를 더욱 악화시킬 수 있음을 의미한다. 세 번째는 최근 강조되고 있는 빈곤층의 근로의욕 문제로, 이는 근로활동에 대한 경제적인 보상이 적절하게 이루어지지 않는 노동시장의 임금 체계가 저임금 근로자들로 하여금 노동시장에서의 좌절을 경험하게 함으로써 경제활동을 포기하여 자발적 실업상태로 전환하게 만드는 유인을 제공한다. 나아가, 근로활동 참여에 대한 경제적 유인효과가 감소함으로써

근로능력을 가지고 있는 실직빈곤층으로 하여금 복지급여에 대한 의존을 강화시켜 탈 수급 및 탈 빈곤 등 자활을 어렵게 만든다.

근로빈곤층의 확대와 이들에 대한 소득지원 및 경제활동참가유인 제공의 필요성은, OECD 주요 국가에도 정책적 변화를 가져왔다. 노동시장으로부터 배제되어 있는 근로능력 계층의 고용 기회 및 근로여건을 강화하기 위한 제도적인 장치를 마련하고, 근로활동에 대한 경제적 인센티브를 제공함으로써 근로의욕을 고취시키는 동시에 근로빈곤층의 가처분소득 수준을 향상시켜 빈곤으로부터 벗어날 수 있도록 지원해왔던 기존의 정책을 확대하거나 새롭게 도입하고 있다. ‘Making Work Pay Policy’, ‘In-Work Benefit program’ 또는 ‘Financial Incentive Program’이라고 유형화할 수 있는 이러한 정책들은 경제적인 포용(economic inclusion)과 소득재분배(redistribution)를 정책목표로 하여 노동 수요측면에 대해서 고용에 대한 인센티브를 제공하고, 노동 공급측면에 대해서는 근로활동참여에 대한 인센티브 제공을 통해 경제활동 참여를 유인하며, 근로빈곤층에 대해서는 소득 지원을 실시함으로써 빈곤 및 소득분배 상태를 개선하고자 한다(Pearson, M. & Scarpetta, S., 2000). 이러한 정책유형 가운데 특히, 조세체계와의 연계를 통해 운영되는 형태의 소득보장제도인 미국의 EITC(1975~2010), 영국의 WFTC(1999~2003), WTC(2003~2010)가 가장 대표적이며, 최근 캐나다에서 이러한 유형의 WITB(2007~2010)를 도입하였다.

지난 2000년부터 경제위기에 대응하기 위한 새로운 형태의 정책적 수단으로 논의되기 시작한 이래, 2005년에 참여정부 하에서 도입이 결정되어 2006년 말 조세특례제한법의 일부로 입법되었으며, 1년 동안의 준비기간을 거쳐 2008년 시행(2009년 최초 신청 및 급여지급)된 새로운 형태의 소득보장제도인 우리나라의 근로장려세제(EITC) 역시 앞서 언급한 근로빈곤층 문제와 이에 대응하기 위한 OECD 국가의 정책적인 변화와 맥락을 같이 하고 있다고 할 수 있다.

근로장려세제는 소득보장체계와 조세체계의 연계를 통한 새로운 형태의 복지제도 또는 복지적인 성격의 조세제도라고 할 수 있는데, 근로빈곤층을

대상으로 납부해야 할 소득세액을 공제하는데 그치지 않고, 급여액(근로장려금)이 소득세액보다 많을 경우에 차액을 현금으로 지급하는 환급형 세액공제(Refundable Tax Credit) 제도이다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이, 근로빈곤층을 대상으로 소득을 지원하는 동시에 근로의욕의 제고를 통해 노동공급을 증가시킨다는 두 가지 정책목표를 가지고 있으며, 우리나라의 경우 이를 운영하는 과정에서 조세행정 뿐만 아니라 복지행정의 정확성 및 효율성을 제고하기 위한 소득과악 인프라 구축과 개선이라는 과제를 함께 추진하고 있다.

이러한 근로장려세제는, 2008년 도입 직후 미국의 금융위기와 유럽 일부 국가의 재정위기로부터 촉발된 경제위기 상황에 대응하여 근로빈곤층 대상 소득지원을 확대하기 위한 핵심적인 정책방안 중 하나로 주목받게 되었다. 기획재정부는 2006년 근로장려세제 시행방안 마련 과정에서 제도의 명칭을 당초 ‘근로소득지원세제’에서 ‘근로장려세제’로 변경하는 등 주요 정책목표를 근로빈곤층에 대한 소득지원보다는 저소득층의 근로활동 장려에 초점을 두었으나, 경제위기 상황에 따라 오히려 소득지원을 위한 정책수단으로서 재조명 되었다. 2008년 시행 이후 2009년 처음으로 급여신청 및 지급이 실시되기도 전에 2008년 말 세법 개정을 통하여 근로장려세제의 적용대상 및 급여수준 등이 확대되었다. 또한, 2009년 기획재정부 업무보고 자료에서는 10대 핵심과제 중 일곱 번째인 ‘서민생활 안정지원 방안’의 첫 번째 세부 추진과제(근로장려금 지급액 및 적용대상이 2009년에 조기 확대됨에 따라 차질 없는 시행 준비)로 제시되었으며, 이후에도 정부의 경제운영전략 등에서 주요 정책수단으로 언급되었다. 향후, 근로빈곤층 문제 해결과 지원 방안 모색을 위한 소득보장체계 개편과 관련된 논의과정에서도 이러한 정책적 관심은 더욱 강화될 것으로 예상된다.

이에 따라, 근로장려세제 시행 후 첫 번째로 급여가 지급된 2009년을 분석대상으로 근로빈곤층에 대한 소득지원 관점¹⁾에서 근로장려세제 시행의

1) 근로활동 장려와 관련된 노동공급 효과는 복지패널 등을 통해서 분석자료가 축적된 이후

효과성을 평가하는 것은 매우 필요하다고 할 수 있다. 특히, 2005년 근로장려세제 도입 검토 및 결정과정에서 검토된 바 있었던 다양한 급여체계 모형, 2006년 말 최초 입법 당시 설계되어 2008년 최초 시행된 급여체계 모형, 그리고 최근 경제위기 상황에서 2008년 말 세법 개정에 의해 확대 개편된 급여체계의 소득지원 관련 효과를 비교 분석함으로써 경제위기 대응하여 추진된 정책적 변화에 대한 평가를 수행하는 것이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

또한, 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부 및 기초생활보장제도와 연계 등에 대한 논란은 2005년 근로장려세제 도입 결정 및 2006년 최초 시행방안의 설계 과정에서 전문가 및 관계부처 사이에 주요 쟁점이 되었던 이슈이다. 그러나, 당시에는 이에 대한 결론을 도출하지 못하여 제도 운영 및 집행 주체인 재정경제부(현 기획재정부)와 국세청, 보건복지부는 기초생활보장 수급자에 대한 소득과약 여건 및 신뢰성, 탈 수급에 영향을 미치는 기초생활보장제도의 급여체계 문제를 고려하여 근로장려세제 시행 이후 최초 3년 동안 적용을 유보하기로 합의하였으며 2011년 중 부처간 협의가 다시 진행되어야 하는 상황이다. 따라서, 이러한 정책스케줄을 고려할 뿐만 아니라 소득보장체계 내 정합성 제고 및 근로장려세제의 발전방향 모색을 위해서 저소득 근로빈곤층에 대한 소득지원 및 근로유인 강화를 위한 정책 패키지로서 근로장려세제와 기초생활보장제도를 포함한 다양한 소득보장체계와의 연계방안을 검토하는 것은 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

제2절 연구목적 및 연구내용 구성

앞서 제시한 연구배경 및 필요성에 따라, 본 연구는 2005년 도입 결정 이후, 입법을 거쳐 최근 시행된 근로장려세제를 대상으로 효과성 분석 및

분석하는 것이 바람직하다는 판단 하에 후속 연구과제에서 다룰 예정이며, 본 연구에서는 소득지원 효과를 중심으로 효과성 분석 및 평가를 수행하였음.

평가, 다양한 소득보장체계와의 연계방안에 대한 정책제언을 위하여 다음과 같은 3가지 연구목적을 설정하고 있다.

첫째, 2008년 도입 이후 2009년 최초로 신청 및 급여가 이루어진 근로장려세제를 대상으로 저소득 근로빈곤층에 대한 소득지원 관점에서 근로장려세제 시행의 효과성을 평가하고자 한다. 먼저, 근로장려세제의 도입 검토 및 결정, 최초 입법까지 진행된 전반적 과정에 대한 분석을 실시하고, 최근 동향 및 운영 현황을 살펴볼 것이다. 특히, 이러한 과정에서 2005년 근로장려세제 도입결정 당시 검토되었던 3가지 급여체계와 2006년 입법 당시 설계되어 최초로 도입되었던 급여체계, 그리고 경제위기 상황에 2008년 말 세법 개정에 의해 확대 개편된 급여체계의 소득지원 효과(빈곤감소효과 및 소득재분배효과)를 비교 분석하고자 한다.

둘째, 2010년 현재 적용되고 있는 근로장려세제(EITC)의 설계과정 및 효과성 분석결과를 바탕으로 적용대상 및 급여체계 구조를 구성하고 있는 요소(parameter)의 한계점을 검토하여 급여체계와 관련 구조적(structural) 및 미시적(parametric) 개편모형을 도출하여 분석하고자 한다. 더 나아가 이러한 구조적 개편모형과 미시적 개편모형을 다각적으로 조합하여 단기 및 중장기 개편방안을 도출하고 각 모형별 정책 모의분석(simulation)을 실시함으로써 소득지원 측면에서 앞서 언급한 급여체계(근로장려세제의 과거와 현재)와 효과성을 비교 평가하고자 한다.

셋째, 저소득 근로빈곤층을 대상으로 소득지원 및 근로유인을 강화하기 위한 정책패키지로서, 특히 근로장려세제와 소득보장체계 내 주요 제도간 정합성 제고 및 근로장려세제의 발전방향 모색을 위하여 2011년부터 시행 예정인 사회보험료 통합징수를 포함한 사회보험제도과 연계방안, 기초생활보장 급여를 수급하고 있는 근로빈곤층 또는 근로능력계층의 탈 수급 및 탈 빈곤 촉진을 위한 기초생활보장제도 및 자산형성지원제도(희망키움통장) 연계방안, 그리고 근로장려세제 운영과정에서 개선 및 구축되고 있는 일용 근로소득자 등 소득과약 인프라와 2010년 1월 개통된 사회복지통합관리망(행복e음)과의 연계방안을 제안하고자 한다.

이상의 연구목적을 달성하기 위하여, 본 연구의 제2장부터 제6장까지의 주요 연구내용은 각 장별로 다음과 같이 구성된다.

○ (제2장) 근로장려세제의 기본원리 및 운영사례

- 근로장려세제의 기본원리와 복지적 성격
: 환급 가능한 세액공제 (Refundable Tax Credit)
- 외국의 근로장려세제 운영사례 및 최근 동향
: 미국(EITC)·영국(WTC)·캐나다(WITB)
- 근로장려세제 시행의 효과성 관련 선행연구 검토
 - 빈곤감소 효과 및 소득재분배 효과
 - 근로유인 효과
 - 부부합산에 따른 marriage penalty 또는 bonus 효과

○ (제3장) 근로장려세제 도입과정과 동향 및 급여체계의 효과성 분석

: 근로장려세제의 과거와 현재에 대한 고찰 및 평가

- 근로장려세제 도입검토 및 결정, 최초 입법, 시행 전까지 준비 등 추진 단계에 대한 전반적인 정책형성 과정 분석
- 근로장려세제의 운영 현황 및 최근 동향
 - 2008년 말 세법 개정을 통한 적용대상 및 급여체계 조기 확대
 - 2009년과 2010년 운영(근로장려금 신청 및 지급) 현황
 - 국회 의원입법 동향 및 주요내용
- 2005년 근로장려세제 도입결정 당시 검토되었던 3가지 급여체계, 2006년 입법 당시 설계되어 최초로 도입되었던 급여체계 모형, 경제위기 상황에 2008년말 세법 개정으로 확대 개편된 급여체계의 구성요소, 수급가구 분포 및 근로장려금, 소득지원 효과(빈곤감소효과 및 소득재분배효과) 비교 분석
 - (근로장려세제의 과거) 도입 결정 당시 검토된 3가지 급여체계 (모형 A-1~A-3)

- (근로장려세제의 과거) 입법 당시 최초 도입된 급여체계(모형 B)
- (근로장려세제의 현재) 2008년 세법 개정에 따라 확대 개편된
현행 급여체계 모형 (EITC_2009)

○ (제4장) 근로장려세제의 구조적(structural) & 미시적(parametric)

개편모형별 급여체계 구성 및 효과성 분석

- 현행 근로장려세제의 적용대상 범위가 지닌 한계점을 바탕으로
구조적 개편을 위한 정책과제 도출
- 구조적 개편모형별 적용대상 확대, 수급가구 분포 및 재원규모,
효과성(빈곤감소효과 및 소득재분배효과) 분석
 - 자영업자 가구에 대한 확대 적용 (모형 C)
 - ☞ 수급대상 선정 및 근로장려금 산정 시 사업소득 반영
 - 자녀 없는 가구에 대한 확대 적용 (모형 D-1~D-2)
 - ☞ 청년층 및 중고령층에 동일한 급여체계 적용 (모형 D-1)
 - ☞ 소득구간 및 급여수준 현행 50%로 축소 적용 (모형 D-2)
 - 기초생활보장 수급가구 확대 적용 (모형 E-1~E-2)
 - ☞ 탈 수급 가능성이 높은 가구(조건부 수급가구) 우선 적용
(모형 E-1) / 근로활동참여 수급가구 대상 전면 확대 적용
(모형 E-2)
- 현행 근로장려세제 급여체계 구성요소(parameter)가 지닌 한계를
분석하고 이를 바탕으로 미시적 개편을 위한 정책과제 도출
- 미시적 개편모형별 급여체계 구성, 수급가구 분포 및 재원규모,
효과성(빈곤감소 및 재분배) 분석
 - 소득기준(1,700만원 → 2,100~2,600만원) 상향 (모형 F-1~F-3)
 - ☞ 단일 소득기준 적용방식 유지, 점감구간만 확대
 - 재산기준(1억원 → 2~3억원) 상향 (모형 G-1~G-3)
 - ☞ 단일 재산기준 적용방식 유지, 부채 반영, 재산가액 상향
조정, 주택 보유기준 폐지

- 점증구간 및 평탄구간 경계소득, 급여증가율 상향 조정에 의한 최대급여액 확대 (모형 H-1-a~H-4-c)
- 부양자녀 수에 따른 별도 급여체계 적용 (모형 I-1-a~I-2-b)
 - ☞ 자녀 2인 이상 또는 자녀 3인 이상 가구에 대한 소득기준 및 최대급여액 상향 조정
- marriage penalty 완화를 위하여 맞벌이 가구에 대한 소득기준 상향 조정 (모형 J-1~J-3)
 - ☞ 맞벌이 가구의 소득기준 1.33배 / 1.414배 / 1.6배 상향

○ (제5장) 정책과제 I : 근로장려세제 단기 & 중장기 개편방안 제안 및 급여체계의 효과성 분석

- 근로장려세제 구조적 & 미시적 개편모형을 종합적으로 고려한 단기(1~3년 이내 추진) 개편방안 설계 및 모형별 수급가구 분포 및 재원규모, 효과성(빈곤감소 및 재분배) 분석
 - 단기 구조적 개편방안 (모형 K) : 모형 C + 모형 E-1
 - ☞ 자영업자 & 기초보장수급자 중 탈 수급 가능자 확대 적용
 - 단기 미시적 개편방안 (모형 L) : 모형 G-2 + 모형 H-4-a + 모형 I-1-b + 모형 J-1
 - ☞ 재산기준 상향 조정(부채 반영 & 순자산 2억) / 점증구간 (800만원 → 1,000만원), 평탄구간(1,200만원 → 1,400만원) 상향 조정 / 자녀 2인이상 소득기준(1,700만원 → 2,100만원) 및 급여증가율(15% → 20%) 상향 조정 / 맞벌이 가구의 소득기준(점증구간 경계소득) 1.33배 상향 조정
 - 단기 구조적 & 미시적 통합 개편방안 (모형 M) : 모형 K + L
 - 외국 운영사례(미국 EITC)와 비교 모형 (모형 USA_단기)
 - ☞ 2010년 기준 미국 EITC 모형을 미국과 우리나라의 1인당 GDP 비율과 환율을 고려하여 축소환 모형²⁾
- 근로장려세제 구조적 & 미시적 개편모형(제4장)을 반영한 중장기

(3~10년) 개편방안 설계 및 모형별 수급가구 분포 및 재원규모, 효과성(빈곤감소 및 재분배) 분석

- 중장기 구조적 개편방안 (모형 N) : C + D-2 + E-2
 - ☞ 자영업자 & 자녀 없는 청년층 및 중고령층 & 기초보장 수급자 확대 적용
- 중장기 미시적 개편방안 (모형 O) : G-3 + H-4c + I-2-b + J-2
 - ☞ 재산기준 상향 조정(부채 반영 & 순자산 3억) / 점증구간 (800만원 → 1,000만원), 평탄구간(1,200만원 → 1,400만원) 상향 조정 / 자녀 2인 소득기준(1,700만원 → 2,100만원) 및 급여증가율(15% → 20%) 상향 조정 / 자녀 3인이상 소득기준(1,700만원 → 2,500만원) 및 급여증가율(15% → 25%) 상향 / 맞벌이 가구의 소득기준 1.414배 상향 조정
- 중장기 구조적 & 미시적 통합 개편방안 (모형 P) : N + O
- 외국 운영사례(미국 EITC)와 비교 모형 (모형 USA_중장기)
 - ☞ 2010년 기준 미국 EITC 모형을 미국과 우리나라의 1인당 GDP 비율과 환율을 고려하여 조정한 모형³⁾

○ (제6장) 정책과제 II : 근로장려세제와 소득보장체계 연계방안

— 근로장려세제와 사회보험 연계방안

- 근로장려금 수급가구의 사회보험 사각지대 실태 관련 기초분석
- 근로장려세제 운영에 따른 소득과악 정보 및 사회보험료 납부 연계방안 필요성 도출
- 2011년 시행 예정인 사회보험 통합징수와의 연계를 고려하여 근로장려금을 활용한 사회보험료 우선 납부를 위한 급여수준 상향 조정 및 법적근거 마련

2) World Bank 발표 기준 2009년 1인당 GDP는 미국 \$46,436, 우리나라 \$17,078로 미국의 36.8% 수준이며, 환율은 1달러당 1,200원을 적용함.

3) 단기 모형에서 축소 기준으로 반영한 미국 1인당 GDP 대비 비율을 36.8%에서 60%로 확장하여 적용한 모형이며, 환율은 1달러당 1,200원을 동일하게 적용함.

- 근로장려세제와 기초생활보장제도 연계방안
 - 기초보장 수급자에 대한 소득과약 여건 및 신뢰성, 탈 수급과 관련된 통합급여체계의 개편을 전제로 하여 최초 3년간 적용을 유보하기로 부처간 합의된 사항을 고려하여 연계방안 마련
 - 기초생활보장제도의 급여체계 개편에 따른 확대 적용방안 제시
 - ☞ 통합급여체계 유지 시 vs. 욕구별 급여체계(개별급여) 개편 시
- 근로장려세제와 자산형성지원(희망키움통장) 연계방안
 - 사업 참여 3년 이후 탈 수급을 전제조건으로 신청한 희망키움통장 참여가구에 대한 근로장려세제 우선 적용방안 제시
- 근로장려세제와 사회복지통합관리망간 연계방안
 - 일용근로자와 지역사업자 소득과약 정보, 근로장려금 수급정보 연계 강화 등 복지행정의 정확성 및 효율성 제고의 측면에서 근로장려세제와 사회복지통합관리망의 연계방안

이상에서 상세하게 제시한 내용을 중심으로 구성된 본 연구는 그 동안 근로장려세제와 관련하여 수행된 선행연구와는 다음과 같은 차별성을 지닌다고 할 수 있다. 먼저, 근로장려세제 시행 이전에 발표된 선행연구의 대부분은 근로장려세제 도입의 필요성 및 도입 논의과정에서 급여체계 모의설계 및 효과성 추정과 관련된 연구⁴⁾이다. 한편, 근로장려세제 시행방안이 확정된 이후에는 시행방안에 대한 내용분석 및 제도 개선을 위한 정책과제 연구⁵⁾ 및 최초 설계된 시행방안을 기준으로 노동공급 변화를 예측하는 연구⁶⁾가 주로 진행되었는데, 최초 입법된 급여체계의 노동공급 효과는 제한

4) 이러한 연구에는, EITC 도입의 빈곤감소효과성 및 소득재분배 효과 분석(최현수, 2001), EITC 도입의 효과성 추정 및 시행방안 연구(최현수, 2004), 한국형 EITC 도입타당성 및 도입방안 연구(빈부격차차별시정위원회, 2006), 한국형 EITC 시행방안 연구(재정경제부 근로장려세제 추진단, 2007), EITC 도입과 소득세체계 개편방안의 효과 분석(안종범 외, 2006) 등이 있음.

5) 근로장려세제 시행방안의 주요내용 분석 및 정책과제(최현수, 2007) 등의 연구가 해당됨.

6) 이러한 유형의 연구로는, 근로장려세제 시행의 노동공급 효과 분석(전영준, 2008), 근로장려세제 시행에 따른 여성 노동공급에 미치는 영향 연구(조선주, 2008) 등이 있음.

적이라는 결과가 제시된 바 있다. 마지막으로, 제도 시행 이후 가장 최근에 수행된 ‘근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구(황덕순 외, 2009)’에서는 복지국가 유형별 근로유인형 복지제도의 일부로 근로장려세제를 다루고 있는데, 2009년 최초 지급된 근로장려세제 통계를 바탕으로 급여구간별 분포, 부부합산 소득구간별 근로장려금 수준 및 소득증가율에 대한 간략한 현황 분석을 실시하였으며, 근로장려세제 시행 이후 소득과악률 개선정도를 분석하고 있다.

본 연구는 그 동안의 근로장려세제 도입 관련 논의 과정과 최근의 근로장려세제 시행 및 경제위기 상황에 따른 급여체계 확대 개편내용 및 급여체계를 중심으로 효과성을 비교 평가하며, 평가결과를 바탕으로 우리나라의 근로장려세제가 지닌 적용대상과 급여체계의 한계를 도출하여 이를 반영한 구조적 및 미시적 개편모형별로 모의분석 결과를 제시하고, 향후 추진 가능한 단기 및 중장기 개편방안을 도출하여 이에 대한 효과성 분석 및 평가를 수행하고 있다는 측면에서 기존 연구와의 차별성을 지닌다고 할 수 있다. 특히, 제도 시행 이후 3년간 유보되어 있는 기초생활보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용과 관련하여 최종 사회안전망인 기초생활보장제도와의 연계방안을 포함하여 사회보험제도 및 자산형성지원제도, 그리고 복지행정 정보 인프라인 사회복지통합관리망 등 소득보장체계와의 연계방안을 종합적으로 검토하여 제시함으로써 정책방향 수립에 기여할 수 있다는 점에서 의미를 지닌다고 할 수 있다.

제3절 연구방법

1. 분석자료 : 제4차 한국복지패널 원자료

본 연구에서 현행 근로장려세제 급여체계 및 각종 근로장려세제 모형별 모의 적용을 통한 근로장려금 수급가구의 산정 및 근로장려금 산출, 그리고 해당 가구의 시장소득 및 공적이전소득 등 소득구성 변화에 따른 빈곤감소

효과 및 소득재분배효과 분석을 위해 활용한 분석자료는 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소가 매년 조사를 수행하여 구축하고 있는 한국복지패널 제4차 원자료로, 여기서는 먼저 이러한 분석자료의 결정 과정 및 그 특징을 제시하고자 한다.

본 연구는 당초 계획 및 착수시점에서 2008년 근로장려세제 시행 및 2009년 최초로 근로장려금 신청 및 급여지급이 이루어짐에 따라 제도 시행 전후인 2008년과 2009년에 실시된 통계청 「가계동향조사」 연간 원자료를 활용하여 근로장려세제의 효과성 평가 및 제도의 확대 개편에 따른 효과성 예측, 기초생활보장제도 및 사회보험제도 등 소득보장체계와의 연계방안을 분석하고자 하였다. 이와 같이 계획한 배경은, 통계청 「가계동향조사」의 경우 연간 및 분기자료를 제공하고 있어 각 연도 및 분기별 추이를 비교 분석하기에 적합한 자료라고 할 수 있으며, 연간자료의 경우 소득 및 지출 항목이 세분화 되어 있으므로 각각의 소득항목별로 빈곤 등에 미치는 효과를 비교 분석할 수 있다는 점을 고려하였기 때문이었다. 특히, 가구별 재산 가액 자료가 제공되지 않으므로 근로장려세제 급여체계의 재산기준을 적용하는 데에 한계가 있으나, 무엇보다도 실제 신청 후 지급된 근로장려금 수준에 대한 정보가 제공될 것으로 기대하였기 때문이다. 또한, 분기자료를 통해 세부 항목별 구분에 의한 분석을 수행하는데 제약이 있지만 근로장려금이 지급되는 9월 시점에 조사가 이루어진 2009년도 3분기 자료에서 특징적인 변화를 나타낼 것으로 예상하였다.

그러나, 통계청 「가계동향조사」의 새로운 소득항목 분류체계에 따르면, 기존과 달리 기타 사회보장수혜 중 전체 노인의 70%를 대상으로 2008년 지급되기 시작한 기초노령연금도 별도의 항목으로 분리되어 조사가 이루어졌으나, 2009년 3분기 최초로 지급된 근로장려금은 별도로 구분하지 않은 상태에서 기존의 사회수혜금 항목에 포함되었기 때문에 본 연구가 의도한 바와 같이 근로장려세제로 인한 직접적인 소득지원 효과를 분석하기 어렵다는 결론에 이르렀다. 또한, 2009년 조사부터 별도의 항목으로 분리되어 처음 조사된 세금환급금 항목 역시 근로장려세제에 의한 근로장려금이 아

나라 매년 1분기(2~3월) 중 근로자를 대상으로 지급되는 연말정산에 의한 환급금을 의미하는 것으로 확인됨에 따라 분석자료로 활용할 수 없었다.

그러나, 이처럼 분석자료를 검토하는 과정에서 작지만 꼭 필요한 정책적 과제 또는 정책제안을 도출할 수 있었다. 향후, 통계청 가계동향조사가 지닌 문제점은 향후 기획재정부 세제실, 국세청, 통계청 등이 협의를 통하여 정책평가 및 개선방안 마련을 위한 조사 및 결과제공 방식이 반드시 개선되어야 할 과제라고 할 수 있다. 이를 통해 근로장려세제에 의한 근로장려금이 세부 공적이전소득 항목으로 구분되어 조사결과가 축적되고, 이를 바탕으로 다양한 실증적 연구가 수행될 수 있어야 할 것이다.

〈표 1-1〉 2009년 통계청 가계동향조사의 이전소득 및 비경상소득 항목구분 및 정의

항목	정의
이전소득	근로의 제공이나 자산의 임대 등에 따른 반대급부가 아닌 것으로써 공적연금, 정부, 비영리단체 및 타 가구로부터 받는 보조금 등이 포함됨.
공적연금	국민연금 또는 이를 대신하는 특정직업군에 속했던 사람이 매월 일정액을 반복적으로 지급받는 금액
기초노령연금	기여금 적립없이 연령, 소득, 부 등의 상태를 평가하여 일정조건을 만족한 경우에 받는 수혜금
사회수혜금	기초노령연금 이외에 기초생활보장수급자, 모자가구, 차상위계층, 노인가구 등 사회적 약자에게 지급하는 현금, 고용보험 및 산재보험으로부터 현금수혜 등
사회적현물이전	정부 및 비영리단체 등이 특정지출 목적을 지정하거나, 직접 현물을 구입하는 등 현물형태로 제공하는 상품과 서비스
연말정산환급금	근로 및 사업소득에 대한 원천징수 소득자의 세액환급액
가구간이전	타가구로부터 정기적으로 보조받는 생활비, 교육비 등 이전
할인혜택	카드 및 무료쿠폰 이용 등 이용 시 대상이 되는 상품과 서비스를 사가로 처리
기타이전소득	위에 분류되지 않는 이전소득
비경상소득	경조소득 등 일시적이고 경상적으로 발생하지 않는 수입
경조소득	타가구로 부터 축의, 조의 표시로 애경사에 제공받은 현금 및 현금등가물
퇴직수당	퇴직수당 등(병예퇴직수당 포함)
기타비경상소득	위의 항목에 분류되지 않은 비경상적인 수입

자료: 통계청 (2009), 가계동향조사 “항목분류해설”

한편, 위에서 언급한 조사항목의 분류여부와는 별도로 근로장려금이 시행되어 최초로 신청 및 지급된 시기를 고려했을 경우에도, 2008년 기준 가계동향조사와 2009년에 조사된 통계청 조사결과를 기준으로 하여 분석하는 것이 가장 시의적절하고 바람직하다고 할 수 있다. 통계청 「가계동향조사」

의 경우 2008년 귀속분 근로소득 및 근로장려세제 시행 기준에 따라 국세청에 의해 실제 산정 및 지급된 근로장려금(2009년 9월 지급)이 2009년 소득 및 지출 조사결과에 포함되어 반영되었다는 점에서 장점을 지니고 있으므로 다양한 형태의 빈곤감소효과를 분석 가능하지만, 이 또한 근로장려금 항목에 대한 분석이 어려운 상황이었으므로 분석자료로 활용할 수 있는 대안을 모색하기로 하였다.

그 결과, 본 연구에서는 한국복지패널 원자료를 활용하는 것으로 최종 결정하였다. 가장 최근 시점에 조사 및 발표된 자료로서 본 연구에서는 2008년 기준으로 조사된 2009년 제4차 한국복지패널 자료의 소득 및 재산 자료를 활용하였다. 이를 위해서는 기존의 선행연구와 마찬가지로 가구별 소득 및 재산의 보유현황, 구성 및 아동 등 가구원 규모, 특히, 부부합산을 위해 아동을 중심으로 한 세대주와 배우자의 추출을 통해 가구를 구성하고 2009년 최초로 신청 및 지급하는데 적용된 현행 근로장려세제 선정기준 및 급여체계 모형 또는 향후 개선이 필요한 개편모형을 그대로 모의적용함으로써 가구별 근로장려금을 추정한 이후 이를 기초로 효과성을 분석하였다. 분석에 활용된 「한국복지패널」 제4차 원자료⁷⁾의 기본적인 구성 및 특성을 살펴보면, 전국 7,072가구를 대상으로 2006년 처음으로 1차 조사가 실시되었으며 본 연구에 이용한 자료는 2008년을 기준 시점으로 2009년 조사가 이루어진 4차 자료이다. 복지패널 자료는 저소득가구(중위소득 60%)를 과대 표집하였기 때문에, 본 연구의 주요 대상이 되는 저소득층에 대한 다양한 분석에 적합하다고 할 수 있다. 또한, 국내의 가구단위 패널조사 중에서 한국 의료패널조사 다음으로 규모가 큰 패널조사이므로 표본규모가 크기 때문에 통계학적으로 신뢰성이 높다는 특징이 있다. 뿐만 아니라 제주도 및 농어기를 포함하여 조사를 시행하였으며 전국의 모수치와 가장 유사한 표본을 사용하여 가중치를 통해 전국적인 대표성을 확보하고 있는

7) 제4차 한국복지패널 최종자료는 2011년 초 공개 및 제공 예정이므로, 본 연구에서는 2010년 복지패널 학술대회에 제공된 원자료를 기초로 분석을 수행하였음.

자료라고 할 수 있다. 본 연구에서 이용한 4차 자료의 원표본 유지율은 83.9%로 원 가구수는 5,935가구이며 신규가구를 포함한 총 가구수는 6,207가구이다. 이들 가구의 소득 및 지출과 같은 유량(flow) 정보는 2008년 1월부터 12월까지, 자산 및 부채와 같은 저장(stock) 및 가구의 기본정보는 2008년 12월을 기준으로 하여 조사가 이루어졌다. 이러한 점은 특히, 2009년 근로장려세제의 적용이 2008년 귀속분 근로 및 사업소득을 대상으로 이루어지며, 부양아동 등 가구구성 결정에 있어서 2008년 말 기준 시점으로 활용된다는 점에서 모의 적용에 매우 유리하다고 할 수 있다.

한편, 본 연구에서 수행된 분석결과는, 다양한 근로장려세제 개편방안 등 제도의 운영 및 효과성 등에 대한 모의분석이 가능하다는 장점이 있지만, 공적 행정자료 중심으로 실제 적용 및 운영된 결과에 따라서 지급된 근로장려금 수준에 대한 정보가 존재하지 않으므로 가구별 정보를 근거로 모의 적용을 통해 이를 추정하는 과정에서 개별가구의 특성 및 공적 행정자료에 의한 소득과약 수준에 따라 다소 편차가 존재할 수밖에 없다는 점에서 한계가 존재한다.

2. 분석방법 및 분석지표

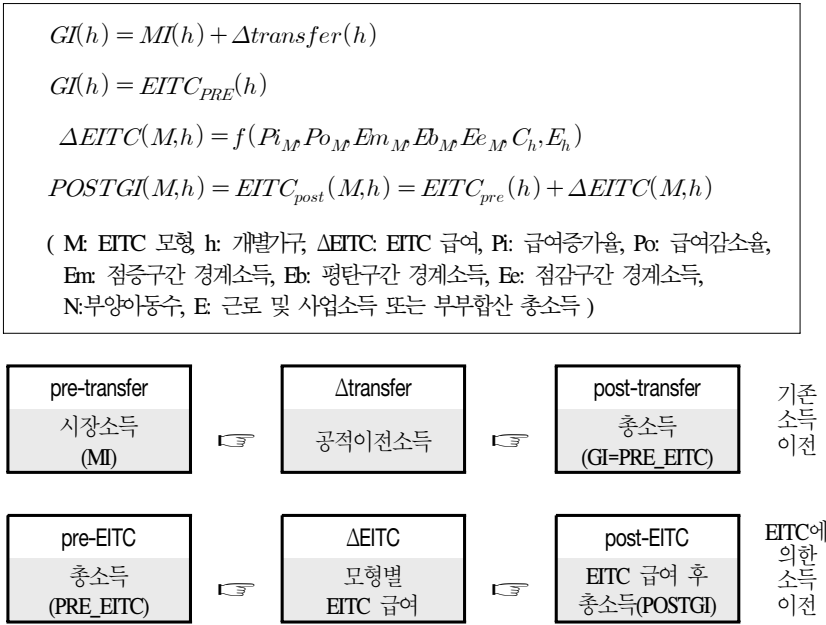
： 근로장려세제 급여체계 모형설정 및 정책 모의분석

본 연구의 실증적 분석을 위하여, 앞서 주요 연구내용 구성에서 제시한 바와 같이 먼저 현행 근로장려세제 급여체계 뿐만 아니라 근로장려세제의 도입 결정 당시 검토되었던 3가지 급여체계, 최초 입법된 급여체계, 그리고 향후 근로장려세제의 확대 발전을 위하여 개편이 필요한 정책과제를 반영하여 구조적 개편모형(5가지)과 미시적 개편모형(24가지), 또한 구조적 및 미시적 개편모형을 복합적으로 고려하여 반영한 단기(3가지) 개편방안 및 중장기(3가지) 개편방안, 마지막으로 외국사례 가운데 미국 EITC 모형과의 비교를 위한 단기 및 중장기 모형(2가지) 등 총 42가지 다양한 급여체계의 모형을 세부적으로 구성하여 정책 모의적용 및 분석을 수행하였다.

근로장려세제 모의적용 및 효과성 분석 과정에서, 개별 가구의 가구구성, 특히 근로장려세제 적용여부 결정 및 급여체계 적용에 있어서 주요 요소인 부양아동 수가 활용되었으며, 근로장려세제 적용구간 및 근로장려금 산정을 위한 선정기준으로 아동을 기준으로 추출된 부부(세대주 및 배우자 또는 가구원 및 그 배우자)의 총소득과 근로 및 사업소득, 그리고 재산가액 관련 변수를 활용하였다. 이러한 과정을 통해 다양한 근로장려세제 급여체계를 모의 적용하여 근로장려세제 적용여부 및 급여구간(점증, 평탄, 점감) 결정, 근로장려금 결정 등 정책 모의분석(policy simulation)을 실시하였다.

다음으로, 근로장려세제 모의적용에 따른 근로장려금에 의한 소득지원 효과 분석을 위하여, 다음과 같은 근로장려세제 모형별 효과성 분석틀 (Mitchell, 1991)을 재구성하여 활용하였다.

[그림 1-1] EITC 모형별 효과성 분석 틀



소득이전정책의 효과성을 분석한 대표적인 연구(Mitchell, 1991)로서, 소득이전체계에 따른 소득수준 변화의 흐름을 파악하고 있는데, 시장소득, 공적 및 사적이전소득, 경상소득, 가처분소득 등의 소득 개념과 소득이전의 단계에 따른 소득이전정책의 다양한 효과성을 분석하기 위한 접근방법을 제시하고 있다. 본 연구에서는 이와 같은 Mitchell의 소득이전체계 접근방법을 바탕으로 분석모형을 설정하고, 이에 따라 다양한 근로장려세제 급여체계 모형별 소득지원 효과(빈곤감소효과 및 소득재분배효과)를 분석하였다. 현행 근로장려세제를 바탕으로 주요 parameter의 조정에 의해 구성된 각각의 급여체계 모형별 모의적용에 따른 소득지원 효과를 분석하는 것은, 정책 모의실험을 통해 기존 소득이전체계에 의해서 나타난 현재의 빈곤 및 소득재분배 상태를 각각의 근로장려세제 급여체계 모형들이 어떻게 변화시킬 것인가를 예측하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서 먼저 근로장려세제가 시행되기 이전의 상황(pre-EITC)에 대한 분석이 선행되어야 하는데, 본 연구에서는 시장소득에 현재 운영 중인 공적이전소득 및 개별가구의 사적이전소득을 모두 합산한 총소득(GI)이 이에 해당하는 것으로 간주하였다. 이처럼 기존의 이전소득, 특히 현행 복지체계에 의한 공적이전소득은 이미 이루어진 것으로 이를 기초선(base line)으로 설정한 상태에서 근로장려세제 시행 및 확대 개편에 따라 변화되는 상황을 분석하였다. 다만, 현행 근로장려세제 급여체계의 효과를 기존 공적이전소득과 비교하기 위해서 다음과 같이 전체 공적이전을 실시하기 전 경상소득 기준으로 개별 공적이전 항목에 의한 효과를 먼저 살펴보고, 이어서 개별 공적이전 항목을 제외한 경상소득에 대한 분석을 통해 효과성을 분석하였다.

Pre-TRAN GI	공적이전 전 경상소득
Pre-TRAN GI + SIB	공적이전 전 경상소득 + 사회보험급여
Pre-TRAN GI + BOP	공적이전 전 경상소득 + 기초노령연금
Pre-TRAN GI + BLS	공적이전 전 경상소득 + 기초보장급여
Pre-SIB GI	사회보험급여 전 경상소득(경상소득 - 사회보험급여)
Pre-BOP GI	기초노령연금 전 경상소득(경상소득 - 기초노령연금)
Pre-BLS GI	기초보장급여 전 경상소득(경상소득 - 기초보장급여)
GI	경상소득

다음으로, 현행 근로장려세제의 급여체계에 의한 근로장려금 및 근로장려세제 확대 개편방안 모형별 시행에 따른 개별가구의 근로장려금 수급 이후의 상황(post-EITC)에 대한 분석은, 근로장려세제 모의 적용 이전 총소득(pre-EITC)에 모형별 급여체계에 의해 결정된 개별가구의 근로장려금을 합산한 결과(post-EITC)를 바탕으로 실시되었다.

마지막으로, 본 연구의 근로장려세제 모의적용 결과 및 소득지원 효과성 분석결과를 제시하는데 활용하고 있는 분석지표를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 근로장려세제 모의적용에 따른 결과를 살펴보면 근로장려금 수급여부 및 소득구간별 가구분포를 분석하였는데, 이것은 근로장려세제 급여체제의 특징이라고 할 수 있는 사다리꼴 모양을 구성하고 있는 ‘평탄-점증-점감구간’에 해당하는 가구비율로 제시하고 있다. 다음으로, 전체 수급가구 및 각 구간별 근로장려금 평균은 연간 1회 신청 및 지급이 이루어지는 운영체제의 특성을 반영하여 연간 근로장려금(만원) 수준으로 분석결과를 제시하였다. 한편, 이러한 소득구간별 수급가구의 분포 및 근로장려금 수준을 종합적으로 반영하여 근로장려세제 모형별로 최종적인 재원규모, 즉, 근로장려금 총액을 산출 및 제시하였다.

두 번째로, 근로장려세제 급여체계 모형별로 모의적용에 따른 소득지원 효과성 분석, 즉 빈곤감소 효과 및 소득재분배 효과를 분석하기 위하여 본 연구에서는 빈곤율(PR), 빈곤갭비율(PGR) 및 소득갭비율(IGR), 그리고 지니계수를 활용하였다. 먼저, 빈곤율은 최저생계비 기준 절대빈곤율과 차상위계층(최저생계비 120%) 기준 절대빈곤율(near-poverty)을 사용하였는데, 이것은 분석결과의 정책적 활용 측면을 보다 고려한 것으로 그 동안의 상대적 빈곤율 분석과정을 살펴보면 중위소득의 50%에 해당하는 빈곤선이 대략 최저생계비 120~125% 수준에 해당하고 있음을 반영한 것이다. 한편, 빈곤의 양적 측면만을 보여주는 빈곤율을 보완하기 위하여 빈곤의 질적 변화를 분석할 수 있는 빈곤갭비율(PGR) 및 소득갭비율(IGR)을 최저생계비 및 차상위계층 기준으로 활용하였는데, 전자가 전체 가구를 대상으로 측정 한 빈곤의 심도를 나타낸다면, 후자는 정책변화 이후의 빈곤가구만을 대상

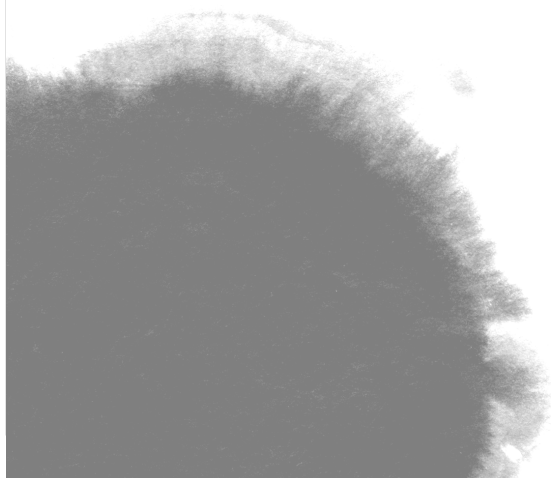
으로 빈곤의 심도를 보여주는 결과라는 점에서 두 가지 빈곤지표를 동시에 분석하였다. 또한, 근로장려세제의 소득재분배 효과는 지니계수를 기준으로 분석하였는데, 이러한 빈곤 지표와 소득재분배 지표에 대해서 공통적으로 지표의 감소정도(%p) 및 근로장려세제 시행 및 확대 개편에 따른 감소효과(%)로의 수준으로 소득지원 효과를 판단하였다.

마지막으로, 근로장려세제 급여체계 모형별 모의적용 결과 및 소득지원 효과성 분석결과를 제시함에 있어, 전체 가구에 대한 분석지표를 중심으로 결과를 제시하는 기존 연구와는 달리, 근로능력이 없거나 실제 근로활동에 참여하지 않는 가구를 대상으로 하지 않으며 근로 및 사업소득이 발생하는 근로빈곤층을 대상으로 적용하기 때문에 전체적인 빈곤율 변화보다는 근로 빈곤층의 변화에 더욱 큰 영향을 미치는 근로장려세제의 특징을 고려하여 우선적으로 전체 가구와 근로가구에 대한 분석결과를 분리 제시하였다. 또한, 현행 근로장려세제의 급여체계가 지닌 한계점과 이로부터 도출된 급여 체계 구성요소(parameter)의 변화를 주요 내용으로 하는 구조적 및 미시적 개편모형의 집단별 영향에 대한 분석결과를 정교하게 제시하기 위해 부양 아동 수(0명, 1명, 2명, 3명 이상), 경제활동유형(근로, 근로&자영, 자영, 실업 및 비경활), 근로자의 고용형태(상용, 일용, 상용&일용, 비근로), 부부 근로활동여부(맞벌이, 부부_홀벌이, 한부모_홀벌이, 부부_소득없음, 한부모_소득없음), 가구주 연령(29세 이하, 30~49세, 50~64세, 65세 이상) 등을 근로장려세제 시행에 따른 주요 정책대상(target group)구분을 위한 하위 변수로 활용하였다.

본 연구는 이러한 분석지표 및 주요 변수를 통해 현행 근로장려세제의 급여체계를 기초선(baseline)으로 하여 기존의 공적이전소득(사회보험급여, 기초노령연금, 기초생활보장급여), 도입 검토모형 및 최초 입법모형 뿐만 아니라, 향후 근로장려세제 구조적 및 미시적 개편모형과 이를 통합적으로 구성한 단기 및 중장기 개편방안별로 소득지원 효과를 심층 분석함으로써 정책수립 및 개선을 위한 급여체계 설계 및 정책적 판단의 근거가 될 수 있는 실증자료를 제공하고자 한다.

02

근로장려세제의 기본원리와
외국의 운영사례 및 선행연구 검토



제2장 근로장려세제의 기본원리와 외국의 운영사례 및 선행연구 검토

제1 절 근로장려세제의 기본원리 및 운영체계

1. 기본원리 : 환급 가능한 세액공제(Refundable Tax Credit)

근로장려세제는 저소득 근로빈곤층의 세금부담을 경감시켜 주는 동시에 근로소득이 일정수준 이하인 가구에 대해서는 현금급여를 제공할 수 있는 제도로, 조세체계와 복지체계의 특성이 연계된 새로운 형태의 소득보장체계라고 할 수 있다. 이러한 이유로 조세제도의 관점에서는 근로장려세제를 ‘저소득층을 지원하기 위한 복지적 성격의 조세제도’라고 이해할 수 있으며, 반대로 복지정책의 차원에서는 ‘조세체계를 활용한 소득보장제도’라고 설명할 수 있는 것이다.

최근 감세논쟁을 불러일으키고 기존의 조세지출 방식의 다양한 조세지원 제도와는 달리, 근로장려세제가 이처럼 복지적인 성격을 강력하게 가질 수 있는 것은 ‘환급형 세액공제(Refundable Tax Credit)’라는 기본원리 때문이다. 즉, 근로빈곤층을 대상으로 그들이 납부해야 할 소득세액을 공제하는 기존의 세액공제 수준에 머무르지 않고, 급여액(근로장려금)이 납부해야 할 소득세액보다 많을 경우에 이러한 차액을 현금으로 지급할 수 있는 것이 바로 환급형 세액공제(Refundable Tax Credit) 방식이다. 이러한 유형의 경우, 납부해야 할 세액이 전혀 존재하지 않는 면세점 이하의 근로자가구 뿐만 아니라, 미국과 영국 등에서 운영하고 있는 CTC⁸⁾와 같이 근로활동을

전혀 하지 않는 가구에 대해서도 국세청이 조세체계를 통해 현금성 급여를 제공하는 것을 가능하게 만드는 원리이다. 우리의 근로장려세제는 OECD 주요 국가와 마찬가지로, 근로빈곤층을 대상으로 소득을 지원하는 동시에 근로의욕의 제고를 통해서 노동공급을 증가시킨다는 두 가지 정책목표를 가지고 있으며, 우리나라의 경우 이러한 제도의 도입을 준비하고 운영하는 과정에서 조세행정뿐만 아니라 복지행정의 정확성 및 효율성을 제고하는데 필수적인 소득파악 인프라 구축과 개선효과가 나타났으며, 향후에도 이러한 측면을 정책과제로 추진하고 있다.

〈근로장려세제(EITC) 개념 및 기본원리〉

- 저소득 근로자계층을 대상으로 납부할 소득세액(Tax)을 공제하는데 그치지 않고, 급여액(Credit)이 소득세액보다 많을 경우 그 차액(납부세액 - 급여액)을 현금으로 지급하는 현금형 세액공제(Refundable Tax Credit) 제도
- 저소득 근로빈곤층을 대상으로 소득을 지원하는 동시에 근로의욕 제고를 통해 노동공급을 증가시키기 위한 제도
- 소득보장제도와 조세체계가 혼합된 복지적 성격의 조세제도 (환급형 세액공제)
- 조세체계를 활용한 새로운 형태의 소득보장제도

최근 OECD 일부 국가뿐만 아니라 우리나라에서 도입하여 시행하고 있는 이러한 근로장려세제 유형의 제도에 주목해야 하는 이유는, 이와 같은 제도가 단순히 기존의 조세지원처럼 보여질 수 있으나, 그 이면에 내포하고 있는 환급성(refundability)에 의해 조세제도의 형태로 운영되에도 불구하고 근로빈곤층 및 특정 정책대상을 지원할 수 있는 복지정책의 특성을 가질

- 8) 근로장려세제 이외에도, 아동양육에 대한 세제지원 방식으로 최근 주목받고 있는 미국과 영국의 CTC(Child Tax Credit) 역시 환급 가능한 세액공제로 운영되고 있으며, 우리나라에 이와 같은 방식으로 제도가 도입될 경우 동일한 원리에 의해 아동이 있는 저소득 근로자가구와 소득이 전혀 없는 가구에 대해서도 현금급여를 제공할 수 있다는 점에서 기존의 출산장려 및 아동양육지원을 위한 소득공제와는 차별성을 지닌다고 할 수 있음(최현수, “미국 CTC-지난 10년간의 변화와 최근 동향”, 국제사회보장동향 2007년 여름호; 최현수, “영국의 근로소득보전세제 개편배경 및 주요내용”, 보건복지포럼 2005년 2월호).

수 있기 때문이며, 이러한 원리에 따라 매우 간단하지만 기존에 조세체계 내에서 운영되어 왔던 조세지원 방식과는 전혀 다르게 운영되기 때문이다.

현행 조세체계 내에서 소득세 경감 및 세제지원을 위해 시행되고 있는 제도나 정책방안의 유형은 크게 비과세, 소득공제, 세율 및 과세표준 구간 조정, 세액공제 방식 등으로 구분할 수 있다. 먼저, 비과세 또는 소득공제 형태의 지원이 과세표준을 산출하는 과정에서 비과세 또는 소득공제 금액만큼을 소득으로 간주하지 않고 제외 또는 공제해주는 방식이라면, 최근 논란이 되고 있는 고소득층에 대한 세율인하 여부와 유사한 방식으로 산출된 과세표준에 적용하는 소득세율 자체를 각 구간마다 인하하거나, 소득세율을 적용하는 과세표준구간을 조정하는 방법도 소득세 경감을 통한 세제지원 방식 중 하나라고 할 수 있다.

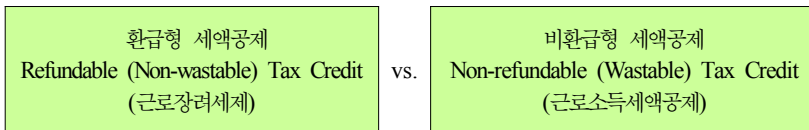
한편, 세액공제는 과세표준과 해당 과표구간별 소득세율에 의해 산출된 세액으로부터 세액공제 금액만큼 직접적으로 감면하는 방식이다. 따라서, 앞서 언급한 소득공제의 경우 명시적으로 표현되는 공제금액에 비해 실질적인 혜택이 작으며 과세표준 구간에 따라 다르게 나타난다. 예를 들어, 100만원의 소득공제는 세율 6% 구간에 해당하는 근로자의 경우 6만원, 세율 15% 구간에서는 15만원의 소득세 감면으로 실현된다. 그러나, 새로운 소득공제가 도입되기 이전에 이미 과세표준이 0에 해당하는 면세점 이하의 저소득 근로자들은 이와 같은 소득공제 방식의 세제지원이 추가로 시행되어 적용될지라도 과세표준을 낮추는데 영향을 미치지 못하기 때문에 아무런 혜택을 받을 수 없다⁹⁾. 반면에, 세액공제 방식은 명시적인 공제금액의 수준이 몇 십만원에 불과할지라도 소득공제에 비해 제공되는 혜택이 보다 실질적인 방법이라고 할 수 있다. 현재 우리나라의 소득세체계에서 대표적으로 운영되고 있는 세액공제는 근로소득세액공제 제도인데, 이러한 기존의 세액공제 역시 소득공제와 마찬가지로 저소득 근로빈곤층에 대한 세제지원

9) 예를 들어, 출산·입양 관련 소득공제(1인당 200만원 소득공제)의 경우 이러한 소득공제가 신설되기 이전에 이미 면세점 이하에 위치하고 있었던 저소득층에게는 아무런 실효성이 없는 세제지원 방식임.

방식으로는 근본적인 한계를 지니고 있다. 즉, 면세점 이하의 저소득층의 경우 과세표준이 0이므로 산출세액이 전혀 발생하지 않은 상태이기 때문에, 기존의 세액공제 금액이 상향 조정되거나 새로운 세액공제 제도가 신설된다고 할지라도 환급성이 인정되지 않는 기존의 세액공제 원리 하에서는 새로운 혜택을 전혀 받을 수 없는 것이다.

반면, 기존의 세액공제 원리와는 대조적으로 면세점 이하의 저소득 근로자에 대해서 실질적 혜택을 제공할 수 있는 유형의 제도가 바로 미국의 EITC와 우리나라의 근로장려세제로 대표되는 ‘환급 가능한 세액공제(Refundable Tax Credit)’ 방식이다. 여기서, 환급성(Refundability)의 개념이란, 세액공제액이 납부해야 할 세액을 초과하는 경우 이를 모두 공제한 후에도 남아 있는 금액을 소멸시키지 않고¹⁰⁾ 대상자에게 현금 등의 형태로 지급할 수 있다는 것을 의미하며, 이러한 원리의 적용여부에 따라 다양한 세액공제 제도는 아래와 같이 환급형(Refundable or Non-wastable Tax Credit)과 비환급형(Non-refundable or Wastable Tax Credit)으로 구분될 수 있다¹¹⁾.

[그림 2-1] 세액공제(Tax Credit)의 기본원리에 따른 개념 구분



이와 같은 환급성의 원리에 의해, 이미 면세점 이하에 해당하거나 납부해야 할 세액이 작은 저소득 근로자가구가 근로장려세제 또는 다른 형태의 다양한 제도의 도입 및 해당 급여체계에 따라 산정된 급여액(공제액) 전부

10) 산출세액을 모두 감감시킨 이후에도 남아 있는 공제액을 소멸 또는 소진시키지 않고 환급한다는 의미에서 ‘refundable’ 대신 ‘non-wastable’이란 표현을 사용하기도 함.

11) 여기서 설명하고 있는 환급성의 개념은, 대부분의 근로자들이 이해하고 있는 바와 같이 근로소득세 원천징수에 의해 사전에 납부한 ‘기납부세액’이 연말정산 과정에 의해 최종 확정된 결정세액을 초과할 경우 그 차액을 단순히 되돌려 받는다는 의미의 환급이 아니라, 이는 점에 주의해야 함.

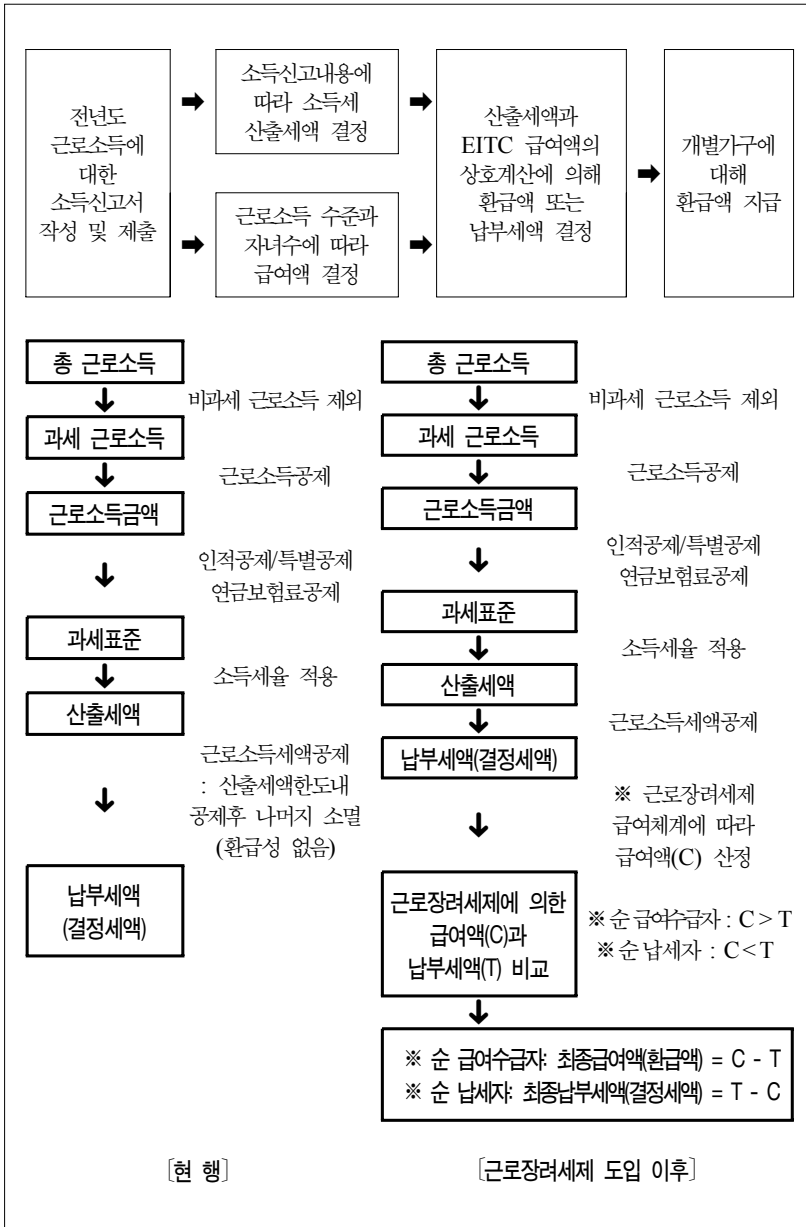
또는 납부해야 할 세액을 공제하고 남은 금액을 급여로 지급받게 된다는 것은 매우 간단하지만 중요한 변화임에 틀림없다. 2008년 우리나라에 도입되어 2년째 근로장려금 지급이 이루어진 근로장려세제 역시 환급 가능한 세액공제의 원리에 따라 운영되는 최초의 소득보장제도라고 할 수 있다. 이로 인해 우리나라의 조세제도는 소득세체계 내에서 면세점 이하의 저소득 근로자에 대해 현금급여를 제공할 수 있는 제도적 장치를 가지게 되었다는 중요한 의미를 지니며, 근로장려세제는 기존의 소득공제 및 세액공제 등의 소득세 경감방안(감세조치)과 달리, 주요 정책대상인 저소득 근로빈곤층에 대한 실질적인 지원을 가능하게 하고 양극화 해소 및 근로활동 참가유인을 제고하는데 기여할 수 있는 조세급여(tax-benefit) 제도로써 소득보장체계 내에서 자리매김을 할 수 있는 것이다.

2. 근로장려세제의 운영체계

여기서는 근로장려세제의 운영 및 집행주체와 근로장려세제의 신청 및 수급여부 결정, 그리고 급여 지급에 이르는 근로장려세제 운영체계를 살펴 보고자 한다. 먼저, 근로장려세제의 적용대상이 되는 개별 근로자가구는 현행 소득세체계 내에서 사업주 또는 본인의 소득신고를 기초로 근로장려금을 신청해야 하며, 이러한 소득신고 자료 및 국세청의 소득파악 결과를 토대로 수급여부 및 근로장려금 수준이 결정되어 급여의 지급이 이루어진다. 이러한 근로장려세제의 신청 및 급여지급과 관련된 일련의 과정에서, 근로장려세제는 앞서 언급한 바와 같이 환급 가능한 세액공제의 원리에 따라 운영되지만 소득세 납부와 연말정산에 의한 환급, 그리고 근로장려세제에 의한 근로장려금 신청 및 지급이 동시에 이루어지는 것은 아니며, 그럼에도 불구하고 환급형 세액공제가 도입되지 않았던 기존 상황에서의 소득세체계는 결과적으로 그림과 같이 변화된다고 할 수 있다¹²⁾.

12) 소득세체계 하에서 근로소득세액공제는 개인 단위로 적용되지만, 근로장려세제의 도입

[그림 2-2] 근로장려세제 운영체계 개요 및 소득세체계의 변화



이후에는 기존 근로소득세액공제가 먼저 적용된 이후 부부합산 단위의 근로장려세제가 추가로 적용되는 형태로 변화된다고 할 수 있음.

근로장려세제 운영체제와 관련된 또 다른 특징적인 변화는 기존의 소득 보장체제와 달리 국세청이 직접 소득과약과 동시에 급여행정을 담당한다는 점이다. 근로장려세제는 기획재정부 세제실에서 매년 추진되는 세법 개정을 중심으로 제도 개선에 대한 책임을 지며, 국세청이 실질적으로 소득과약과 근로장려금 신청 및 급여지급 등의 집행업무를 담당한다. 소득보장제도의 전달체계 측면에서 보면, 근로장려세제의 도입을 계기로 기획재정부 세제실과 국세청이 그 동안 집중해왔던 세수 확보 목적의 징세행정이 아닌 급여행정을 처음으로 담당하게 되었다는 점은 매우 의미 있는 변화라고 할 수 있다. 특히, 사회보험료 징수가 2011년부터 건강보험공단으로 통합 시행될 예정이지만, 당초 근로장려세제 도입 결정 당시부터 2007년 말까지 국세청이 근로장려세제 시행과 함께 보건복지부와 노동부 산하의 공단들이 담당했던 사회보험료 징수업무까지 통합하여 전담하는 방안이 검토되었던 만큼, 향후 소득보장체계 내에서 근로장려금 이외에도 다양한 현금성 급여를 중심으로 복지급여 전달체계의 중요한 역할을 수행할 가능성도 여전히 남아 있다고 할 수 있다. 이러한 변화는 최근 근로장려세제 시행을 계기로 그동안 징세 실익이 없다는 이유로 파악되지 않았던 저소득층의 소득과약 자료가 구축됨에 따라 조세행정뿐만 아니라 사회복지통합관리망 연계 등 복지행정 전반에 큰 영향을 미치고 있다는 점을 통해서도 확인할 수 있다.

다음으로, 근로자가구의 입장에서 근로장려금 신청 및 급여지급을 중심으로 운영절차를 살펴보면, 우선 근로장려세제 시행으로 인한 가장 큰 변화는 근로장려금 수급대상이 될 가능성이 있는 저소득 근로자들은 일용직 또는 단기 계약직으로 근로활동에 일시적으로 참여하였거나 일을 하고 있는 중이라면 자신의 근로소득에 대한 지급조서가 사업자로부터 정확하게 제출되었는지 확인해야 하며, 이를 기초로 근로장려금을 신청해야 한다는 점이다. 근로장려세제 도입이 결정된 직후 추진된 세법 개정에 의해, 사업주는 3개월 이상 계속 고용되지 않은 일용근로자에 대한 근로소득 지급조서를 분기 단위로 제출해야 한다. 일용근로자의 근로소득 지급조서는 임금 지급일이 속하는 분기의 마지막 달의 다음달 말까지 제출하도록 하고 있다. 예

를 들면, 1/4분기 지급분에 대해서는 4월말, 2/4분기 지급분에 대해서는 7월말까지 제출해야 하는 것이다. 한편, 상시근로자의 경우에는 다음해 2월 연말정산 시 제출하게 되어 있으며, 중도에 퇴직한 근로자는 퇴직일이 속하는 급여 지급일의 다음달 말까지 근로소득 지급조사를 제출해야 한다.

이와 같이 축적된 근로자 개인별 연간 근로소득 총액은 다음 해 근로장려금 수급여부와 급여수준을 결정하는데 중요한 기초자료로 활용되며, 이에 대한 근로장려금 신청은 다음 해 5월 종합소득세 신고기간에 함께 이루어진다. 근로장려세제는 신청주의에 기초하여 운영되므로 수급자격이 충족되더라도 신청하지 않으면 근로장려금을 받을 수 없다. 따라서, 신청대상이 되는 근로자는 매년 5월 실시되는 종합소득과세표준 확정신고기간 중에 근로장려금을 신청해야 하며, 국세청은 3개월 이내에 급여지급 또는 거부결정을 내리고 1개월 안에 결정된 근로장려금을 지급해야 한다. 이에 따라 2008년 시행된 근로장려제의 최초 근로장려금 신청은 2009년 5월이었으며, 이후 최초로 근로장려금이 지급된 시점은 2009년 9월이었다. 이후 이러한 일정에 따라 전년도 귀속분 근로소득에 대한 근로장려금 신청과 심사 및 결정, 급여지급이 반복되는 것이다.

그러나 이러한 운영절차와 제도적 특성으로 인해 근로장려세제는 사후 급여적 성격을 지니며 지급주기가 연간 1회라는 점에서 한계를 지니고 있다. 즉 근로장려세제 시행 시점인 2008년 1월부터 최초 급여지급 시점인 2009년 9월까지의 약 20개월의 정책 시차¹³⁾가 이미 발생하였다고 할 수 있는데, 제도가 정착된 이후에도 신규로 근로활동에 참여하는 근로자들은 이러한 정책시차로 인해 정책의 체감도가 낮아질 수밖에 없으며, 이는 저소득 근로빈곤층의 근로활동 참여를 유인하는데 제약조건으로 작용할 수 있다. 또한, 연간 1회의 지급주기로 인해 저소득층은 생계유지에 필요한 일상적인 지출보다는 근로장려금 수급 당시 필요한 일시적인 지출을 위하여 근로장려금을 사용하게 되는 경향이 나타난다. 이러한 운영체계 상의 특징은

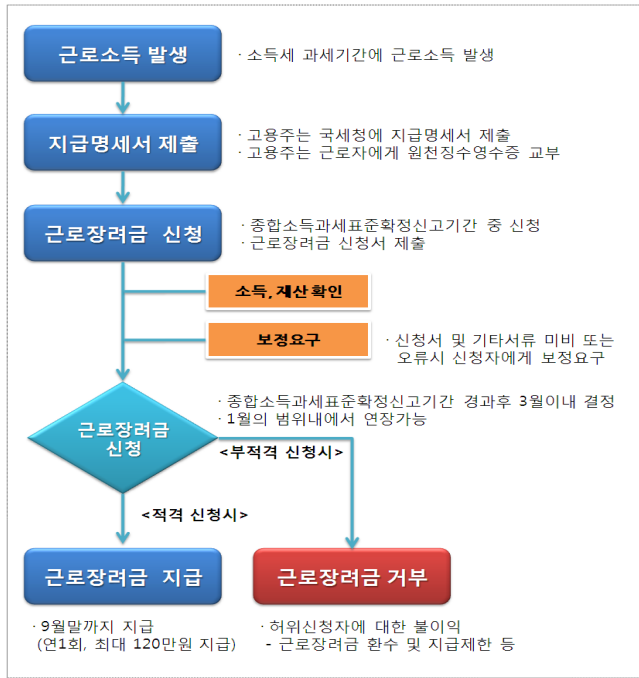
13) 근로장려세제 시행을 인지하고 일자리를 구하여 근로활동에 참여하기 시작한 근로자는 가장 20개월이 지난 후에 처음으로 급여를 받게 되는 문제점을 의미한다.

향후 근로장려세제를 둘러싼 소득보장체계 개편 관련 논의에 있어 반드시 고려되어야 한다¹⁴⁾.

한편, 근로장려세제에는 기초생활보장제도 등 기존 소득보장제도와 달리 부정수급에 대해 일정기간 동안 근로장려금 지급을 제한하는 엄격한 처벌 규정을 가지고 있다. 즉, 수급요건을 허위로 기재하거나 고의·중과실 등으로 허위 신청한 경우 2년, 소득자료나 증빙서류의 위조·변조 등 부정한 방법으로 신청한 경우 5년 동안 급여지급을 제한하고 있다.

이상에서 살펴본 근로장려세제 신청 및 지급절차 등 운영체계를 전반을 나타내면 아래 그림과 같다.

[그림 2-3] 근로장려세제 신청 및 지급 등 운영절차



자료: 국세공무원교육원(2010), 2010 근로장려세제 교육자료

14) 영국의 경우 행정절차의 복잡성은 있으나 매주, 2주 또는 매월 급여를 지급하며, 사전에 지급하고 정산하는 방식을 채택하고 있다. 미국의 경우에도 임금근로자 등에 대해 사업장을 통해 급여를 사전에 지급하는 Advance-EITC 제도를 활용하고 있다.

제2절 외국의 근로장려세제 운영사례 및 효과성 선행연구

- 미국(EITC)·영국(WTC)·캐나다(WITB) 중심으로 -

앞서 근로장려세제의 기본원리에서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 근로장려세제와 유사한 환급형 세액공제 방식의 제도는 미국(EITC)·영국(WTC)·프랑스(PPE) 등에서 시행 중이며, 캐나다(WITB)와 같은 OECD 국가 중 일부에서는 최근 도입하여 시행하고 있다. 각 국가의 제도는 해당 국가의 사회보장체계의 구성 및 관계, 정책목표 등에 따라 정책대상과 급여체계 상의 차이가 존재한다. 본 연구에서는 도입의 역사가 가장 오래되었으며, 대표적인 환급형 세액공제 제도인 미국의 EITC, 2003년 개편을 통해 확대 운영 중인 영국의 WTC, 우리나라와 유사한 시점에 환급형 세액공제를 재도입한 캐나다의 WITB를 중심으로 제도의 개요 및 급여체계의 변화 추이 등 운영사례를 살펴보고, 제도의 도입 및 운영으로 인한 다양한 효과성에 대한 선행연구를 검토하고자 한다.

1. 근로장려세제 운영사례 : 제도 개요 및 급여체계 변화 추이

가. 미국 : Earned Income Tax Credit (1975~2010)

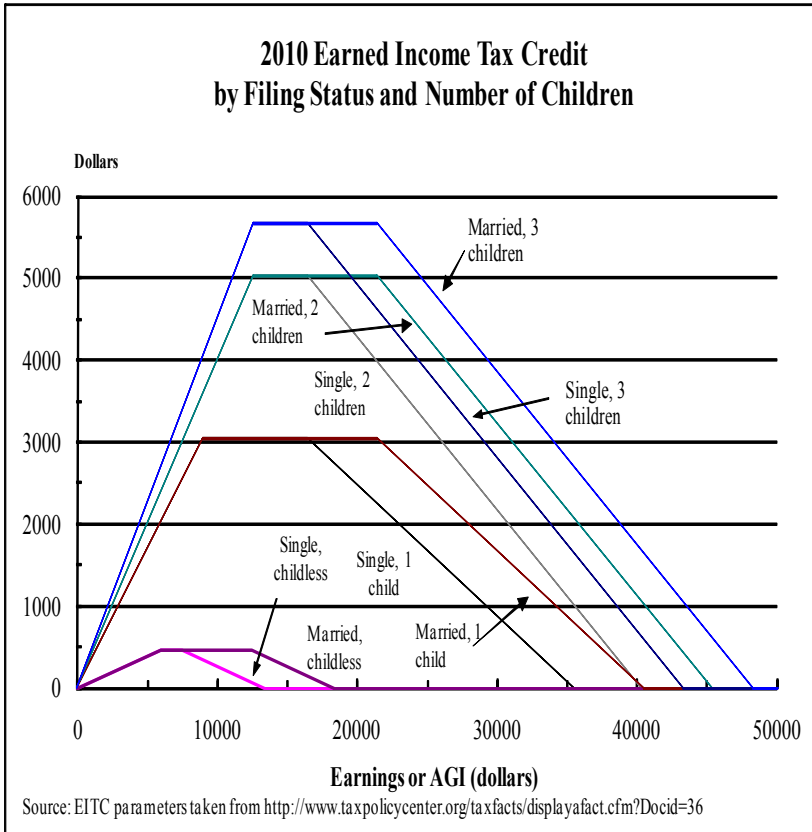
미국의 EITC는 경제불황을 상쇄시키고 저소득 근로자의 사회보장분담금 불균형을 줄이며, 근로유인을 증가시키기 위한 work bonus 형태로 1975년에 한시적 제도로 도입되었다. 그 후 1978년에 법 개정을 통하여 영구적인 제도로써 지위를 획득하였으며 1979년, 1985년에 주요한 발전이 있었다. 도입 당시인 1975년 EITC의 기본구조는 소득이 증가할수록 급여액이 증가하는 점증구간, 소득액이 감소하는 경우 급여액이 감소하는 점감구간으로만 단순하게 설계되었다. 이후 1978년 현재와 유사한 형태의 급여체계인 점증구간, 소득액이 변동하여도 급여액이 일정한 평탄구간, 점감구간 구조로의 개편이 이루어졌다.

이어서, 1986년 개혁을 통해서도 공제율이 11%에서 14%로 증가하였고, 금액을 물가조정(indexing)하여 환급액을 증가시켰다. 1990년에는 EITC를 대폭 확대하여 2명이상 아동이 있는 가구의 공제율은 증가시켰다. 1992년부터 클린턴 정부의 복지개혁으로 인해 EITC의 범위가 확장되었는데, 1993년에는 아동 부양조건을 완화시켜 아동이 없는 납세자가 공제를 받을 수 있게 하였다. 1996년의 개편을 통해 자녀가 있는 가구의 공제율이 1자녀의 경우 34%, 2자녀의 경우 40%로 상승하였다.

또한, 2001년 부시대통령의 감세정책 법안에 따라 2002년부터 맞벌이 가구를 대상으로 하여 ETIC적용범위가 각 부양자녀 기준에 따라 \$1,000씩 확대 적용되었으며, 2005년부터는 \$2,000씩, 2008년 이후에는 \$3,000씩 확대된 급여체계가 이들가구에 적용되었다. 2009년 기존의 무자녀, 1자녀, 2자녀였던 부양자녀 기준에 3자녀 이상을 추가한 제도의 개혁이 있었다. 뿐만 아니라 지속적으로 점증, 평탄, 점감구간과 최대급여액의 조정이 있었다. 2006년에는 2,240만 납세자들이 \$437억을 공제를 받을 수 있었으며, 2008년에는 자녀가 없는 가구의 최대급여액이 \$438, 자녀 두 명 이상이 있는 가구의 경우 \$4,824로 점차적으로 확대되었다.

최근 들어, 미국 ETIC의 급여체계에는 또 다른 변화가 나타났는데, 2009년 이후부터 자녀 3인이상 가구에 대한 급여체계를 별도로 마련하여 기존의 2인 이상 가구에 비해 더 높은 급여를 제공하는 방식으로 적용하게 되었다. 이에 따라 적용되는 2010년 현재 미국 EITC의 급여체계 구조는 그림과 같으며, 아동이 없는 가구, 아동 1인, 아동 2인, 아동 3명 이상인 가구를 대상으로 각 가구의 소득이 각각 \$13,460, \$35,535, \$40,363, \$43,352원 이하인 경우 소득수준에 따라 점증, 평탄, 점감구간에 해당되는 급여액을 받을 수 있으며, 이들 가구의 연간 최대급여액 수준은 각각 \$457, \$3,050, \$5,036, \$5,666로 확대되었다.

[그림 2-4] 2010년 미국 EITC의 급여체계 구조



〈표 2-1〉 미국 ETIC 급여체계 구조 및 구성요소(parameter) 변화

Earned Income Tax Credit Parameters, 1975-2010
[Dollar amounts unadjusted for inflation]

Calendar year	Credit rate (percent)	Minimum income for maximum credit	Maximum credit	Phaseout rate (percent)	Phaseout range [1]	
					Beginning income	Ending income
1975-78	10	4,000	400	10	4,000	8,000
1979-84	10	5,000	500	12.5	6,000	10,000
1985-86	11	5,000	550	12.22	6,500	11,000
1987	14	6,080	851	10	6,920	15,432
1988	14	6,240	874	10	9,840	18,576
1989	14	6,500	910	10	10,240	19,340
1990	14	6,810	953	10	10,730	20,264
1991						
One child	16.7	7,140	1,192	11.93	11,250	21,250
Two children	17.3	7,140	1,235	12.36	11,250	21,250
1992						
One child	17.6	7,520	1,324	12.57	11,840	22,370
Two children	18.4	7,520	1,384	13.14	11,840	22,370
1993						
One child	18.5	7,750	1,434	13.21	12,200	23,050
Two children	19.5	7,750	1,511	13.93	12,200	23,050
1994						
No children	7.65	4,000	306	7.65	5,000	9,000
One child	26.3	7,750	2,038	15.98	11,000	23,755
Two children	30	8,425	2,528	17.68	11,000	25,296
1995						
No children	7.65	4,100	314	7.65	5,130	9,230
One child	34	6,160	2,094	15.98	11,290	24,396
Two children	36	8,640	3,110	20.22	11,290	26,673
1996						
No children	7.65	4,220	323	7.65	5,280	9,500
One child	34	6,330	2,152	15.98	11,610	25,078
Two children	40	8,890	3,556	21.06	11,610	28,495
1997						
No children	7.65	4,340	332	7.65	5,430	9,770
One child	34	6,500	2,210	15.98	11,930	25,750
Two children	40	9,140	3,656	21.06	11,930	29,290
1998						
No children	7.65	4,460	341	7.65	5,570	10,030
One child	34	6,680	2,271	15.98	12,260	26,473
Two children	40	9,390	3,756	21.06	12,260	30,095
1999						
No children	7.65	4,530	347	7.65	5,670	10,200
One child	34	6,800	2,312	15.98	12,460	26,928
Two children	40	9,540	3,816	21.06	12,460	30,580
2000						
No children	7.65	4,610	353	7.65	5,770	10,380
One child	34	6,920	2,353	15.98	12,690	27,413
Two children	40	9,720	3,888	21.06	12,690	31,152
2001						
No children	7.65	4,760	364	7.65	5,950	10,710
One child	34	7,140	2,428	15.98	13,090	28,281
Two children	40	10,020	4,008	21.06	13,090	32,121

Footnotes at end of table.

Page 1 of 2

〈표 2-1〉 미국 ETIC 급여체계 구조 및 구성요소(parameter) 변화(계속)

Earned Income Tax Credit Parameters, 1975-2010--continued
[Dollar amounts unadjusted for inflation]

Calendar year	Credit rate (percent)	Minimum income for maximum credit	Maximum credit	Phaseout rate (percent)	Phaseout range [1]	
					Beginning income	Ending income
2002						
No children	7.65	4,910	376	7.65	6,150	11,060
One child	34	7,370	2,506	15.98	13,520	29,201
Two children	40	10,350	4,140	21.06	13,520	33,178
2003						
No children	7.65	4,990	382	7.65	6,240	11,230
One child	34	7,490	2,547	15.98	13,730	29,666
Two children	40	10,510	4,204	21.06	13,730	33,692
2004						
No children	7.65	5,100	390	7.65	6,390	11,490
One child	34	7,660	2,604	15.98	14,040	30,338
Two children	40	10,750	4,300	21.06	14,040	34,458
2005						
No children	7.65	5,220	399	7.65	6,530	11,750
One child	34	7,830	2,662	15.98	14,370	31,030
Two children	40	11,000	4,400	21.06	14,370	35,263
2006						
No children	7.65	5,380	412	7.65	6,740	12,120
One child	34	8,080	2,747	15.98	14,810	32,001
Two children	40	11,340	4,536	21.06	14,810	36,348
2007						
No children	7.65	5,590	428	7.65	7,000	12,590
One child	34	8,390	2,853	15.98	15,390	33,241
Two children	40	11,790	4,716	21.06	15,390	37,783
2008						
No children	7.65	5,720	438	7.65	7,160	12,880
One child	34	8,580	2,917	15.98	15,740	33,995
Two children	40	12,060	4,824	21.06	15,740	38,646
2009						
No children	7.65	5,970	457	7.65	7,470	13,440
One child	34	8,950	3,043	15.98	16,420	35,463
Two children	40	12,570	5,028	21.06	16,420	40,295
Three children	45	12,570	5,657	21.06	16,420	43,279
2010						
No children	7.65	5,980	457	7.65	7,480	13,460
One child	34	8,970	3,050	15.98	16,450	35,535
Two children	40	12,590	5,036	21.06	16,450	40,363
Three children	45	12,590	5,666	21.06	16,450	43,352

[1] Beginning in 2002, the values of the beginning and ending points of the phase-out range were increased for married taxpayers filing jointly. The values for these taxpayers were \$1,000 higher than the listed values from 2002-2004, \$2,000 higher from 2006-2007, \$3,000 higher in 2008, \$5,000 higher in 2009, and \$5,010 higher in 2010.

Sources:

1975-2003: Joint Committee on Taxation; Ways and Means Committee, 2004 Green Book.

2004-2009: Internal Revenue Service, Form 1040 Instructions.

2010: Internal Revenue Service, Revenue Procedure 2009-50, downloaded October 21, 2009 from <http://www.irs.gov/pub/irs-drop/rp-09-50.pdf>.

한편, 미국에서는 EITC뿐만 아니라, 아동을 위한 환급형 세액공제제도의 형태로 저소득 근로자계층뿐만 아니라 폭넓은 소득계층의 아동양육을 지원하는 CTC(Child Tax Credit)를 시행하고 있다. CTC는 1997년에 The Taxpayer Relief Act of 1997에 의해 1998년 도입되었다. 도입 초기에는 아동이 3인 이상인 가구에 대해서만 제한적으로 환급을 적용하였으며, 아동 1인당 \$400를 지급하였다. 이처럼 규모와 지원방식 측면에서 아동이 있는 가구를 지원하는데 한계가 있었던 CTC는 도입 3년이 되는 해에 큰 개정이 이뤄졌다. 먼저 2001년 아동 1인당 수당이 \$600로 확대되었으며, 2010년 현재 최대급여액으로 아동 1인당 \$1,000를 지급하고 있다. CTC는 부양아동에 대한 소득공제와는 다른 환급형 세액공제로서 납부해야할 소득세액이 있는 가구의 세액을 공제할 뿐만 아니라 나머지 금액을 현금급여로 지급받는 형태로 운영된다. CTC의 대상이 될 수 있는 가구는 소득신고 대상연도 12월 말을 기준으로 17세 미만의 아동이 있는 가구이며, 일정한 소득기준이 존재한다. CTC의 구조는 EITC와 마찬가지로 점증, 평탄, 점감구간으로 설계되어있으나, EITC보다 선정기준이 되는 소득과 적용범위가 월등하게 높은 수준이다. 2010년 현재 평탄구간에서는 아동 1인당 \$1,000을 받을 수 있으며, 총소득의 점감구간은 맞벌이 부부의 경우 연간 부부합산 조정 총소득(AGI) \$110,000, 홀벌이인 경우 \$75,000인 경우부터 5%의 점감률이 적용된다.

나. 영국 : Working Families Tax Credit (1999~2003) Working Tax Credit (2003~2010)

WTC(Working Tax Credit)는 영국의 조세급여프로그램 개편에 의해 2003년 4월부터 CTC(Child Tax Credit)와 함께 핵심적인 제도로 자리잡았다. 이 제도의 핵심적인 목적은 저소득 근로자가구의 소득을 높이는 동시에 근로유인을 제공하는 것이다. 특히, 기존의 WFTC(Working Family Tax Credit)와 달리 처음으로 부양아동이 없는 근로자가구에 대해서도 근

로활동참여에 대한 재정적 인센티브를 제공하기 시작했다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 아동이 있는 가구의 경우, 부모의 연령이 16세 이상이면서 적어도 주당 16시간 이상 근로활동에 참여하고 있으면 WTC를 신청하여 혜택을 받을 수 있다. 반면에, 아동이 없는 가구일 경우에는 기본적으로 25세 이상이면서 주당 30시간 이상을 근로활동에 참가하고 있어야만 WTC를 신청할 수 있으며, 이외에도 16세 이상이면서 구직활동에 어려움이 있을 정도로 장애를 가진 사람으로 주당 16시간 이상 근로활동에 종사하는 경우, 50세 이상이면서 주당 16시간 이상 근로활동에 참가하거나 실업수당을 받은 이후 노동시장으로 복귀한 경우에 신청할 수 있다.

WTC에 의한 급여혜택 이외에 편부모 가구 또는 아동이 있는 가구의 경우 장애로 인해 일할 수 없지 않다면 부모가 모두 16시간 이상 근로활동에 참여할 경우에 일정수준 내에서 실제 지출된 아동양육비용에 대한 세액 공제를 추가로 받을 수 있다. 이는 기존의 WFTC 하에서 운영되었던 ‘childcare tax credit’를 WTC로 통합한 것으로 ‘아동보호요소(child care element)’에 해당된다.

자격요건을 갖춘 가구의 수급액은 가구의 소득과 가구특성에 따라 달라진다. 먼저, 가구의 최대급여액은 그들이 CTC나 WTC의 요건을 충족했는지에 따라 모든 요소들이 더해지는 과정으로 결정된다. WTC는 CTC와 상관없이 근로활동참가에 대한 재정적 인센티브로 받게 되는데, 급여수준은 기본적으로 주당 근로시간, 소득(맞벌이 가구의 경우에는 부부합산소득) 등과 같은 근로자가구의 상황에 따라 결정된다.

급여체계의 전체적인 구조를 살펴보면, 2010년 기준으로 근로시간 조건을 충족시키면서 연간소득이 £6,420보다 낮은 가구에 대해서는 일정한 수준의 최대급여액이 제공된다. 그리고, 이러한 최대급여액을 기준으로 소득이 증가함에 따라 감소하는 형태로 급여체계가 설계되어 있는데, 급여감소율은 39%¹⁵⁾로 조정되었다. 이것은 기존 WFTC의 급여감소율 55%에서

15) 추가 근로소득 £1 증가에 따라 39p의 급여액이 감소함을 의미함.

크게 낮아진 것으로 근로유인을 강조하기 위한 방안으로 해석된다.

WTC의 적용대상별로 2009~2010년도에 적용되는 최대급여액과 추가급여들을 구체적으로 살펴보면, 먼저 아동여부에 관계없이 부부 또는 편부모 가구는 연간 £3,750의 최대급여액을 받을 수 있다. 반면, 아동이 없는 독신일 경우에는 이 보다 낮은 수준인 연간 £1,890의 최대급여액을 받을 수 있다. 그러나, 두 집단에 대해서 공통적으로 주당 30시간 이상 근로활동에 참가한 경우에는 근로유인 제고를 위한 보너스가 연간 £775수준으로 지급된다. 따라서, 아동이 없는 가구는 기본적으로 주당 30시간 이상 일해야만 WTC의 자격이 주어지기 때문에 항상 이 보너스를 급여로 받게 된다. 한편, 연령이 50세 이상이며 과거에 실업수당을 받은 이후 근로활동에 복귀했거나, 구직활동에 어려움을 경험할 정도의 장애나 중증장애를 가진 경우에는 추가적인 급여를 받게 된다. 이러한 급여와는 별도로 WTC에서는 아동이 있는 가구의 경우에 편부모 가구 또는 부모가 모두 16시간 이상 근로활동에 참여하고 있는 가구를 대상으로 실제 지출된 아동보호비용에 대한 공제혜택을 제공하고 있다. 그 수준은 아동이 1명일 경우에는 주당 £175, 아동이 2명 이상일 경우 주당 £300 한도 내에서 실제 지출액의 80%까지 적용된다. 따라서, 수혜자가 받을 수 있는 아동보호비용에 대한 최대공제액은 아동이 1명인 가구의 경우 주당 £140($=£175 \times 80\%$), 아동이 2명 이상인 경우에는 주당 £240($=£300 \times 80\%$)이며, 연간 약 £12,480까지 공제 받을 수 있다.

이상의 급여체계와 최대급여액 수준을 바탕으로 WTC의 적용범위를 살펴보면, 아동이 없는 독신일 경우 연간소득 £10,857 이내이며, 아동에 상관없이 주당 16~30시간 미만으로 근로활동에 참가하고 있는 부부 또는 편부모가구의 경우 연간소득 £13,230보다 낮아야 한다. 한편, 주당 30시간 이상 일하는 부부 또는 편부모가구는 근로유인 보너스로 인해 연간소득이 £14,911인 가구까지 WTC의 혜택을 받을 수 있다.

CTC는 아동수당(Child benefit)과 함께 아동을 가진 저소득가구를 지원하기 위한 핵심적 프로그램의 역할을 수행하고 있다. 이 프로그램의 도입

목적은 앞서 언급한 바와 같이 기존에 운영되던 다양한 프로그램들을 CTC 단일체계로 통합함으로써 효과성과 효율성을 제고하는 것이다. CTC는 기본적으로 16세 미만의 아동이 1명 이상 있으면서 연간소득이 £58,134보다 낮다면 근로활동참가 여부와 관계없이 신청할 수 있다⁶⁾. 그러나, 정규 교육을 받고 있는 학생의 경우에는 16~19세의 아동을 가진 가구 역시 수혜대상이 될 수 있다.

CTC의 급여는 두 가지 부분으로 구성된다. 먼저 가구요소(family element)에 해당하는 최대 급여수준은 연간 £545이며, 1세 이하의 아동이 있는 경우에는 2배가 지급된다. 아동 수에 비례하여 지급되는 부양아동요소(dependent child element)는 아동 1인당 연간 £2,235이며, 장애를 가진 아동의 경우에는 보다 높은 수준이다. 이러한 두 가지 요소의 금액이 가구 상황에 따라 합산되어 최대급여액이 결정된다.

CTC의 전반적인 급여체계는 매우 독특한 형태로 이루어져 있다. 총 연간소득이 £16,040보다 낮은 가구에 대해서는 자격조건에 따라 일정한 수준의 최대급여액이 제공되는데, £13,230보다 높은 소득수준에서는 WTC와 마찬가지로 최대급여액을 기준으로 일정 소득수준까지 소득(맞벌이 가구의 경우 부부합산소득)이 증가함에 따라 급여가 감소하다가 다시 급여가 일정하게 유지된 이후 다시 급여가 감소하는 형태의 네 가지 구간으로 설계되어 있다. 따라서, 하나의 급여감소율을 가지는 WTC와 달리, CTC는 급여감소 구간에서 각기 다른 급여감소율을 가지고 있다. 먼저, 첫 번째 급여감소 구간에서는 WTC와 동일한 39%의 급여감소율을 나타내고 있다. 아동이 1인인 가구의 경우 £16,040~£17,135, 아동이 2인인 가구의 경우 £16,040~£21,040 구간이 이에 해당한다. 이후 소득구간에서는 급여수준이 정액으로 유지되다가 연간 £50,000 이상부터는 6.7%의 낮은 급여감소율이 적용되어 £58,134에서 CTC 급여수준은 0이 된다⁷⁾. 그러나, 아동수

16) 1세 이하의 아동이 있는 가구의 경우에는 £66,000의 소득을 가진 가구도 신청할 수 있다.

17) 1세 이하의 아동이 있는 경우에는 가구요소(family element)에서 최대급여액이 높게 산정되기 때문에 £66,269에서 급여수준이 0이 된다.

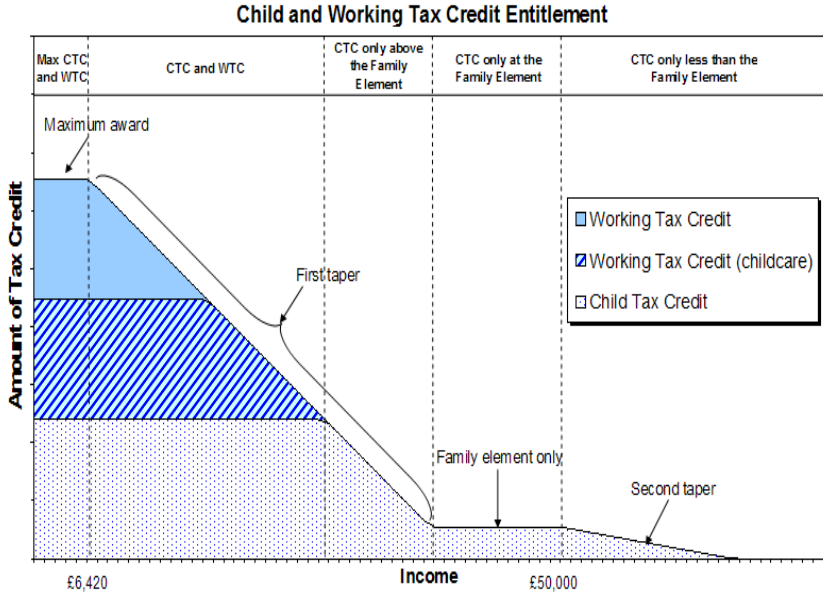
당은 보편적 급여이기 때문에 £58,134 이상의 소득이 있는 가구일지라도 아동의 유무에 따라 받을 수 있다.

〈표 2-2〉 영국 CTC와 WTC 급여체계 구성요소 변화

Appendix C: CTC and WTC elements and thresholds							
	Annual rate (£), except where specified						
	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Child Tax Credit							
Family element	545	545	545	545	545	545	545
Family element, baby addition ¹	545	545	545	545	545	545	545
Child element ²	1,445	1,625	1,690	1,765	1,845	2,085	2,235
Disabled child additional element ³	2,215	2,215	2,285	2,350	2,440	2,540	2,670
Severely disabled child additional element ⁴	865	890	920	945	980	1,020	1,075
Working Tax Credit							
Basic element	1,525	1,570	1,620	1,665	1,730	1,800	1,890
Couples and lone parent element	1,500	1,545	1,595	1,640	1,700	1,770	1,860
30 hour element ⁵	620	640	660	680	705	735	775
Disabled worker element	2,040	2,100	2,165	2,225	2,310	2,405	2,530
Severely disabled adult element	865	890	920	945	980	1,020	1,075
50+ return to work payment ⁶							
16 but less than 30 hours per week	1,045	1,075	1,110	1,140	1,185	1,235	1,300
at least 30 hours per week	1,565	1,610	1,660	1,705	1,770	1,840	1,935
Childcare element							
Maximum eligible costs allowed (£ per week)							
Eligible costs incurred for 1 child	135	135	175	175	175	175	175
Eligible costs incurred for 2+ children	200	200	300	300	300	300	300
Percentage of eligible costs covered	70%	70%	70%	80%	80%	80%	80%
Common features							
First income threshold ⁷	5,060	5,060	5,220	5,220	5,220	6,420	6,420
First withdrawal rate	37%	37%	37%	37%	37%	39%	39%
Second income threshold ⁸	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000
Second withdrawal rate	1 in 15	1 in 15	1 in 15	1 in 15	1 in 15	1 in 15	1 in 15
First income threshold for those entitled to Child Tax Credit only ⁹	13,230	13,480	13,910	14,155	14,495	15,575	16,040
Income increase disregard	2,500	2,500	2,500	25,000	25,000	25,000	25,000
Minimum award payable	26	26	26	26	26	26	26

- 주: 1. Payable to families for any period during which they have one or more children aged under 1.
 2. Payable for each child up to 31 August after their 16th birthday, and for each young person for any period in which they are aged under 20 (under 19 to 2005-06) and in full-time non-advanced education, or under 18 and in their first 20 weeks of registration with the Careers service or Connexions.
 3. Payable in addition to the child element for each disabled child.
 4. Payable in addition to the disabled child element for each severely disabled child.
 5. Payable for each qualifying adult for the first 12 months following a return to work.
 6. Income is net of pension contributions, and excludes Child Benefit, Housing benefit, Council tax benefit, maintenance and the first £300 of family income other than from work or benefits. The award is reduced by the excess of income over the first threshold, multiplied by the first withdrawal rate.
 7. For those entitled to the Child Tax Credit, the award is reduced only down to the family element, plus the baby addition where relevant, less the excess of income over the second threshold multiplied by the second withdrawal rate.
 8. Those also receiving Income Support, income-based Jobseeker's Allowance or Pension Credit are passported to maximum award with no tapering.

[그림 2-5] 영국 CTC와 WTC 급여체계 구조



<http://www.hmrc.gov.uk/stats/personal-tax-credits/cwtc-apr2010.xls>

다. 캐나다 : Working Income Supplement(1992~1998) Working Income Tax Benefit(2007~2010)

일하는 저소득계층의 세금경감과 노동참여 증진을 위해 우리나라와 비슷한 시기인 2007년 캐나다 정부는 WITB(Working Income Tax Benefit)을 도입하였다. 연간 \$3,000이상의 소득이 있는 19세 이상의 개인 또는 부양의무자가 있는 주당 13시간 이상의 전일제 학생의 경우 신청자격이 주어진다. 도입초기 \$3,000초과하는 일정금액 이하 소득에 대해 20%의 환급율을 적용하였으며, 개인의 경우 \$500, 맞벌이 부부의 경우 \$1,000까지 급여를 지급해주었다. 2010년 과세연도를 기준으로 대부분의 캐나다 지역¹⁸⁾에

18) Alberta, British Columbia, Nunavut, Quebec을 제외한 캐나다 대부분의 지역에서 이러한 기준을 적용한다.

서 소득 \$3,000 초과분에 대해 25%의 환급율을 적용하고 있으며, 소득액이 개인의 경우 \$16,770, 부부의 경우 \$25,854의 이하라면 본 제도가 적용된다. 부양가족이 없는 개인근로자는 \$931, 부양가족이 있는 근로자의 경우 \$1,690까지 급여를 지급받을 수 있다.

〈표 2-3〉 캐나다 WITB의 급여체계 구성요소 변화

구분	구성요소	2007	2008	2009	2010
Base amount of working income:	single person or couple	\$3,000	\$3,000	\$3,000	\$3,000
% applied to excess of working income over base amount:	single	20%	20%	25%	25%
	couple	20%	20%	25%	25%
Maximum WITB refundable amount:	single	\$500	\$510	\$925	\$931
	couple	\$1,000	\$1,090	\$1,680	\$1,690
Adjusted net income base amount:	single	\$9,500	\$9,681	\$10,500	\$10,563
	couple	\$14,500	\$14,776	\$14,500	\$14,587
% applied to net income over base amount, to reduce the WITB:	single	15%	15%	15%	15%
	couple	15%	15%	15%	15%
Net income at which WITB is reduced to zero (when no disability supplement):	single	\$12,833	\$13,081	\$16,667	\$16,770
	couple	\$21,167	\$21,569	\$25,700	\$25,854
Net income at which maximum WITB is reached:	single	-	-	\$6,700	\$6,724
	couple	-	-	\$9,720	\$9,760

주: 2010년의 경우 Alberta, British Columbia, Nunavut, Quebec을 제외한 나머지 주에서 이를 적용한다.
 자료: <http://www.taxtips.ca/filing/witb/witb2010.htm>
<http://www.taxtips.ca/filing/witb/witb2009.htm>
<http://www.taxtips.ca/filing/witb/witb2008.htm>
<http://www.taxtips.ca/filing/witb/witb2007.htm>

WITB와 더불어, 2007년 18세 미만의 자녀의 수와 소득액에 비례하여 지급되는 아동수당인 CCTB(Canada Child Tax Benefit)을 도입하였다. 이 제도는 기존의 6세 이하 자녀가 있는 가구에만 지급하던 UCCB

(Universal Child Care Benefit)를 18세 미만의 자녀로 확대한 제도이며, 가구의 거주지나 노동여부에 관계없이 소득을 보충할 수 있는 안정적이고 확실하며 소득이 증가할수록 급여가 감소한다는 특징이 있다. 본 제도는 아동이 있는 저소득 가구에 대해 지급하는 National Child Benefit Supplement (NCBS)와, 장애아동을 둔 가구에 지급하는 Child Disability Benefit (CDB)을 포함한다. 2010년 7월부터 2011년 6월에 지급이 이뤄지는 CCTB의 기본급여는 18세 미만 아동 1인당 \$1,348(1개월 당 \$112.33)을 지불하며, 3번째 아동부터 \$94 (1개월 당 \$7.83)의 추가수당이 지급된다. 또한 가구의 소득이 \$40,970 이상이면 급여가 감소되는데, 아동이 1인인 경우 2%, 아동이 2인 이상인 경우 4%의 감소율이 적용된다.

2. 근로장려세제 운영 및 효과성 관련 선행연구

미국의 경우 이미 1970년대에 제도를 도입하였기 때문에 제도 시행에 따른 효과에 대한 다양한 주제의 연구가 존재하며, 영국과 캐나다의 경우도 유사한 제도를 발전시켜왔기 때문에 제도에 대해 비교적 많은 연구가 시행되어왔다. 본 연구에서는 제도의 시행이 빈곤 및 소득분배에 미치는 영향, 노동공급에 미치는 영향을 중점적으로 살펴보고 부부합산 및 급여체계 구조로 인한 marriage penalty 등의 존재여부에 대한 최근 선행연구를 검토하였다.

가. 빈곤감소 효과

저소득층의 근로유인 제고 및 소득보전이라는 제도의 기본취지에 비춰볼 때, 대부분의 연구에서 제도도입으로 인해 빈곤이 감소하는 효과가 존재하는 것으로 나타났다.

Eissa, Nada, and Hilary Williamson Hoynes(2008)은 미국의 EITC급여 수급은 소득분포의 하위계층에 집중되어 있음을 보였다. EITC 지출의

약 35%는 3분위(2004년 기준으로 \$11,163~\$17,100)계층에 돌아갔으며, 약 1/4정도는 2분위, 4분위에게 각각 혜택이 주어졌다. 또한 다소 적은 금액인 5%가 가장 낮은 분위의 계층에게로 분배되었다. 가구균등화된 소득을 대상으로 분위를 나누어 소득분위에 따른 EITC급여 수급의 총액의 분포를 보면, 이 분포가 더욱 저소득층에게 집중되어 있으며, 세금지출의 2/3가량이 2·3분위에 집중되어 있었다.

IRS의 자료를 이용하여 분석한 Meyer, Bruce D.(2008)의 연구에 따르면 2명 이상의 아동이 있는 경우가 공제액이 가장 크며 총 지급액 중 62%로 나타났다. TANF나 food stamp같은 프로그램은 극빈층에 초점이 맞춰져 있는 제도이며, TANF제도는 복지개혁 이후로 그 규모가 줄어든 반면 IRS는 EITC로 387억 달러를 지불하고 있다. 또한 EITC가 14%의 사람들의 빈곤 탈출에 영향을 미치는 것에 비해 TANF는 2% 효과가 존재하므로 EITC가 빈곤선에 미치는 영향이 훨씬 크게 나타남을 알 수 있다.

Eamon, Mary Keegan et al.(2009)는 Current Population Survey data를 이용해 EITC로 인한 미국의 아동빈곤 감소를 측정하였으며, EITC 급여가 가구 가처분 소득에 더해진 후의 아동빈곤율의 감소와 상대 빈곤의 경계(threshold)와의 비교를 통해 측정하였다. 측정결과 1996년과 2005년 사이 가장 높은 빈곤감소효과는 19.5%이었으며, 이 기간동안 측정된 빈곤 감소효과는 비교적 안정적으로 나타났다.

Gordon, Berlin(2009)는 EITC가 가구의 빈곤을 1/10, 아동빈곤을 1/4 가량 줄일 수 있다고 하였다. 주 30시간 이상 근무하는 일정 소득 이하의 근로자는 EITC를 수급받을 수 있으며 EITC가 빈곤을 감소할 수 있는 효과는 즉각적이고 확실하며, EITC의 혁신은 상당한 고용이득을 창출했으며, 경제학자들은 저소득가정의 시간당임금 10% 상승은 고용을 2~10%활성화시킨다고 주장하였다.

나. 근로유인 효과

미국의 경우 EITC제도가 비교적 긴 역사를 갖고있기 때문에, EITC가 노동공급에 미치는 영향에 대한 많은 연구가 진행되었다. 대부분의 연구는 점증 구간에서는 소득증가에 따라 급여도 증가하므로 일을 촉진하지만 점감구간은 소득이 기준소득 이상이면 급여가 철회되므로 이에 대한 영향은 상이하게 나타난다고 하였다.

Eissa, Nada,(2007)은 미국의 세제개혁이 복지에 주는 영향을 노동공급의 extensive, intensive margin 효과가 합쳐진 이론적 모형을 이용하여 측정하였다. 1986, 1990, 1993, 2001년의 세제개혁의 효과를 Current Population Survey (CPS) 자료와 NBER's TAXSIM model을 기반으로 모의분석하였다. 그 결과 한부모 여성의 총 노동소득의 비율로서의 총 후생 증가는 1986년 개혁으로 인해 5.47%가 증가하였으며, EITC의 가장 큰 확장이 있었던 해인 1990년의 경우 후생의 증가는 2.06%였다. 1993년의 개혁은 2.36%의 후생 증가를 초래하였으며, 이러한 개혁을 통한 대부분의 효과는 노동시장 참여증가에 의해 발생된 것이다. 1986년의 개혁으로 인한 후생의 증가는 4/5가 노동시장 진입으로 인한 것이었으며, 1달러 지출시 후생 증가는 모든 개혁에서 1보다 상당히 크게 나타나며 이는 감세가 효용의 증가를 가져왔다고 할 수 있다.

EITC 도입으로 인해 특히 여성 근로자에 대한 노동공급 효과에 대한 많은 연구가 이뤄졌으며 Hoynes, Hilary W., and Nada Elissa(2005) 는 EITC가 미혼과 기혼 여성에 미치는 영향을 각각 분석하였다. 미혼자의 노동시장 참여에 있어 EITC의 도입이나 확장의 영향은 명백하게 양의 효과가 있다. 그러나 노동시간에 관한 영향은 그 납세자가 어느 구간에 위치하는지에 따라 다른 것으로 나타났다. 점증구간(phase-in)에서는 소득효과와 대체효과 크기에 따라 다르며, 평탄구간(flat), 점감구간(phase-out)에서는 노동시간을 줄이는 효과가 있다. 또한 유자녀 한부모 여성의 노동참여의 경우 EITC가 노동시장 참여에 대한 평균세율을 줄이며, 이는 가족규모나 임

금 수준이 어떠한지와 관계없이 모두에게 해당되므로 한부모 여성의 근로 시장 참여는 증가함을 알 수 있다.

기혼여성의 경우 노동시장 참여나, 노동시간을 줄인다고 알려져 있는데 남편을 주소득자로 보고, 부인을 부소득자로 본다면 주소득자의 노동공급은 개별 납세자와 같으므로 부소득자의 노동공급은 주소득자에 따라 복합적인 양상을 보인다. 주소득자의 소득이 평탄 및 점감구간에 있을 때 부소득자의 노동시장 참여율이 낮아지고, 점증구간인 경우는 노동참여율은 높아지고 노동시간은 줄어들거나 늘어날 수 있다.

한부모 여성을 대상으로 한 또다른 연구로는 Wu, Ximing, (2005)이 있으며 이들 한부모 여성의 노동공급은 총 임금률, EITC 점증율에 대해서는 증가, 비노동소득 및 복지급여와 EITC점감율에 대하여는 감소함을 보였다. EITC 점증과 점감율이 함께 오르면 순효과는 거의 없었으나, EITC의 확장 AFCD, food stamp 감소가 조합되면 이들의 노동시간은 상당히 증가하는 것으로 나타났다.

Noonan, Mary C.(2007)은 CPS자료의 연간 인구학 자료를 이용하여 개혁, 노동시장의 상황, 개인소득자인 여성들에 대한 EITC의 효과를 측정하였다. 본 연구는 동 기간동안 고용성장의 근본적인 차이를 설명할 수 있는 거시적 요소들 범위의 측정을 통해 이뤄졌다.

1990년대 자녀가 있는 여성들의 고용은 다른 그룹에 비해 상당히 증가하였으며, 이러한 고용의 총제적인 증가는 중요한 세가지 거시적 구조의 발전, 즉, 연방과 주의 복지개혁, 오랜 기간 동안의 경기확장과 EITC의 근본적인 변화로 인함이었다.

1991년과 2001년의 경제 호황기 동안 EITC는 가장 중요한 요소였으며 한부모 여성들의 고용증가에 약 25%의 영향을 주었다. 실업율의 감소와 복지개혁은 덜 중요하였으며 두 가지 항목이 고용 증가의 25%를 설명하였다. 복지개혁은 고등학교 중퇴자의 노동참여에 촉매작용을 하였으며, 그들의 고용은 경제상황을 고려하지 않으면 많은 증가는 아니었는데, 이는 개혁과 경제의 상호작용이 고용을 증가시키는데 중요한 역할을 함을 의미한다.

Trampe, Paul(2007)은 Census Bureau's Current Population Survey March Supplement 자료 중 여성 샘플만을 이용하였으며, 93년, 94년, 2006년 조사로부터 점감구간에 속하는 200가구를 무작위 추출하여 점감을 각 가구에 적용하였다. 종속변수는 근로시간이며, 독립변수는 나이, 성별, 자녀수, 교육수준, 고용형태(계약직), 결혼상태로 구성하였다. 추정 결과 점감구간에서는 비록 작지만 95%수준에서 통계적으로 유의하게 일에 대한 부정적인 효과가 존재하는 것으로 나타났다. 1993년 EITC의 확장은 점감구간에서 자녀가 2명 있는 경우 주당 근무시간을 2.7시간 줄이는 것으로 나타났으며, 자녀가 1명인 경우 대략 주당 1.1시간의 노동시간을 감소시켰다. 점감구간 전체에서의 탈유인의 계수는 -0.38이며 21.1%의 점감율에 직면한 개인은 EITC가 없는 경우에 비해 주당 8시간 노동을 감소시켰다. 그러나, 노동시간을 줄이는 효과는 노동시장 참여효과에 비해 훨씬 적기 때문에 전체적으로 EITC는 일을 촉진하는 것으로 나타났다.

Rothstein, Jesse,(2007)의 연구에서는 1990년대 EITC의 확장으로 인한 여성 노동시장의 영향을 기술의 가격과 양의 변화에 따른 급여분포의 변화를 분해하였다. 추정의 결과 EITC의 확장은 기술이 낮은 계층의 한부모 여성들이 노동시장에 참여하게 하는데 기여하는 것으로 나타났다. 고용 탄력성을 0.6으로 하면 26%의 평균세율의 변화는 1992년 3월과 1995년 6월 사이 아이가 없는 독신여성에 비해 한부모 여성의 경우 주당 고용율을 4.1% 포인트 증가시키는 것으로 나타났다. EITC의 확장은 저숙련 노동자의 임금을 내리게 하는 압박을 가하나, 동시에 저숙련 노동자들의 수요가 증가하여 이 효과가 상쇄된다. 또한 기술의 변화는 임금을 상승시키나, 저소득 근로자가 안정적인 EITC를 받고 있는 것보다는 그 액수가 적다. 낮은 임금의 한부모 여성은 EITC를 통해 달러당 70센트를 받게 되며, EITC가 확장되면 저숙련 고용주들은 30센트는 한부모 여성들에게서, 43센트는 세후소득이 줄어드는 자녀가 없는 근로자에게서 총 73센트를 획득하게 된다. 이 계산은 후생보다는 금전적 유입에 포커스를 맞춘 것이며 재정조달을 위한 세금과 저숙련 노동 시장에 이미 존재하는 왜곡을 무시한 것이다. 많

은 한부모 여성들이 EITC가 부의 소득세를 상쇄하는 양의 순세율에 직면한 이래로, EITC의 확장은 사중손실의 1차 감소를 초래하였으나, 그럼에도 불구하고 정책입안자들에게는 EITC가 노동시장 왜곡의 교정을 위한 프로그램이기보다는 소득 이전 프로그램으로 보임을 알 수 있다. 비록 완벽한 표적화는 불가능 하더라도, 비슷한 규모의 NIT에 같은 시뮬레이션은 노동공급과 소득에 최소한의 영향을 미치며, EITC의 임금효과는 다른 소득지원 메커니즘 보다 상대적으로 덜 매력적이라고 하였다.

영국의 경우 WTC제도 시행의 역사가 짧으므로, 이전의 유사한 제도인 WTFC의 효과를 통해 WTC의 효과를 간접적으로 검토할 수 있다.

Brewer, Mike et al.(2006)은 영국의 Family Resource Survey(FRS)의 1995/6~2002/3의 횡단면자료를 Tobit모형에 적용하여 노동공급의 영향을 측정하였다. 그 결과 1999년에서 2002년 동안 WTFC는 한부모 여성의 노동공급을 약 5.11% 포인트 증가시켰고, 부부 중 여성의 노동공급을 0.57% 포인트 감소시켰고, 남성은 0.75% 포인트 증가시킨 것으로 나타났다. 또한 모든 개혁의 전체적인 효과는 아동이 있는 무직자의 숫자를 99,000명 감소시키고, 81,000근로자의 노동시장 참여와 같은 효과가 있는 것으로 나타났다.

영국의 근로연계 프로그램의 비용은 WFTC가 처음 소개되었을 때 증가하였으며, 그 다음해 부터는 감소하는 추이이다. 한부모 여성에게는 Family Credit의 혜택을 받는 것 보다 WFTC에 참여하는 비용이 더 낮으며 부부도 마찬가지로 부부의 근로유인을 강화하였으나, 다른 유자녀 가구에서의 세금과 급여체계의 동시변화는 부모의 노동공급을 줄이는 효과가 있었다. 1999년 4월부터 2003년 3월까지의 모든 세제개혁과 급여체계 개혁의 효과는 한부모 여성의 노동공급을 3.72% 포인트 증가시키고, 부부의 경우 각각 남성은 0.4% 포인트, 여성은 0.49% 포인트 감소시켰다. 전체적으로 이는 개인 22,000명의 노동 시장 참여 증가와, 유자녀 비노동 가구의 수를 43,000명 만큼 줄이는 것에 상응하는 효과라 할 수 있다.

Brewer, Mike, and James Browne(2006)의 연구에서는 WFTC가 일을

하지 않는 가구의 노동 시장 참여에 긍정적 효과가 있으며 뿐만 아니라 부 소득자의 노동시장 참여에 부정적인 영향은 나타나지 않는 것처럼 보이는 것으로 나타났다. 취업연계 공제의 관대성 증가는 1999년과 2002년 사이 약 5% 포인트 한부모 여성의 노동시장 참여를 증가시키는 유인으로 작용 하였으며 아동이 있는 경우 WFTC가 맞벌이 가구와 비근로 가구의 비율을 줄였다. 그러나 일을 하는 이러한 가구의 비율에 주는 효과는 매우 적으며, 1999년 WFTC의 도입이후 노동 참여율의 상당한 증가가 있었다.

다. 부부합산 과세에 따른 marriage penalty 효과

부부는 그들이 거주상태의 측면에서 각자 살았을 때 보다 동거할 경우, 또는 그들의 소득을 개인별로 적용하는가 아니면 합산하는가에 따라, 그리고 한 배우자가 다른 배우자에 비해 급여가 더 많거나 더 적을 경우와 그 차이에 따라서 ‘결혼보조금 혹은 결혼벌금’(marriage(partnership) bonus or marriage(partnership) penalty)에 직면하게 된다.

Steuerle, C. Eugene(2006)의 연구에서는 사회보장급여와 더 적은 세금이 결합되어 그들이 개인이었을 때 보다 부부일 때 더 낮을 때 총체적 결혼벌금이 부과된다고 주장하였다. 왜냐하면 결혼은 선택적인 것이고, 결혼 벌금은 2명의 성인이 함께 거주하는 것이 아닌 혼인서약을 위해 근본적으로 부과되기 때문이다. 개인근로자나 두 자녀 한 부모 가구주이며 소득이 \$30,000인 경우 그들이 결혼을 통해 받을 수 있는 결혼벌금 또는 결혼보너스를 나타내는 시나리오를 통해 분석한 결과 한 배우자의 소득이 상대방 보다 월등히 높을 때 벌금은 낮고, 보조금은 높다. 점증구간의 관대한 EITC로 인해 소득이 어떻게 구성되는지의 여부에 관계없이 저소득 가구는 결혼보너스가 존재함을 보였다. 소득이 \$20,000이상인 경우 세금과 결혼벌금으로 인한 이점이 확대되며, 이는 EITC의 높은 점감률과 food stamp의 감소로 인함을 알 수 있다. TANF대상이 아닌 가구는 소득이 약 \$5,000인 경우 Medicaid를 이용할 수 없으며, 펜실베이니아에서는 SCHIP와 같은 프

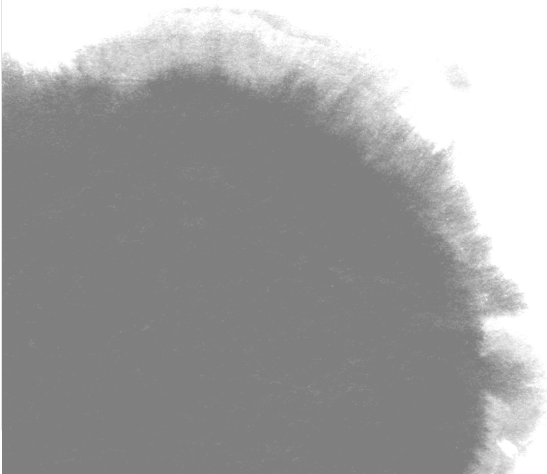
로그램은 저소득가구에 가장 큰 결혼별금을 부여하게 된다. 감세는 결혼별금을 줄일 수 있다. 최근의 연구에 따르면 아동공제의 확장이 저소득 가구의 결혼별금을 줄이는데 상당한 효과가 있었으며, 고소득 가구에게는 소득세 합산과세의 조정을 통해 결혼에 대한 보너스를 지급할 수 있을 것이다. 소득이 낮은 개인이 결혼으로 인해 소득이 합산되면 EITC수급 대상에서 제외될 수 있다. 개인별 임금 보조는 이러한 문제를 피할 수 있다. 보편적 프로그램이나 세금공제는 아이가 있는 가구에게 그들의 결혼상태나 소득을 개의치 않고 차별 없이 진행 될 수 있으며, 또한 개인의 결혼 상태를 개인 혹은 부부로 선택하여 보고할 수 있게 하는 것도 결혼별금을 피할 수 있는 방법이라 하였다.

Anderberg, Dan, et al(2008)은 영국의 FRS (Family Resources Survey)의 1995-2004년 20-60세의 소득이나 근로시간에 대한 정보가 없는 자료는 제외한 나머지 부부의 자료에 초점을 맞추어 자료를 이용하였으며, 부부인 경우의 급여와 남성 혹은 여성개인이 각각 제도 이용 시 받을 수 있는 급여의 차이를 결혼별금으로 모형을 가정하여 측정하였다. 그 결과 영국의 약 90%의 커플이 결혼별금에 직면해 있으며, 20%는 이 금액이 주당 £60로 나타났다. 각 해에 결혼별금에 직면한 부부의 비율과 결혼보너스에 직면한 부부의 비율을 보면, 1996년 보다 2001년에 변동성이 더 크며 특히, 2001년보다 2004년에 결혼별금의 빈도가 높았다. 2001년과 2004년 사이 이 값들의 분포의 변화는 WTC/CTC 개혁의 구조로 거슬러 올라갈 수 있다. IS의 결혼별금의 최대액은 약 £50인데, 2004년은 결혼보너스가 £25를 초과하지 못한다. 왜냐하면, FC와 WFTC하에서 부부로서 모든 프로그램에 등록할 수 있었으나 2004년의 경우는 남성이 단독으로 WTC를 얻을 수 있으며 여성은 CTC를 얻을 수 있기 때문이다. 부부로서 그들은 WTC와 CTC를 모두 받을 수 있으며 WTC는 부부나 편부모 요소가 WTC로 포함된 더 적고 새로운 결혼 보너스를 얻을 수 있다. 1996년과 2001년 사이의 평균 결혼보너스의 증가가 있었으며, 2001년과 2004년의 결혼별금의 빈도가 증가하였다. 1999년 시작된 개혁(WFTC와 IS체제 하에서의 아동의 증

가), 두 번째로 2003년에 시작된 개혁(WTC/CTC 구조가 개편된 것과 새로운 CTC시스템에서 아동 우선으로 통합)이 진행되었다. 전자의 개혁은 결혼보너스와 결혼벌금의 전체적 규모를 증가시켰을 뿐만 아니라, 부부가 직면한 결혼보너스의 증가와 이에 해당되는 부부의 비율 증가를 통해 명백히 결혼벌금의 인센티브를 증가시킨 반면 2003년 개혁은 반대의 결과를 초래한 것으로 나타났다.

03

근로장려세제 도입과정과 최근 동향 및
급여세제의 효과성 분석



제3장 근로장려세제 도입과정과 최근 동향 및 급여체계의 효과성 분석 (근로장려세제의 과거와 현재)

이 장에서는 근로장려세제의 과거와 현재를 돌아보는 의미에서 근로장려세제 도입 검토 이후부터 정책형성 및 시행을 위한 준비과정, 그리고 최근 동향을 중심으로 한 정책 운영현황을 살펴보고, 이러한 근로장려세제 급여체계 모형별 소득지원 효과를 비교 분석한다. 먼저, 여기서는 근로장려세제 도입 검토 및 결정과정, 최초 급여체계 설계 및 입법과정, 그리고 시행 전까지의 준비 등 추진단계 전반에 대한 정책형성 과정을 서술하고자 한다.

제1 절 근로장려세제 도입결정 및 입법 과정

1. 도입 검토 및 결정, 그리고 입법과정

IMF 경제위기를 거치면서 나타난 노동시장 구조의 변화 속에 근로활동에 참가하고 있지만 고용이 불안정하거나 소득이 낮은 근로빈곤층은 크게 증가하였다. 이러한 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인의 제공을 목표로 하는 정책대안으로서 2000년 10월 시행된 국민기초생활보장제도 도입 관련 논의과정에서부터 근로장려세제(한국형 EITC) 도입에 대한 논의가 몇 년 동안 계속되었다. 그 가운데 가장 먼저 미국 EITC 유형의 소득보장제도가 소개되고 한국형 EITC 도입의 필요성이 제기된 것은 2000년 2월 개최된 ‘소득분배 개선을 위한 정책토론회’이다. 이로부터 촉발된 EITC 관련 논의는 주로 EITC의 도입 필요성과 타당성, 그리고 빈곤감소효과 등 도입

의 효과성을 예측하는 내용을 중심으로 진행되었다.

이러한 가운데, 2003년 2월 참여정부의 대통령직인수위원회 보고서에 “근로빈곤계층에게 장려금을 지급하는 EITC 시범사업 실시”라는 내용이 포함되면서 사회복지 분야의 정책과제로 선정되었다. 그러나, 참여정부 초기, 복지정책 분야에서는 2000년 시행된 국민기초생활보장제도의 내실화가, 조세정책 분야에서는 현금영수증 도입 등을 포함한 세원투명성 강화가 주요 과제로 대두되었다. 이러한 정책 추진상황으로 인해, EITC의 도입은 정책수단으로 큰 주목을 받지 못하였지만, 결과적으로 세원투명성 강화를 위한 소득파악 인프라의 구축은 EITC 도입을 가능하게 한 계기가 되었다고 평가할 수 있다.

이후, EITC 도입에 관한 논의가 재개된 것은 2004년 11월에 개최된 제 56회 국정과제회의부터이다. 당시 진행된 국정과제회의에서는, 경제위기 이후 양극화가 심화되고 근로빈곤층이 증가하고 있으나 대부분 사회보험과 공공부조 등 사회안전망의 혜택을 받지 못하는 사각지대에 존재하고 있다는 문제인식으로부터 출발하여, 참여복지의 기본방향으로 ‘일을 통한 빈곤 탈출 지원정책’을 설정하고 다음과 같이 세 가지 사회안전망 강화방향을 제시하였다. 첫 번째는 저소득층을 대상으로 의료·교육·주거 등 기초적·필수적 복지서비스를 지속적으로 확충함으로써 생활상의 지출 부담과 가족부양의 부담을 경감하고 근로활동을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있는 기반을 제공한다는 것, 두 번째는 실직빈곤층에게 사회적 일자리, 자활사업, 창업지원 등 적극적 노동시장정책을 통해 경제활동의 기회를 확대하여 빈곤탈출을 촉진한다는 것, 마지막으로 세 번째는 취업하고 있지만 빈곤한 근로빈곤층에 대해서는 소득지원과 더불어 근로유인을 제고할 수 있는 EITC 도입을 검토한다는 것이었다. 다만, EITC의 경우 도입타당성과 집행가능성 측면을 면밀하게 검토한 이후에 최종적인 도입여부를 결정하기로 하였다.

이처럼 EITC의 도입 필요성에 대해서는 공감하였지만, 도입을 검토하는 방향으로 유보적 결정이 이루어진 이유는 조세체계를 통해 운영되는 EITC의 특수성 때문이라 할 수 있다. EITC는 그 동안 서로 다른 영역으로 인

식되었던 조세체계와 복지체계, 조세지출과 재정지출의 특성이 연계된 새로운 유형의 소득보장제도로, 제도의 도입 및 시행을 위해서는 조세체계 내에 저소득층을 포함한 전 계층을 대상으로 정확한 소득파악이 선행되어야 하기 때문이다.

이에 따라, 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회에 설치된 ‘EITC 연구기획단’에서는 2005년 1월부터 8월까지 재정경제부, 보건복지부, 기획예산처, 국세청과 함께 EITC 도입타당성 및 집행가능성을 집중적으로 검토하였다. 기획단의 검토 결과를 바탕으로 2005년 8월 개최된 제64회 국정과제회의에서는, 소득파악 여건을 기반으로 판단된 EITC 도입 시 집행가능성 및 세 가지 도입방안별 기대효과와 함께 기초보장수급자의 적용여부 및 사업소득에 대한 고려방안 등이 주요 쟁점사항으로 논의되었으며, 2007년부터 EITC를 도입하여 2008년에 최초로 급여를 지급하는 방안이 최종적으로 확정되었다. 이어서, 명칭 공모를 통해 ‘근로소득지원세제’로 우리나라 EITC의 명칭을 결정하였고, 2005년 10월에는 EITC의 운영주체인 국세청에 ‘소득파악 인프라 추진단’이 설치되어 2005년 세법 개정안을 시작으로 소득파악 인프라 구축과 관련된 내용을 준비하였으며, 2005년 12월에는 급여체계 및 제도 설계 등 구체적으로 입법을 준비하기 위한 조직으로 재정경제부 세제실 내에 ‘근로소득지원세제 추진기획단’이 설치되었다.

이 때부터 EITC 도입과 관련된 중심축은 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회에서 재정경제부로 이동하였다. 재정경제부는 2006년 2월 정책자문위원회 및 실무위원회를 구성하고 구체적인 제도 설계 및 입법을 진행하기 위한 의견수렴과 준비 작업에 본격적으로 착수했다. 몇 개월간의 집중적인 검토 및 논의과정을 거쳐 2006년 6월에는 시행방안에 대한 공청회가 개최되어 각계각층의 다양한 의견이 제기되었고, 같은 해 7월에는 1년 전에 ‘근로소득지원세제’로 결정되었던 EITC의 명칭을 다시 공모하여 ‘근로장려세제’로 최종 확정하였다. 최종적으로, 정부는 2006년 8월에 근로장려세제 도입방안과 구체적인 급여체계를 공식적으로 발표하였으며, 이러한 내용을 담고 있는 2006년 세법 개정안은 정부 내 입법절차를 거쳐 9월29일에 드

디어 국회에 제출되었다.

그러나, 2006년 12월22일 개최된 제263회 임시국회 본회의에서는 ‘근로장려세제(EITC)’ 도입 등을 주요내용으로 하는 조세특례제한법 개정안이 부결(재석 222명 중 찬성 107명, 반대 90명, 기권 25명으로 부결, 제263회 임시국회 본회의 회의록)되는 상황이 발생하였다. 당시, 상임위원회를 통과한 예산부수법안이 본회의에서 부결되어 새해 예산안 처리가 지연된 것은 유례가 없는 일이었으며, 그 중심에는 LPG 특소세 면제여부 및 근로장려세제 도입여건과 관련된 논쟁이 있었다. 결국, 상임위원회를 거치면서 제도 시행을 위한 준비기간으로 1년간 제도 시행을 유예하는 것으로 수정된 후 본회의에 상정된 법안은 한 차례 부결되었지만, 12월 26일 개최된 제264회 임시국회에서 재상정된 조세특례제한법 개정안은 원안대로 통과(표결 당시, 재석 279명 중 찬성 236명, 반대 22명, 기권 21명으로 가결, 제264회 임시국회 본회의 회의록)되었으며, 2006년 12월30일에 근로장려세제 관련 조세특례제한법이 공포되었고, 이어서 2007년 2월28일과 3월30일에 관련 시행령과 시행규칙이 각각 공포되었다.

이와 같이 조세특례제한법 상에 근로장려세제의 법적 근거를 둔 첫 번째 이유는, 도입 초기임을 감안하여 매년 진행되는 세법 개정을 통한 탄력적 입법이 가능하도록 한 것이라고 할 수 있다. 미국 EITC의 경우에도, 도입 초기에는 한시적 특별법이었던 ‘Tax Reduction Act 1975’에 근거를 두었으나 1978년 소득세법에 편입되면서 제도적으로 정착되었다. 당시 재정경제부 역시 근로장려세제 도입 초기의 시범사업적 성격을 탈피하여 단계적으로 적용대상이 확대되고 안정적 제도로 정착될 경우 소득세법으로 이관하는 방안을 모색한 바 있다. 한편, 근로장려세제를 조세특례제한법에 규정하고 있는 또 다른 이유는 기존의 소득세체계와 근로장려세제의 차이점을 감안한 것이다. 즉, 소득세법 상에는 환급 가능한 세액공제의 개념이 없는 반면에, 조세특례제한법에서는 근로장려금의 성격을 세액공제의 기납부세액으로 간주하여 정의하고 있다. 또한, 적용단위 측면에서도 근로장려세제는 기존의 소득세와 달리 가구(부부) 단위로 운영됨을 별도로 명시하고 있다.

비록, 청와대와 정부가 2005년 8월에 한국형 EITC의 도입을 결정할 당시 제시했던 계획(2007년 시행, 2008년 최초 급여지급)보다 1년간 유예되어 2008년부터 시행하는 것으로 국회 심의과정에서 조정되었지만, 조세체계를 통해 저소득층을 지원할 수 있는 새로운 형태의 소득보장제도가 우리나라에 처음으로 도입되었다는 점에서 큰 의미가 있다. 또한, 향후 근로빈곤층을 대상으로 하는 주요 정책으로 확대 가능성과 함께, 기초생활보장제도를 중심으로 구성된 기존의 소득보장체계에 개편 및 변화를 가져올 수 있는 영향력을 가지고 있다는 점에서 주목을 받게 될 새로운 정책이 탄생한 것이다. 이상에서 살펴본 근로장려세제의 도입결정 및 입법 과정을 정리하면 아래와 같다.

〈표 3-1〉 근로장려세제 도입 결정 및 입법과정(2004~2007)

'04. 11	제56회 국정과제회의에서 EITC 도입 타당성 검토 결정
'05. 7	「한국형 EITC 도입타당성 검토」 공청회
'05. 8	EITC 도입 추진 결정
'05. 10	국세청에 「소득파악인프라 추진단」 설치
'05. 12	재경부에 「근로소득지원세제 추진기획단」 설치
'06. 1~ 8	제도 설계를 위한 의견수렴 • EITC 정책자문위원회, 실무위원회, 전문가 자문 등
'06. 6	제도 실시방안에 대한 공청회
'06. 7. 31	새령칭 결정(EITC 새명칭을 '근로장려세제'로, 이에 따라 지급되는 급여를 '근로장려금'으로 선정)
'06. 8	세제발전심의회위원회 심의
'06. 8. 21	근로장려세제 정부안 발표('06년 세제개편안)
'06. 9	정부내 입법절차 완료(법제처심사, 차관회의, 국무회의)
'06. 9. 29	세법개정안 국회제출
'06. 12. 26	제264회 임시국회 본회의 통과
'06. 12. 30	근로장려세제 관련 조특법 공포
'07. 2. 28	근로장려세제 관련 조특법시행령 공포
'07. 3. 30	근로장려세제 관련 조특법시행규칙 공포

2. 근로장려세제 입법 과정에서의 변화

가. ‘근로소득지원세제’에서 ‘근로장려세제’로 제도의 명칭 변경

‘근로장려세제’는 조세특례제한법에 명시된 우리나라 EITC의 공식적인 명칭으로, 근로장려세제를 적용하여 지급되는 급여를 ‘근로장려금’이라고 부른다. 그러나, 학계를 중심으로 EITC 도입에 대한 다양한 논의가 진행되었던 몇 년 동안 이 제도를 가리키는 명칭으로 ‘저소득세액공제’, ‘근로소득세액공제’, ‘근로소득보전세제’ 등이 다양하게 사용되어 왔다.

국정과제 선정 이후, 한국형 EITC의 도입 논의가 본격적으로 시작되었던 2004년 11월과 2005년 8월 국정과제회의에서는 ‘근로소득보전세제’가 제도의 명칭으로 사용되었으며, 실질적으로 EITC 도입을 추진했던 대통령 자문 빈부격차·차별시정위원회에서는 EITC 제도의 목적과 내용에 대한 이해를 도울 수 있는 쉬운 명칭 제정 필요성에 따라 일반 국민을 대상으로 공모를 실시하였고 그 결과 ‘근로소득지원세제’로 확정 발표하였다.

그러나, 입법 과정 및 급여체계 설계를 주도했던 재정경제부 EITC 추진기획단은 1년만에 명칭을 재공모하여 ‘근로장려세제’로 최종 확정하였다¹⁹⁾. 이와 같은 제도의 명칭 변화는, EITC가 ‘근로빈곤층에 대한 소득지원을 통한 빈곤완화’와 ‘근로유인형 급여체계 구축’이라는 동전의 양면과도 같은 두 가지 정책목표를 가진 제도라는 점에서 의미 있는 사건이다. ‘근로소득지원세제’보다 ‘근로장려세제’라는 명칭이 보다 명확하게 제도가 지향하고 있는 바를 나타낸다는 점을 인정할 수 있지만, 두 가지 정책목표 가운데 우리나라에 도입된 EITC 제도의 무게중심이 어느 쪽으로 이동하고 있는지 단적으로 보여준다고 할 수 있다. 요컨대, 한국형 EITC의 도입 필요성이

19) 제도 설계와 입법 과정을 주도한 재정경제부의 추진기획단 역시 처음에는 ‘근로소득지원세제 추진기획단’이란 명칭으로 발족하였으며, 산하에 ‘근로소득지원세제 정책자문위원회 및 실무위원회’를 설치한 바 있다. 이후 ‘근로장려세제’로 제도의 명칭이 변경됨에 따라 ‘근로장려세제 추진기획단’으로 변경되었다.

제기되고 도입을 결정하는 단계에서는 ‘근로소득보전세제’ 또는 ‘근로소득 지원세제’로 불리면서 근로빈곤층에 대한 소득지원과 빈곤감소효과가 핵심적으로 강조된 반면, 제도 설계 및 입법 과정, 입법 이후의 정책홍보 과정에서는 ‘근로장려세제’라는 명칭과 함께 저소득층의 근로활동을 유인한다는 정책목표와 제도의 성격이 더욱 강조되고 있는 것이다.

특히, 이것은 도입 결정 및 제도 설계과정에서 가장 첨예한 쟁점이었던 기초생활보장 수급자의 EITC 적용여부에 대한 결론과도 관련되어 있다고 할 수 있다. 기초생활보장제도의 통합급여체계와 보충성의 원리가 지니고 있는 근로유인과 탈 수급 동기 약화의 문제는 EITC 적용대상에서 기초생활보장 수급자를 제외하는데 있어 결정적인 논거가 되었다. 이와 같이, EITC의 명칭 변화와 함께 나타난 정책목표의 우선순위 조정은 향후 제도 자체의 발전방향 뿐만 아니라 소득보장체계 개편과정 전반에서도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 매우 중요한 변화라고 할 수 있다.

나. 근로장려세제 급여신청 및 지급 등 시행 시점의 1년간 유예

정부가 확정 발표했던 근로장려세제 도입방안이 입법 과정에서 변화된 내용 가운데 중요한 것은, 제도 시행 및 최초 급여지급 시점이 1년간 유예되었다는 점이다. 당초 2007년 1월 시행되어 2008년 9월 최초로 급여가 지급될 예정이었으며, 적용대상과 예산규모 측면에서 2007년부터 3년 단위로 단계적인 확대계획을 제시하였다. 그러나, 제도 도입을 결정한 2005년 8월과 구체적인 도입방안을 발표했던 2006년 8월을 기점으로 판단할 경우, 제도 시행을 위한 준비기간은 매우 부족한 상황이었다. 특히, 운영주체인 국세청의 일용근로자에 대한 소득과약을 제고 및 개인별 소득·재산 자료의 가구단위 구축 등을 위한 시간적 여유가 충분하지 못하다는 지적이 있었다. 비록, 2005년 말 세법개정을 통해 일용근로자에 대한 지급조서 제출의무가 부과되는 등 제도적 장치가 마련되었으나, 그 동안 시행되지 않았던 일용근로자에 대한 소득과약이 진행되는 과정에서 어려움과 저항이 있었다.

이를 반영하듯, 2006년 12월22일 개최된 국회 재정경제위원회에서는 정부가 제출한 소득세법 등 11개 세법개정안과 의원입법안 163건을 심사하였으며, 조세특례제한법 ‘제10절의2 근로장려를 위한 조세특례’와 관련해서 “입법은 하되, 적용시기를 1년 유예하고 2009년부터 급여를 지급”하는 것으로 수정·의결하였다²⁰⁾. 결국, 근로장려세제는 당초 예정(2007년 시행, 2008년 최초 급여지급)보다 1년 늦춰진 2008년 1월부터 시행(2009년에 최초 급여지급)되는 것으로 최종 확정되었으며, 당초 3년 단위로 계획되었던 단계적인 확대방안 역시 1년씩 순연되었다.

이처럼 근로장려세제 시행은 1년간 유예된 반면, 이로 인해 정책 시행을 준비하는데 활용할 수 있었던 2007년은 제도의 성공적 시행과 정착을 위해 가장 중요한 소득과악 인프라 개선과 동시에 정책홍보 및 국제청 담당 공무원에 대한 교육 실시 등 준비과정에 꼭 필요한 시간으로 유용하게 활용되었다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.

3. 시행 준비과정에서의 세법개정을 통한 소득과악 인프라 개선

근로장려세제의 시행 및 확대 발전을 위해서 가장 중요한 관건은 역시 소득과악 인프라의 구축 및 정확성 수준이다. 근로장려세제 도입 타당성 및 집행 가능성을 집중적으로 검토했던 2005년 당시에도 도입을 결정함에 있어서 가장 중요한 판단의 근거는 소득과악 여건에 대한 정확한 진단과 향후 개선 가능성에 대한 예측 결과였다. 당시, 국세청은 2004년도 귀속분 소득을 기준으로 전체 근로자의 약 72%에 해당하는 소득자료를 보유하고 있는 것으로 확인되었다. 반면에, 자영자의 경우에는 간이과세제도 등으로 인해 소득자료 보유율은 약 50% 수준인 것으로 나타났는데, 이를 기초로 근로자가구부터 우선적으로 적용한 이후 점진적으로 자영자가구에 대하여 적용하는 방안이 마련되었다.

20) 재정경제부, 2006년 세법개정안 국회 재정경제위원회 심사결과 보도자료(2006.12.22)

한편, 근로장려세제의 도입이 결정된 직후, 국세청 내에 설치 및 운영된 소득과약 인프라 추진단은 2005년 세법 개정을 통해 주요 정책대상인 일용 근로자에 대한 소득과약 방안을 서둘러 마련하였다. 사실상 국세청은 근로장려세제 시행 이전까지 징세의 실익이 없다는 이유로 면세점 이하의 일용 근로자에 대한 지급조서 제출의무를 사업자에게 부과하지 않았으며 이로 인해, 상시근로자를 제외한 대부분의 저소득층에 대한 소득자료가 구축되어 있지 않았다.

그러나, 세법 개정을 통해 2006년부터 일용근로자에 대한 지급조서 제출의무를 부과하였으며, 2007년부터 지급조서 미제출 가산세(2%)²¹⁾를 부과하였고 적용대상도 모든 사업자로 확대하였다. 이와 함께 사업자가 현금영수증 단말기와 홈텍스서비스(HTS)를 활용하여 간편하게 지급조서를 제출할 수 있는 시스템을 구축하고, 사업장과 사업자단체를 대상으로 저소득 근로자가구에 근로장려금을 지급하기 위해서 일용근로자에 대한 지급조서를 제출해야 한다는 점을 홍보하여, 2006년 한 해 동안 약 420만명의 일용근로자에 대한 임금지급조서를 신규로 제출받는 등 근로자에 대한 소득과약 수준을 점진적으로 개선하였다.

그밖에, 개인별 소득재산 자료를 파악하고 이를 가구단위로 전환하기 위한 전산시스템을 구축 하고 각 공공기관이 보유한 소득재산 자료의 연계방안을 마련하였으며, 근로자가 근로장려금 신청 이전에 사업자가 국세청에 신고한 근로소득 지급조서 내역을 “국세정보통신망” 등을 통해 확인할 수 있도록 하였다. 한편, 국세청에는 소득과약 인프라 개선 및 근로장려세제 시행뿐만 아니라, 사회보험 통합징수 등에 필요한 인력소요를 고려함으로써 약 2,000명의 신규 인력이 증원되었다.

21) '07년부터 시행 중인 지급조서 미제출에 대한 가산세(2%) 부과와 관련해 “고용주가 지급조서를 제출하고 임금의 약 8%에 해당하는 4대 사회보험료를 부담하느니 차라리 2%의 가산세를 택할 것”이라는 내용에 대하여 재정경제부 근로장려세제 추진기획단은 “4대 사회보험 가입은 근로자의 당연한 권리인 동시에 사업자의 기본적의무이며 반드시 이행해야 할 사항이며, 임금지급조서 미제출시 미제출에 따른 가산세 외에 무신고(20~40%)·과소신고(10~40%) 등에 따른 불이익이 추가되므로 지급조서 미제출을 고집할 유인은 적다”는 입장을 표명하였다(재정경제부 보도자료, 2007.3.29).

근로장려세제 입법 이후 국세청을 중심으로 수행된 소득과약 인프라의 개선 및 근로장려세제 운영 관련 추진경과 및 조직 변화를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

〈표 3-2〉 근로장려세제 입법 이후 준비과정 및 최근 운영 현황(2007~2009)

일정	추진경과
2006. 12	○ 근로장려세제 도입방안 국회 통과 - 조세특례제한법 제10절의2(제100조의2~제100조의13)
2007. 7	○ 국세청 및 소속기관 직제 시행규칙 일부 개정
2007. 10	○ 국세청 본청에 근로소득지원국 신설
2008. 1	○ 일선 세무서에 소득지원과(계) 신설
2008. 7	○ 지방청에 소득지원계 신설
2008. 12	○ 근로소득 증거자료 고시
2008. 12	○ 조세특례제한법 개정(제100조의 3 및 제100조의 5) - 근로장려금 신청자격 요건 완화 및 지급금액 상향 조정
2009. 5	○ 근로장려금 신청 (724천 가구)
2009. 9	○ 근로장려금 지급 (591천 가구, 4,537억 원)
2009. 12	○ 자영업자에게 대한 근로장려세제 시행시기 법제화 - 2014년 소득을 기준으로 '15년 근로장려금 지급

자료: 국세공무원교육원(2010), 2010 근로장려세제 교육자료.

이처럼 근로장려세제 시행 이후 지속적으로 추진된 소득과약 인프라의 개선으로 인하여 2009년도 일용근로자의 근로소득지급명세서 제출 규모는, 사업자 99만, 일용근로자 756만명, 총 근로소득지급액 45.2조로 2006년 세법 개정에 의해 처음 제출의무가 부과된 이래 근로소득지급명세서 제출 업체 및 제출인원(일용근로자), 총 지급액은 지속적으로 증가하였다. 이러한 결과를 2006년과 비교해보면, 근로소득지급조서를 제출하는 사업자는 4배, 일용근로자 규모는 420만명에서 756만명으로 약 1.8배 증가한 것이다.

제2절 근로장려세제의 운영 현황 및 최근 동향 : 적용대상 및 급여체계 확대 개편

여기서는 근로장려세제의 운영 현황 및 최근 동향을 살펴보기 위해서, 최초로 급여신청 및 급여지급이 이루어지기도 전인 2008년 말에 세법 개정을 통해 적용대상 및 급여체계를 당초 계획보다 3년 이상 앞당겨 확대 개편한 변화의 주요내용을 비교할 것이다. 근로장려세제 시행 시점인 2008년 당시 우리 사회에 전반에 영향을 미쳤던 금융위기와 경제불황 국면에서 이에 대응하여 근로빈곤층을 지원하기 위한 정책수단으로 기능하기 위하여 제도가 앞당겨 시행되었다. 이어서, 현행 근로장려세제의 급여체계를 구성하고 있는 요소(parameter)에 따른 선정기준 및 근로장려금 산정방식을 요약 제시하고, 이러한 체계에 의해 최초로 이루어진 2009년의 운영 현황과 최근 근로장려금 지급이 완료된 2010년 운영 현황(근로장려금 신청 및 지급)을 기초통계를 중심으로 살펴보고자 한다. 끝으로, 자영업자 확대 적용시점과 관련된 최근 법 개정 동향 및 국회를 중심으로 추진되고 있는 의원입법 동향 및 주요내용을 간략하게 검토한다.

1. 경제위기 대응을 위한 현 정부의 근로장려세제 확대 개편

앞서 언급한 바와 같이, 기획재정부는 근로장려세제 도입 결정 입법 이후 급여체계 설계 및 입법 준비과정에서 한국형 EITC 제도의 명칭을 당초 ‘근로소득지원세제’에서 ‘근로장려세제’로 변경하는 등 두 가지 핵심적 정책목표 중 양극화 해소 및 근로빈곤층에 대한 소득지원보다는 저소득층의 근로활동 장려에 더욱 초점을 맞추었다. 그러나, 1년간의 유예기간을 거쳐 근로장려세제가 시행된 2008년 중반 이후 확산된 세계적인 금융위기와 경기불황으로 인하여 우리나라에서도 저소득 근로빈곤층 등 다양한 취약계층에 대한 지원을 강화할 수밖에 없는 상황에 직면하였다.

이러한 상황에서 실직빈곤층에 대한 희망근로 사업과 함께 근로빈곤층에

대한 정책수단으로 신속하게 추진된 것이 근로장려세제 확대 개편이다. 2006년 말 입법내용에 의해 2008년 1월부터 이미 도입된 근로장려세제는, 전년도 귀속분 소득에 대한 사후 급여의 특성으로 인해 2008년 중반까지 실질적으로 급여신청 및 지급이 이루어지지 않은 상황이었다. 이에 따라, 2009년 5월 최초로 급여신청 및 지급이 이루어지기 이전인 2008년 말 세법 개정을 통하여 제도의 확대 개편이 가능한 상황이었으며, 시행 이후 최초 입법모형에 근거하여 첫 번째 급여신청 및 급여지급이 이루어지기도 전에 근로장려세제의 적용대상 및 급여체계가 확대되었다.

결과적으로, 2006년 도입 당시 재정경제부 세제개편안('06. 8)에 발표된 근로장려세제 단계적 확대 계획²²⁾보다 3년 빨리 적용대상 및 급여체계가 확대됨에 따라 최초 입법된 급여체계 모형은 근로장려세제의 과거가 되었으며, 근로장려세제는 시행 초기 단계부터 1단계를 지나 당초 2011년부터 3년간 시행 예정되었던 근로자 적용 2단계와 유사한 현행 급여체계 모형으로부터 출발하게 되었다. 당초, 근로장려세제 단계적 추진일정 중 1단계는 일용근로자에 대한 소득과액 개선, 근로장려금의 신청 및 급여지급 절차 등 정책집행 과정에 대한 시범 운영적 성격을 가지고 있었으며, 우선적으로 자녀 2인 이상 무주택 근로자가구 대상으로 3년(2008~2010)간 제도를 제한적으로 시행한 이후, 2011년 귀속분 근로소득(2012년 신청 및 지급)을 대상으로 부양아동 기준 완화, 무주택 조건 폐지 등을 통해 아동이 1인 이상 있는 근로자가구 대상으로 확대(90만 가구, 4,000억 규모) 예정이었으며, 적용대상 확대 이외에 급여수준 인상은 고려되지 않았다.

이처럼, 경제위기 상황에 대응하여 근로빈곤층에 대한 소득지원을 확대

22) 2006년 도입 당시 재정경제부 세제개편안('06. 8)에 발표된 근로장려세제 단계적 확대 계획

구 분	근로자 적용단계		사업자 확대단계	전면 시행단계
	1단계 (2008~2010년)	2단계 (2011~13년)	3단계 (2014년부터)	4단계 (2030년까지)
적용대상	무주택자 자녀 2인 이상	자녀 1인 이상	자녀 1인 이상 특수직 포함, 농어민 적용여부 검토	무자녀 가구도 적용 특수직 포함, 농어민 적용여부 검토

하기 위한 정책수단으로서 추진된 선정기준 완화 및 최대급여액 상향 조정을 통한 근로장려세제 확대 개편의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

〈표 3-3〉 참여정부 도입 결정 및 입법 당시 근로장려세제 급여체계

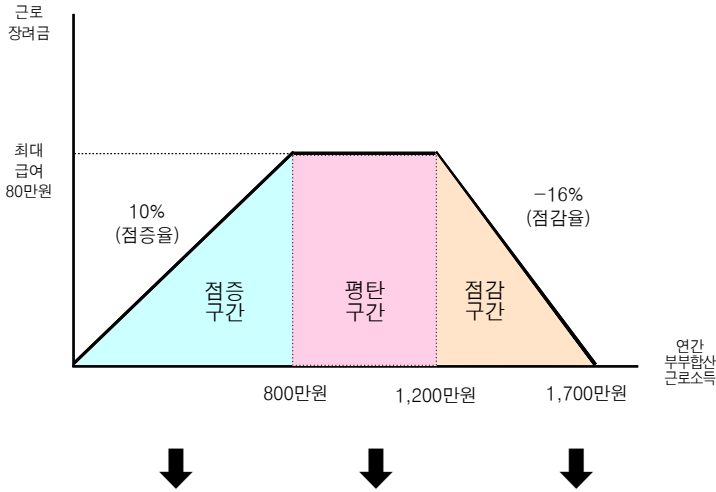
【부양아동】	18세 미만 자녀를 2인 이상 부양하는 가구
【소득】	부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구
【재산】	무주택 & 일반재산 합계액이 1억원 미만인 가구
【기초보장수급자 적용 관련】	： 국민기초생활보장법 제7조의 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외
【지원대상 및 예산 규모】	26만 가구 / 약 1,300억원 예상
【소득구간】	점중(0~800만원) / 평탄(800~1,200만원) / 점감(1,200~1,700만원)
【최대급여액】	최대 연간 80만원
【급여율】	급여증가율 10% / 급여감소율 16%



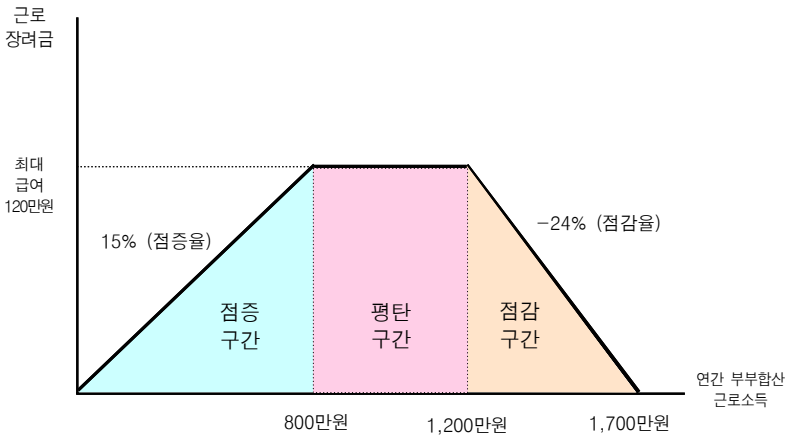
〈표 3-4〉 경제위기 대응을 위한 MB정부의 근로장려세제 급여체계 확대 개편내용

【부양아동기준 완화】	18세 미만 자녀 2인 이상 → 1인 이상
【소득기준 유지】	부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구
【재산기준 완화】	무주택 → 소규모 1주택(기준시가 5,000만원) & 일반재산 1억원 미만
【기초보장수급자 적용 관련】	(07.12.31 개정) ： 국민기초생활보장법 제7조 제1항 제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 제4호(교육급여)의 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외
【지원대상 확대】	26만 가구 → 63만 가구 (37만 가구↑) 〈예상치〉
【예산규모 확대】	1,300억원 → 4,700억원 (3,400억원↑) 〈예상치〉
【소득구간 유지】	점중(0~800만원) / 평탄(800~1,200만원) / 점감(1,200~1,700만원)
【최대급여액 확대】	최대 연간 80만원 → 연간 120만원
【급여율 조정】	급여증가율 10% → 15% / 급여감소율 16% → 24%

[그림 3-1] 참여정부 최초 입법 및 시행 당시 급여체계 (아동 2인 이상 적용)



[그림 3-2] MB정부의 확대 개편에 따른 급여체계 (아동 1인 이상 적용)



이상과 같이 경제위기에 따른 근로빈곤층에 대한 소득지원을 위한 대응 전략으로서 근로장려세제의 확대 개편이 지닌 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 근로장려세제는 낮은 임금수준과 불완전 고용 등 경제활동 상황의 변화로 인해 소득이 감소한 저소득 근로빈곤층, 그리고 나아가 소득지원을 통해 실직빈곤층에 대한 근로활동 참여를 유인하기 위한 정책 수단으로서 적절하게 활용 가능하다는 점이다. 특히, 전년도 귀속분 근로소

득에 대한 신청 및 급여지급이라는 운영체계에 따라, 지난 경제위기 당시 2008년 근로활동에 참여했으나 경제위기 심화가 시작된 2008년 하반기 또는 2009년 중에 실직하게 된 근로자에 대한 지원 확대가 가능한 구조로 제도 도입 초기 발생할 수밖에 없는 정책시차의 최소화가 가능하다. 즉, 2008년 세법 개정을 통해 2009년 상반기 중 제도를 확대 개편함에 따라 2008년 중 근로활동에 참여한 저소득 근로빈곤층에 대한 경제적 인센티브의 의미가 더욱 강화된 것이며 이들이 2009년 급여신청 및 지급 시점에 실직 및 불완전 고용 상태에 있더라도 일시적으로 근로장려금을 지급함으로써 소득지원이 가능한 상황이었다.

또한, 근로빈곤층에 대한 소득지원 및 근로유인 체계인 근로장려세제는 실직빈곤층에 대한 공공부문 일자리 지원사업과 시너지 효과를 일으킬 수 있으며, 이러한 상황에서의 근로장려금 수급을 경험한 저소득층의 긍정적 인식 제고와 향후 추진되는 공공부문 일자리 지원사업에 대한 참여 제고 및 경제여건 개선에 따른 근로활동 참여에 대한 유인으로 작용할 가능성을 제공한 것으로 볼 수 있다. 한편, 2008년과 2009년 중에 다양한 사회적 일자리나 민간부문에 일시적으로 취업하였다가 경기회복 이후 재취업에 성공할 경우 근로장려세제 시행 직후 나타날 수 있는 정책 체감시차가 축소되는 부가적 효과도 있다고 할 수 있다.

2. 근로장려세제 운영 현황 및 최근 동향²³⁾

가. 근로장려세제 운영 현황 : 근로장려금 신청 및 지급

1) 2009년 근로장려세제 운영 현황

2010년 10월 현재, 근로장려세제는 2009년 5월과 9월, 그리고 2010년

23) 국세청 보도자료 인용

5월과 9월, 각각 두 차례의 근로장려금 신청 및 지급절차가 진행되었으며, 여기서는 국세청에서 발표한 자료를 중심으로 근로장려세제 신청 및 지급 등 운영 현황을 살펴보고자 한다.

먼저, 앞서 살펴본 바와 같이 2008년 말 세법 개정을 통해 추진된 근로장려세제 조기 확대 개편결과에 따라 근로장려세제 시행 이후 2009년 5월 최초로 이루어진 근로장려금 신청 결과를 살펴보면, 전국에서 총 72만4천 가구가 5,582억원의 근로장려금을 신청한 것으로 나타났다. 이것은 일선 세무서에서 우편 등으로 근로장려금 신청을 안내했던 약 797천 가구 대비 90.9%의 신청률 수준을 나타낸 것이다. 이와 같이 근로장려금을 최초로 신청한 가구는 우리나라 전체 가구(1,667만 가구)의 4.3%이며, 근로자 가구(1,032만 가구)의 약 7.0%에 이르는 것이다.

〈표 3-5〉 근로장려금 신청가구

신청 가구(A)	전체 가구(B)	근로자가구(C)	점유비	
			A/B	A/C
72만	1,667만	1,032만	4.3%	7.0%

이러한 신청가구의 규모는 심사결과에 따라 최종 급여지급 결과와는 차이가 존재하지만, 2008년 말 근로장려세제 확대 개편을 추진할 당시 예상되었던 지원대상과 근로장려금 총액보다 증가한 규모이다. 지원대상 가구규모는 당초 63만 가구를 예상하였으나 72만4천 가구가 신청하여 약 9만4천 가구가 증가하였으며, 이는 참여정부 당시 계획했던 26만 가구보다 시행 첫 해부터 약 46만4천 가구가 추가적으로 근로장려금을 신청한 결과이며, 근로장려금 지원 규모 역시 당초 4,700억원을 예상하였으나 근로장려금 신청 규모는 5,582억원으로 약 882억원 증가하였고, 이로 인한 근로장려금 신청 가구당 평균 신청금액은 77만원으로 나타났다.

다음으로, 근로장려금 신청가구의 근로형태를 보면 상용근로자 29만2천 가구(40.3%), 일용근로자 31만7천 가구(43.8%), 상용 & 일용근로자 11만

5천 가구(15.9%)로, 불안정하고 소득수준이 낮은 일용근로자 가구가 가장 많이 신청한 것으로 나타났다.

〈표 3-6〉 근로장려금 신청가구의 근로형태

구 분	계	상용근로자	일용근로자	일용+상용
신청가구	724천	292천	317천	115천
(비율)	100%	40.3%	43.8%	15.9%

한편, 근로장려금 신청가구의 업종을 살펴보면 상용근로자의 경우 제조업(26.7%), 도소매업(15.6%)이 많은 반면, 일용근로자의 경우 일자리의 특성상 건설업(11만8천, 34.7%), 음식숙박업(3만7천, 10.9%)이 상대적으로 높은 비중을 차지하였다.

〈표 3-7〉 근로장려금 신청가구의 종사업종

구 분	계	제조	건설	도·소매	음식·숙박	기타
상용근로자	360천	96천	39천	56천	12천	157천
(비율)	100%	26.7%	10.8%	15.6%	3.3%	43.6%
일용근로자	340천	61천	118천	47천	37천	77천
(비율)	100%	17.9%	34.7%	13.8%	10.9%	22.7%

다음으로, 가구특성에 따른 신청가구 유형을 살펴보면, 전체 신청가구 중 배우자가 없는 한부모 세대가 20만7천 가구(28.6%)로 미국, 영국 등 근로장려제도를 운영하고 있는 주요 국가에서 나타난 결과와 같이 한부모 가구에 대한 소득지원 가능성이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 근로장려금 신청가구의 유형

전체 신청가구	부부가구	한부모가구
724천	517천	207천
(비율)	71.4%	28.6%

또한, 근로장려세제 적용을 위한 급여체계 구성요소 중 중요한 선정기준 중에 하나인 18세 미만 자녀 수에 따른 신청가구의 분포를 살펴보면, 자녀 1인을 부양하는 가구는 31만9천 가구(44.1%), 2인 이상의 자녀를 부양하는 가구는 40만5천 가구(55.9%)로 나타났다. 이러한 결과는 2008년 근로장려세제 확대 개편결과 당초 적용대상이 아니었던 자녀 1인 가구(약 32만 가구)가 추가로 근로장려금을 신청할 수 있게 되었음을 보여주는 것이다. 특히, 이러한 ‘18세 미만 자녀 1인 이상 부양’ 요건에 의해 근로장려금 신청자의 연령이 30대(41.2%)와 40대(43.9%)인 가구가 전체 신청가구의 85.1%를 차지하고 있는 것으로 나타난 반면, 청년층 및 중고령층 비율은 매우 낮은 편으로 이러한 연령층에 해당하는 근로빈곤층을 위한 추가적인 대책으로 자녀가 없는 가구에 대한 근로장려세제 적용 확대를 조기에 추진 하거나 별도의 근로장려세제를 도입하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

〈표 3-9〉 근로장려금 신청가구의 자녀수 현황

구 분	계	자녀1인	자녀2인 이상
신청가구	724천 가구	319천 가구	405천 가구
(비율)	100%	44.1%	55.9%

한편, 근로장려세제 수급대상 선정기준 가운데 외국의 운영사례와 달리 우리나라에서 비교적 엄격하게 적용하고 있는 재산기준으로 인해, 근로장려금 신청가구 중 62만4천 가구(86.2%)가 무주택 가구였으며, 나머지 가구가 기준시가 5천만원 이하의 소규모 주택을 보유하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-10〉 근로장려금 신청가구의 주택보유 현황

신청가구	무주택	기준시가 5천만원 이하	기준시가 5천만원 초과
724천 가구	624천 가구	99천 가구	1천 가구
(비율)	86.2%	13.7%	0.1%

다음으로, 가구당 근로장려금 최대급여액인 120만원을 신청한 가구(연간 부부합산 총소득 800~1,200만원인 근로빈곤층)는 19만9천 가구로 전체의 27.5%를 차지하고 있었으며, 연간 부부합산 총소득 0~800만원인 점증구간에 해당하는 신청가구는 약 50%에 해당하는 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 근로장려금 신청가구의 근로장려세제 구간 분포

구 분	계	점증구간	평탄구간	점감구간
신청가구	724천	361천	199천	164천
(비율)	100%	49.9%	27.5%	22.6%

이상과 같이 2009년 5월 신청한 가구에 대한 근로장려금 지급여부 심사 결과를 바탕으로, 국세청은 2009년 9월에 전체 신청가구의 81.5%인 591천 가구에 대하여 총 4,537억원의 근로장려금(가구당 평균 근로장려금 지급액 약 77만원)을 지급하였다. 한편, 근로장려금 적격여부 심사 과정에서 전체 신청가구의 18.5%인 13만3천 가구는 수급요건을 갖추지 못하여 지급 대상에서 제외되었는데, 이러한 사유로는 재산기준 초과가 39.8%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 소득기준 초과가 36.1%, 비근로자 신청사예 8.3%, 부양자녀 기준 부적합 7.5% 순서로 나타나 향후 근로장려세제 급여 체계를 구성하고 있는 요소 가운데, 재산기준 및 적용범위 소득기준 완화의 필요성이 높다는 시사점을 도출할 수 있다.

〈표 3-12〉 근로장려금 지급대상제외 사유

합 계	총소득	부양자녀	재산1억	비근로자	기타
133천 가구	48천	10천	53천	11천	11천
100%	36.1%	7.5%	39.8%	8.3%	8.3%

한편, 세법 상 근로장려금 지급대상으로 확정되었을지라도 근로장려금 신청가구가 납부할 세액이나 체납세액이 있는 경우, 근로장려금에서 이를

우선적으로 납부 또는 충당한 후에 근로장려금 잔액을 지급하도록 규정하고 있는데, 이러한 규정에 따라 체납세액 충당 후 근로장려금을 지급한 가구의 규모는 전체 지급대상 가구의 8.6%에 해당하는 51천 가구로 나타났으며, 그 수준은 약 277억원(전체 근로장려금 지급액의 6.1%)에 이르렀다.

마지막으로, 2009년 최초로 운영된 근로장려세제와 관련하여 근로장려금 신청 및 수급가구를 대상으로 국세청이 조사기관에 의뢰하여 실시한 정책 만족도 평가결과를 살펴보면, 전체 가구의 약 82.4%(매우 만족 37.0%, 만족 45.4%)가 만족하는 것으로 나타났으며, 특히 근로장려금 신청 안내, 근로장려금 지급 및 처리과정 등 효율적인 집행 과정에 대해서 약 88.3%가 긍정적으로 평가한 것으로 나타났다. 한편, 근로장려금이 저소득 근로자가 구의 생활에 실질적인 도움이 되는 것으로 평가한 가구가 전체의 90.3%였으며, 특히, 최대급여 수준인 120만원을 받은 수급자의 경우에는 거의 대부분(98.4%)이 도움이 되었다고 응답하였다. 이와 같은 근로장려금을 수급한 가구의 대부분은 근로장려금을 일상적인 생활비(60.8%)로 사용하였으며, 특히, 자녀 교육비에 사용한 경우가 30.7%에 이를 정도로 매우 높게 나타났다. 한편, 2009년 근로장려금 신청가구의 97.9%가 2010년에도 근로장려금을 신청하겠다는 의사를 나타낸 것으로 확인되었다.

2) 2010년 근로장려세제 운영 현황

앞서 살펴본 바와 같이, 2009년 5월과 9월에 걸쳐 최초로 실시된 근로장려금 신청 및 지급은 2010년에도 동일한 방식으로 진행되었다. 그러나, 매년 물가수준 등을 고려하여 3% 내외로 인상되는 최저생계비 등 다양한 복지정책의 선정기준과 달리 근로장려세제 급여체계를 구성하고 있는 주요 요소들은 세법 상 규정된 바와 같이 2009년과 동일한 기준으로 변동 없이 그대로 적용되었다.

이와 관련하여 2010년 근로장려세제 운영 현황을 살펴보면, 먼저 근로장려금 신청가구는 675천 가구로 2009년 724천 가구에 비해 감소하였으며,

신청 안내가구(736천 가구) 중에 약 91.7%가 신청한 것으로 나타났다. 이들이 신청한 근로장려금 신청금액은 약 5,200억원이었으며, 가구당 평균 근로장려금 신청액은 약 77만원으로 2009년과 유사한 수준으로 나타났다. 이처럼, 신청절차 개선 및 편의성 제고 등으로 신청률은 2009년(90.9%, 신청 724천 가구/안내 797천 가구)에 비해 약간 높아졌으나, 신청안내 대상 가구 감소 및 수급요건 미충족자 지급제외 등의 영향으로 신청가구 규모는 약 5만 가구 정도 감소하였으며, 2009년 심사결과 지급대상 제외 가구(133천 가구) 중에서는 불과 18천 가구만이 신청한 것으로 나타났다.

이처럼, 근로장려세제 신청가구가 감소한 원인은, 우선 2008년 당시 촉발된 경제위기로부터 벗어나 서서히 경기가 회복됨에 따라 2009년의 소득수준이 다소 향상되었고, 특히 최저임금 상승(시간급 '08년 3,770원 → '09년 4,000원, 6.1% 상승)으로 인해 저소득 근로자가구의 소득수준은 향상되었으나 근로장려세제의 선정기준 등 급여체계 구성요소는 변동되지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 이로 인해 총소득 요건(부부합산 연간 총소득 1,700만원 미만) 자체를 충족시키는 저소득 근로자가구의 규모가 감소한 것으로 나타난 것으로 판단할 수 있다.

한편, 근로장려금을 신청한 가구에 대한 수급요건을 심사한 결과 전체 신청가구의 약 82.4%인 556천 가구에 대한 근로장려금 지급이 확정되어 지난 2010년 9월 총 4,284억원 규모의 근로장려금이 지급되었다. 가구당 평균 근로장려금 지급액은 2009년과 유사한 77만원이었으며, 소득수준에 따라 최저 15천원부터 최대급여액 120만원까지 근로장려금이 지급되었다. 근로장려금 수급가구의 급여구간별 분포 및 평균 근로장려금 수준은 다음과 같으며, 2009년과 2010년 근로장려금 신청 및 수급가구를 비교한 결과, 2009년 근로장려금을 지급받은 591천 가구 중 절반에도 미치지 못하는 44.8% 수준인 265천 가구만이 2010년에도 근로장려금을 지급받았으며, 나머지 326천 가구는 소득증가 등 선정기준을 충족시키지 못하여 수급대상에서 제외되었는데, 특히 앞서 언급한 바와 같이 저소득 근로자가구의 소득수준 상승에도 불구하고 급여체계가 조정되지 않음에 따라 총소득(부부합산

1,700만원) 기준을 초과하여 수급대상에서 제외된 가구가 전체 제외가구의 43.8%(143천 가구)로 가장 많은 비중을 차지하였다.

〈표 3-13〉 2009년과 2010년 근로장려금 신청 및 수급가구

구 분	전체	점증구간	평탄구간	점감구간
수급가구 (천 가구)	556 (100.0%)	263 (47.3%)	156 (28.1%)	137 (24.6%)
근로장려금 (억원)	4,284	1,540	1,875	869
평균 근로장려금	77만원	58만원	120만원	64만원

구 분	2009년	2010년	비 고
신청가구	724천 가구 (5,582억원)	675천 가구 (5,209억원)	△49천 가구 (△373억원)
지급가구	591천 가구 (4,537억원)	556천 가구 (4,284억원)	△35천 가구 (△253억원)

이러한 2010년 근로장려금 수급가구를 다양한 특성에 따라 분류해보면, 역시 무주택 가구(80%), 30~40대 가구(83.3%), 부부가구(76.1%), 일용근로자 가구 (64.6%)가 가장 많은 비중을 차지하였다. 한편, 근로장려금 수급가구 중 국세 체납세액이 존재하여 이를 먼저 충당하고 남은 금액을 지급받은 가구는 33천 가구로 2009년(51천 가구)에 비해 35.3% 감소하였다.

나. 근로장려세제 관련 최근 동향

시행 2년차를 맞이하고 있는 근로장려세제 운영 및 확대 개편 관련 최근 동향을 요약하면, 우선 국회 기획재정위원회 또는 보건복지위원회에 소속된 의원을 중심으로 의원입법을 발의한 경우가 한나라당(1건)을 포함하여 총 7건에 이르며, 특히 민주당(5건)과 민주노동당(1건)에서 근로장려세제 확대 개편에 관심이 집중되고 있다는 것이다. 이러한 의원입법의 주요내용은 크게 두 가지로 요약될 수 있는데 첫 번째는 본 연구에서 근로장려세제 적용

대상 범위와 관련된 구조적 개편방안과 연계된 것으로 자영업자에 대한 근로장려세제 확대 적용을 조기에 추진해야 한다는 것이다. 이것은 지난 2009년 말 조세특례제한법 개정('09.12.31)을 통해 추가된 자영업소득자(사업소득이 있는 자)에 대한 근로장려세제 시행 규정과 관련되어 있다고 할 수 있다.

【조세특례제한법】

제100조의 3 (근로장려금의 신청자격)

- ① 소득세 과세기간 중에 「소득세법」 제19조에 따른 사업소득이 있는 거주자로서 대통령령이 정하는 자 또는 같은 법 제20조에 따른 근로소득이 있는 거주자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우 해당 소득세 과세기간의 근로장려금을 신청할 수 있다.

【조세특례제한법 부칙(2010. 01. 01. 법률 제9921호)】

제45조 (근로장려금 신청자격 등에 관한 적용례)

제100조의 2, 제100조 3 및 제100조의 5(제1항 각 호 외의 부분 후단의 개정부분은 제외한다)의 개정 규정은 2014년 1월 1일이 속하는 과세연도에 귀속되는 소득분부터 적용한다.

국세청은 자영업자에 대한 근로장려세제의 확대 적용 시점을 최초 근로장려세제 도입 당시 계획된 단계적 추진일정에 맞춰 2014년 귀속분 근로 및 사업소득을 대상으로 2015년부터 최초로 근로장려금 신청 및 지급이 이루어지도록 명문화 하였다. 이러한 근거로서 국세청은 자영업자에 대한 소득과액 인프라 및 실제 소득과액 수준, 그리고 근로장려세제 주요 적용대상인 연간 수입금액 4,800만원 미만 사업자(부가가치세 간이과세자, 소규모 면세사업자 등)의 경우 현실적으로 소득과액 자체가 어려운 실정임을 감안한 것이라고 할 수 있다. 한편, 국세청은 자영업자에 대한 시행을 준비하는 과정에서 2014년까지 근로자가구에 대한 시행 당시와 동일한 수준인 80% 이상의 소득과액률을 목표로, 자진신고 확대 등 단계적으로 소득과액 수준을 제고시켜 나갈 계획을 가지고 있다.

의원입법 내용 중 두 번째 공통적인 사항은, 근로장려세제의 급여체계를 구성하고 있는 선정기준 및 최대급여액 관련 요소를 개편함으로써 근로장려금 수급기구의 비율 및 급여수준을 확대하자는 것이다. 이것은 본 연구에서 제시하고 있는 근로장려세제의 미시적 개편방안과 관련된 것으로, 부부합산 총소득 요건 및 점증·평탄·점감구간으로 구성된 급여체계의 소득간별

경제소득을 최초 입법 당시 고려된 2006년 최저생계비 수준이 아니라 최소한 그 동안 상승된 현재의 최저생계비 수준으로 조정해야 한다는 것이다. 이러한 방향에 따라 일부 법안에서는 총소득 요건을 1,800만원 또는 2,000만원 수준으로 상향 조정해야 한다는 내용이 포함되었다. 한편, 점증구간의 급여증가율을 상향 조정하여 최대급여액을 현행 120만원에서 최소 150만원 또는 180만원 수준으로 인상하자는 의견도 제시되어 있다.

반면, 근로장려세제 운영 및 확대 개편과 관련하여 기획재정부 및 국세청 등의 입장은, 여전히 소득과악 인프라 및 예산 제약 등으로 인해 근로장려세제 확대에 다소 유보적 입장을 가진 것으로 판단된다. 그러나, 근로장려세제는 조세영역과 복지영역이 결합되어 새로운 형태로 운영되는 소득보장제도로써 의미가 있을 뿐만 아니라, 구체적인 확대 및 운영방안과 관련하여 조세와 복지정책 영역에 대한 통합적 관점을 필요로 하며 감세 또는 증세와 관련된 논쟁을 촉발시킬 수 있다. 특히, 저소득층의 근로활동 장려 및 탈 빈곤 또는 탈 수급을 강조하는 소득보장체계 재편과정에서 중요한 요인으로 작용할 될 것이며, 법률체계나 예산구조의 특징을 고려할 경우, 매년 개정이 이루어졌던 조세특례제한법 상에 법적 근거를 두고 있고, 재정지출이 아닌 조세지출 형태로 규정되어 있다는 점에서 기존의 복지정책에 비해 상대적으로 확대 가능성이 높다고 할 수 있으며, 본 연구에서 살펴본 다양한 의원입법 내용은 이를 보여주는 것이라고 할 수 있다.

〈표 3-14〉 근로장려세제 확대 개편 관련 의원입법 동향 및 주요내용

구 분	의 원 입 법 주 요 내 용
최인기 의원 (민주당, 2009.3.30)	○ 최대지급액 및 수급요건 확대 - 근로장려금 최대지급액을 120만원에서 150만원으로 확대 - 총소득 요건을 1,700만원에서 1,800만원으로 상향조정 - 최대급여액 구간, 점중·점감구간 및 산정을 조정 ※ 최대급여구간 : 현행 800~1,200만원 → 조정 600~1,200만원 ※ 점중구간(0~600만원) 15% → 25% - 점감구간(1,200~1,800만원) 24% → 25% <개정이유> 저소득근로자 가구에 실질적인 도움이 되도록 현행 수급요건을 완화
김효석 의원 (민주당, 2009.4.3)	○ 근로장려금 수급요건 중 부양자녀 연령을 현재 18세 미만에서 20세 이하로 조정 <개정이유> 부양자녀기준이 소득세법 공제대상인 20세 이하와 차이가 있어 일치 필요
이용섭 의원 (민주당, 2009.6.11)	○ 자영업자 근로장려세제 조기시행 <삭제> - 2014년 소득기준, 2015지급 → 2011년 지급 (4년 단축)
이정희 의원 (민노당, 2009.10.28)	○ 자영업자 근로장려세제 조기시행 <삭제> - 2014년 소득기준, 215년 지급 → 2012년 지급 (3년 단축) ○ 최대지급액 및 수급요건 확대 - 근로장려금 최대지급액을 120만원 → 180만원으로 확대 - 부양자녀요건 삭제 (현행 18세 미만 자녀 1인 이상 부양) - 재산요건을 1억원 미만 → 1억 3,500만원 미만으로 상향조정 - 총소득요건을 1,700만원 → 2,000만원으로 상향조정 - 최대급여액 구간, 점중·점감구간 및 산정을 조정 ※ 최대급여 구간 : 현행 800~12,00만원 → 조정 900~1,400만원 ※ 점중구간(0~900만원) 15% → 20% - 점감구간(1,400~2,000만원) 24% → 30% <개정이유> 근로장려세제 적용요건을 당초 2006년도 법안 도입 당시 기준에서 상황변화에 맞추어 2008년 기준으로 새롭게 설정
김성식 의원 (한나라, 2009.11.6)	○ 자영업자 근로장려세제 조기시행 <삭제> - 영세 사업소득자 : 2012년 지급 (3년 단축) - 특수형태 근로종사자 : 2013년 지급 (2년 단축) ○ 근로장려금의 체납 추당 및 압류 제외 ○ 근로장려세제 등 명칭 변경 - 근로장려세제 → 근로동장려세제 - 근로장려금 → 근로동장려금 <개정이유> 경제적으로 어려운 영세 사업소득자의 실질소득 지원을 위해 영세 사업소득자까지 근로장려세제 확대적용
오제세 의원 (민주당, 2009.11.18)	○ 영세 사업소득자 근로장려세제 시행 <삭제> - 공포한 날부터 시행
강운태 의원 (민주당, 2009.11.27)	○ 자영업사업자, 농업소득자 근로장려세제 시행 <삭제> * 국민기초생활보장대상자를 포함하되, 국민기초생활보장법에 따른 현금 급여액과 근로장려금 중 큰 금액을 지급 - 공포한 날부터 시행

자료: 국세청 내부자료

제3절 근로장려세제 도입검토 모형 & 최초 입법모형과 현행 급여체계의 효과성 분석

여기서는 앞서 살펴본 바와 같이 2005년 진행된 근로장려세제 도입검토 및 결정 시 논의되었던 근로장려세제 모형과 2006년 입법에 의해 2008년부터 시행 예정이었던 급여체계 모형, 그리고, 경제위기로 인해 2008년 말 세법 개정에 의해 확대 개편된 이후 2009년과 2010년 근로장려금 신청 및 지급이 이루어진 현행 급여체계를 대상으로 각 모형별 급여체계 구성요소(parameter) 및 급여체계 구조를 비교 분석하고, 이를 기초로 근로장려세제 모의 적용을 통해 저소득 근로빈곤층에 대한 소득지원 관점에서 근로장려세제 시행의 효과성을 평가하고자 한다.

1. 근로장려세제 도입검토 & 최초 입법모형과 현행 급여체계 개요

먼저, 2005년 당시 대통령 지문 빈부격차·차별시정위원회를 중심으로 추진된 한국형 EITC 도입에 대한 타당성 검토 및 결정 과정에서 논의된 한국형 EITC 도입 모형의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 2005년 8월에 개최된 제64회 국정과제회의를 통해 보고된 모형으로, 당시 3가지 모형의 급여체계(모형 A-1~A-3으로 설정)가 검토된 바 있으며 검토 결과를 바탕으로 근로장려세제 도입을 최종 결정하였으며 단계적인 확대 시행계획을 수립하는데 근거로 활용되었다.

세 가지 모형을 비교하여 살펴보면, 위원회에서 직접 설계한 급여체계 모형(A-1~A-2)과 재정경제부에서 제안한 모형(A-3)으로 대비될 수 있는데, 우선 전자의 경우 기초생활보장 수급자에 대한 신청제한 없이 전면 적용하는 방안이었던 반면, 후자의 경우 수급자에 대한 적용을 제외하였다는 점에서 구조적 차이가 있으며, 특히 당시 프랑스의 PPE 또는 최근 새롭게 도입한 캐나다의 WITB와 같이 최저임금 기준 월 80시간에 해당하는 소득수준을 최소소득기준으로 설정하였다는 점에서 차별화 된다.

또한, 자녀 수에 따른 급여체계 구성과 관련하여 위원회의 두 가지 모형에서 각각 자녀 1인인 가구와 자녀가 2인 이상인 가구에 대해 별도의 급여체계를 설정하여 자녀가 많은 가구에 대하여 급여증가율 및 급여감소율을 동일하게 적용하였으나 소득구간별로 보다 높은 소득기준을 적용함으로써 최대급여액을 차등 지급하는 모형으로 설계되었다. 특히, 두 모형은 이러한 소득기준을 설정함에 있어서 가구규모별 최저생계비와 연동되는 모형으로 설계되었는데, 자녀 1인 가구의 경우 3인 가구의 최저생계비를, 자녀 2인 이상인 경우 4인 가구의 최저생계비 대비 일정한 비율이 적용되었다.

한편, 위원회에서 제안한 두 모형(A-1과 A-2)의 차이는 급여체계 구성에 있어서 소득기준과 급여수준의 차이로 요약된다. 전자의 경우, 점증구간 및 평탄구간 경계소득은 상대적으로 낮지만 소득기준이 최저생계비 대비 162%까지 확장될 정도로 차상위계층 이상 저소득 근로자가구를 포괄하기 위한 모형이었으며, 최대급여액은 182만원(자녀 1인)과 225만원(자녀 2인 이상)으로 상대적으로 낮은 수준이었다. 반면, A-2 모형의 경우 근로유인이 강한 점증구간이 현금급여기준선에 가까운 최저생계비 80%, 최대급여액을 지급하는 평탄구간이 최저생계비의 110%에 이를 만큼, 근로유인과 소득지원을 강화한 것으로 최대급여액 수준이 271만원과 334만원으로 월등히 높은 반면 부부합산 총소득 기준은 최저생계비의 150% 수준으로 A-1모형에 비해 약간 낮은 수준으로 설계되었다.

이러한 두 가지 모형과 달리, 재정경제부가 제안한 모형(A-3)은 최초에 최소한의 급여체계를 설계하여 시범 운영적인 성격으로 제도를 도입하기 위한 목적을 지니고 있었다. 기초보장 수급자에 대한 미적용 및 부양자녀 2인 이상인 가구에 대해서만 우선 적용하는 제한적인 구조로 설계되었으며, 급여체계를 구성하는 요소에 있어서도 차별시정위원회의 두 가지 모형에 비해 낮은 수준이었다. 앞서 언급한 바와 같이, 최소소득기준을 설정함과 동시에 급여증가율은 20%로 동일하였으나 점증구간의 경계는 최저생계비 58%로 현행 급여체계(800만원)보다 약간 높은 수준이었으며, 평탄구간은 최저생계비의 66% 수준으로 현행 급여체계(1,200만원)보다 오히려 낮은

약 1,000만원이었으며 그 결과 최대급여액은 104만원에 불과했다. 그러면
 서도 급여감소율(10%)을 상대적으로 낮게 설정함하여 위의 두 가지 모형
 보다 약간 낮은 최저생계비 대비 140% 수준으로 설계한 것은 예산제약을
 고려하여 최소한의 비용으로 수급대상 가구를 확대하기 위한 방안이었다고
 판단할 수 있다.

〈표 3-15〉 근로장려세제 도입검토 모형 및 현행 급여체계 개요 비교

구분	현행 (2009-2010)	도입검토 모형 (2005년 도입결정 시)		
		모형 A-1	모형 A-2	모형 A-3
적용대상	근로자가구	근로자가구	근로자가구	근로자가구
기초보장수급자 적용여부	기초보장급여 3개월 이상 수급가구 미적용	모두 적용	모두 적용	기초보장 수급가구 미적용
재산기준	소규모주택 1채 총자산 1억	-	-	-
최소소득기준	-	-	-	월 80시간 최저임금소득 (362만원)
자녀수 구분	자녀 1인 이상	자녀 1인 자녀 2인 이상	자녀 1인 자녀 2인 이상	자녀 2인 이상
점증률 (급여증가율)	15%	20% 20%	25% 25%	20%
점증기간	~800	~912 ~1,124 (PL74%)	~1,084 ~1,337 (PL80%)	~881 (PL58%)
평탄기간	~1,200	~986 ~1,215 (PL88%)	~1,355 ~1,671 (PL110%)	~1,003 (PL66%)
점감률 (급여감소율)	24%	20% 20%	50% 50%	10%
점감기간	~1,700	~1,996 ~2,461 (PL162%)	~1,848 ~2,279 (PL150%)	~2,127 (PL140%)
최대 급여액	120	182 225	271 334	104
기준적용 대상소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득
급여산정 대상소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득

한편, 3가지 모형의 공통점은, 우선적으로 근로자가구를 대상으로 시행하는 방안을 고려하였다는 것과 소득기준 적용대상을 부부합산 총소득 개념으로, 그리고 근로장려금 산정 대상소득을 근로소득으로 설정한 것으로, 당시에는 재산기준에 대한 구체적인 고려가 진행되지 않았다.

이상과 같은 2005년 도입 결정 당시 검토되었던 3가지 모형(A-1~A3)을 현행 근로장려세제 급여체제와 비교해보면, 차별시정위원회가 제안했던 A-1 및 A-2 모형과는 커다란 격차가 존재하고 있으며 전체적인 규모 측면에서 당시 재정경제부가 제안했던 모형(A-3)과 유사하다고 할 수 있다. 구조적인 측면에서는 기초보장수급자에 대한 적용여부에서 동일하나, 최소소득기준을 설정하고 있다는 점과 자녀 2인 이상 가구만 제한적으로 적용한다는 점에서는 뚜렷한 차이가 존재한다. 한편, 급여체제 구성요소와 관련하여 살펴보면, 현행 급여체제에서는 최대급여액에 해당하는 평탄구간이 크게 설정된 반면 급여증가율이 낮으며, A-3모형의 경우에는 급여증가율이 높지만 최소소득기준으로 인해 최대급여액은 다소 낮은 반면에 소득기준은 월등하게 높게 설계되어 근로장려금을 수급하는 근로자가구의 비율은 다소 높을 것으로 예상할 수 있다.

다음으로 2006년 입법 및 시행령 제정에 의해 2008년 도입된 급여체제(모형 B)는, 앞서 살펴본 것처럼 경제위기에 대응하기 위하여 세법 개정을 통해 현행 급여체제로 확대 개편되기 이전의 모형을 의미한다. 이것은 당초 근로장려세제 입법 및 도입방안 발표과정에서 재정경제부가 제시한 단계적 확대 시행계획 중 1단계에 해당하는 것으로, 시범 운영적 성격을 지니고 있으며 당시 재정경제부 근로장려세제 추진단에 의해 도입결정 당시 검토된 모형에 비해 크게 축소 설계된 모형이라고 할 수 있다.

결과적으로, 이는 최초 입법 및 시행된 급여체제 모형임에도 불구하고 2008년 확대 개편에 의해 실질적으로 시행되지 못한 상태로 이미 근로장려세제의 과거가 되어버린 모형으로, 현행 급여체제 뿐만 아니라 앞서 살펴본 3가지 모형 중에서 가장 규모가 작은 A-3 모형과도 급여체제 구성요소 측면에서 큰 차이를 나타내고 있다. 먼저, 구조적인 측면을 살펴보면 기초

보장 수급가구를 적용에서 배제하고 있으며, 재산기준 역시 무주택 가구로 한정하고 있어 매우 제한적이다. 또한, A-3와 동일하게 자녀가 2인 이상인 근로자가구만을 대상으로 하고 있으며, 급여증가율은 10%로 매우 낮아 근로장려금 최대급여액은 80만원에 불과하며, 이는 2005년 당시 재정경제부가 최소한으로 제안한 104만원 수준에도 미치지 못하는 수준이다. 한편, 최대급여액 수준이 낮은 만큼 급여감소율은 현행 급여체계(24%)에 비해 다소 낮은 16%로 설계되었다.

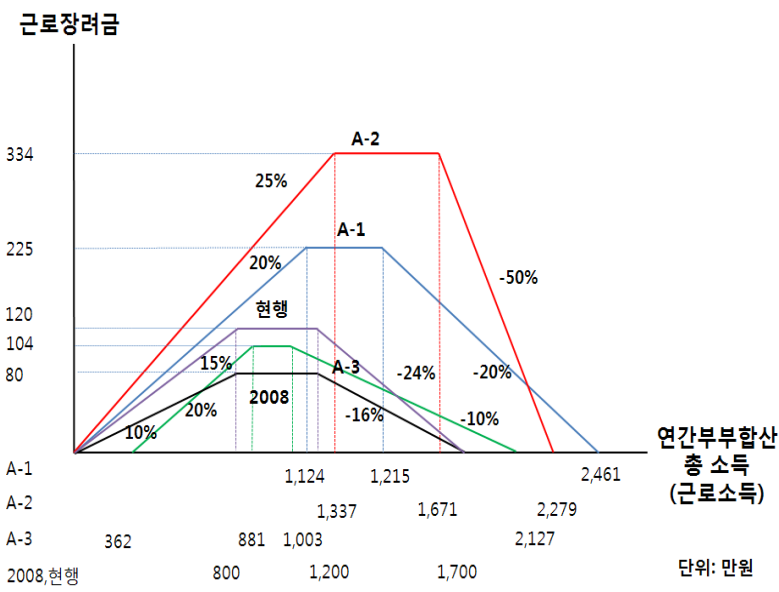
〈표 3-16〉 근로장려세제 최초 입법모형 및 현행 급여체계 개요 비교

구분	현행 (2009-2010)	모형 B (2008년 최초 입법 및 시행모형)
적용대상	근로자가구	근로자가구
기초보장수급자 적용여부	기초보장급여 3개월 이상 수급가구 미적용	기초보장급여 3개월 이상 수급가구 미적용
재산기준	소규모주택 1채, 총자산 1억	무주택가구, 총자산 1억
최소소득기준	-	-
자녀수 구분	자녀 1인 이상	자녀 2인 이상
점증률 (급여증가율)	15%	10%
점증구간	~800	~800
평탄구간	~1,200	~1,200
점감률 (급여감소율)	24%	16%
점감구간	~1,700	~1,700
최대 급여액	120	80
기준적용 대상소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득
급여산정 대상소득	근로소득	근로소득

이상에서 살펴본 근로장려세제 도입검토 모형(2005년, 모형 A-1~A-3)과

최초 입법모형(2008년, 모형 B), 그리고 현재 시행 중인 근로장려세제의 모형(2009~2010)별 급여체계 구조를 제시하면 그림과 같다. 요컨대, 근로장려세제의 과거와 현재에 해당하는 5가지 모형의 경우, 최초 입법모형이 2005년 당시 재정경제부에서 제안한 최소 모형에 비해서도 축소된 수준이었으며, 현 정부 들어 2008년 말에 추진된 확대 개편으로 인해 현행 근로장려세제 급여체계는 이러한 모형(A-3)을 넘어서는 수준으로 확대되었으나, 낮은 소득기준(부부합산 총소득 1,700만원)으로 인해 근로장려금 수급대상은 제한적이라고 할 수 있다. 특히, 현행 근로장려세제 급여체계는 2005년 한국형 EITC 도입의 타당성을 본격적으로 검토할 당시 제안되었던 모형에 비해서 여전히 낮은 수준으로 향후 구조적 측면에서의 적용대상 확대 및 급여체계의 구성요소와 관련된 미시적 측면에서 다양한 근로장려세제 확대 개편방안을 검토하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

[그림 3-3] 근로장려세제 도입검토 & 최초 입법모형(2008) 및 현행(2009~2010) 모형별 급여체계 구조



2. 근로장려세제 도입검토 & 최초 입법모형과 현행 급여체계의 수급가구 및 근로장려금

가. 근로장려세제 모의적용 전 가구특성별 분포

모형별 모의적용 결과를 비교 분석하기에 앞서, 먼저 근로장려세제 적용 이전 상황에서의 가구 및 근로활동에 대한 특성을 살펴보고자 한다. 이러한 가구특성 및 근로활동 유형별 분포는 향후 근로장려세제 급여체계 개편에 따른 효과성을 극대화하는데 반드시 고려되어야 하는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 먼저, 근로장려세제 적용여부 및 급여체계를 결정하는 중요한 선정기준 가운데 하나인 자녀와 관련하여 현재 근로장려세제의 적용대상이 될 수 없는 아동이 없는 가구가 전체의 약 60%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 아동 2인 가구(약 19.2%)와 1인 가구(약 16.4%) 순서로 나타났다. 최근 미국 EITC의 경우 별도의 급여체계를 설정하여 적용하고 있는 아동 3인 이상 다자녀 가구는 약 3.8%인 것으로 나타났다.

〈표 3-17〉 18세 미만 아동수별 가구 분포

구분	아동 0명	아동 1명	아동 2명	아동 3명 이상	전체
가구수	10,114,029	2,729,763	3,202,168	627,207	16,673,167
비율(%)	60.66	16.37	19.21	3.76	100.00

이러한 부양아동 수와 밀접한 관계가 있는 가구주의 연령대를 살펴보면, 30~40대에 해당하는 연령이 전체의 약 44.9%로 가장 많은 비중을 차지하였으며, 이어서 50~64세가 약 28.5%, 65세 이상이 약 22.3% 순서로 나타났다. 29세 이하의 청년층은 약 4.2%에 불과했다.

〈표 3-18〉 가구주 연령별 가구 분포

구분	29세 이하	30~49세	50~64세	65세 이상	전체
가구수	706,417	7,478,870	4,742,935	3,744,945	16,673,167
비율(%)	4.24	44.86	28.45	22.46	100.00

주: 18세 미만 아동 있는 경우 부모 중 가구주 / 아동 없는 경우 가구주 연령에 따라 분류

이어서, 근로장려세제의 주요 정책대상인 근로빈곤층과 관련하여 경제활동유형 및 고용형태, 부부의 근로활동여부(맞벌이가구 여부)에 따른 가구 분포를 살펴보면, 아동을 기준으로 세대주와 배우자로 구성된 부부가 근로소득을 보유하고 있는 근로자가구가 약 58.2%로 절반 이상을 차지하고 있었으며, 사업소득만을 보유하고 있는 순수 자영자가구는 약 11.5%, 그리고 근로소득과 사업소득을 동시에 보유한 가구는 약 8.5%인 것으로 나타났다.

〈표 3-19〉 경제활동유형별 가구 분포

구분	근로	근로&자영	자영	실업 및 비경활	전체
가구수	9,699,595	1,424,621	1,910,208	3,638,743	16,673,167
비율(%)	58.17	8.54	11.46	21.82	100.00

주: 18세 미만 아동 기준 부모의 근로&사업소득 유무로 분류

한편, 전체의 약 2/3(66.7%)를 차지하고 있는 근로소득 보유가구의 고용형태별 분포를 살펴보면, 상시근로소득을 보유하고 있는 상용근로자 가구가 전체의 약 47.1%로 가장 많은 비중을 차지하였으며, 이어서 일용근로자가 약 38.1%, 그리고 상시근로소득과 일용근로소득을 모두 가지고 있는 가구 역시 약 14.8%로 높게 나타났다.

〈표 3-20〉 근로자가구 고용형태별 가구 분포

구분	상용	일용	상용&일용	전체
가구수	5,241,246	4,233,684	1,649,286	11,124,216
비율(%)	47.12	38.06	14.83	100.00

주: 근로자가구(근로 및 근로&자영) 중 상용 및 임시일용 소득 유무로 분류

마지막으로, 배우자 여부 및 근로활동여부에 따른 가구분포를 살펴보면, 부부가구이면서 홀벌이인 가구가 전체의 약 30.8%로 가장 일반적인 형태였으며, 맞벌이가구도 약 27.3%로 상당히 높은 수준이었다. 또한, 한부모가구로 소득활동을 하고 있는 가구가 약 20.1%, 근로 및 사업소득이 없는 경우 약 12.2%로 나타났다.

〈표 3-21〉 부부 근로활동 여부별 가구 분포

구분	맞벌이	부부 홀벌이	한부모 홀벌이	부부 소득없음	한부모 소득없음	전체
가구수	4,546,867	5,134,741	3,352,816	1,597,693	2,041,050	16,673,167
비율(%)	27.27	30.80	20.11	9.58	12.24	100.00

주: 18세 미만 아동 기준 부모 유무 및 그 부모의 근로&사업소득 유무로 분류

나. 근로장려세제 도입검토 모형 & 최초 입법모형과 현행 급여체계의 수급가구 및 근로장려금

다음으로 앞서 비교 검토한 5가지 급여체계(근로장려세제의 과거와 현재)를 바탕으로 수행한 모의적용 결과를 살펴보고자 한다. 먼저, 제도의 포괄성과 급여의 적절성 측면에서 수급가구의 비율과 근로장려금 수준을 중심으로 분석결과를 살펴보고자 한다. 그리고, 예산제약이라는 관점에서 근로장려세제 모형별 근로장려금 총액, 즉 재정소요 규모에 대하여 비교한다.

먼저, 현행 근로장려세제 급여체계에 의한 2009년 시행 결과에 따른 수급가구 591천 가구는, 전체 가구의 약 3.5%이며 근로활동가구의 약 4.5%, 자영사업자를 제외한 근로자가구의 5.3%에 해당한다. 이러한 가구가 지급 받은 평균 근로장려금은 약 81만원으로 근로장려금 총액은 4,792억원 수준²⁴⁾으로 나타났으며, 이러한 규모는 현행 기초생활보장제도의 생계급여

24) 앞서 2009년 근로장려세제 운영 현황의 기초통계(77만원)에서 나타난 결과와 비교할 때 약간 높은 수준이라고 할 수 있으며, 전체적으로 지급되는 근로장려금 총액 역시 다소 높았다. 이러한 편차는 근로장려세제 운영에 활용되는 공적자료와 복지패널 자료가 지닌 차이에 따라 나타난 것으로, 이러한 한계를 감안하여 본 연구에서는 절대적인 수준보다 현행 근로장려세제 모형을 기준으로 설정하여 개편모형별로 나타나는 상대적 차이를 분석하는데 초점을 두고 있다.

예산(2009년 기준 약 2조 5,200억원)의 1/5에 약간 미치지 못하는 수준에 해당하며, 이러한 재정소요는 결국 제도의 효과성에 반영될 수밖에 없다.

이러한 수급가구 및 근로장려금 규모를 모형별로 비교해보면, 근로장려 세제 도입 당시 검토되었던 모형의 경우, 차별시정위원회에서 제안한 A-1 모형의 경우 근로장려금 수급대상은 전체 가구의 약 10%에 해당하는 약 167만 가구, 평균 근로장려금은 가구당 약 123만원, 근로장려금 총액은 약 2조 500억원으로 분석되었다. 이에 비하면 소득기준이 다소 낮은 대신에 최대급여액 수준이 높게 설계된 A-2 모형의 경우에는, 수급가구가 전체의 약 8.8%에 해당하는 1,469천 가구로 다소 줄어든 반면 평균 근로장려금은 가구당 194만원으로 상승하며, 구간별 평균 근로장려금 역시 점증과 점감 구간에서 180만원을 약간 넘는 것으로 분석되었으며, 최대급여액을 받는 평탄구간에서는 333만원에 이르는 것으로 나타났다. 이에 따라, 전체 재정 소요(근로장려금 총액)는 약 2조 8,500억원으로 확대되었다.

〈표 3-22〉 근로장려세제 도입검토 모형 & 최초 입법모형과 현행 급여체계의 급여구간별 수급가구 분포 및 근로장려금 규모

모형	구분	점증	평탄	점감	EITC 수급	EITC 비수급	전체
EITC 2009 (현행)	수급가구(천 가구)	116	158	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.70	0.95	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	19.67	26.81	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	88.0	120.0	59.1	81.1	총 4,792억원	
EITC_A_1	수급가구(천 가구)	514	84	1,070	1,667	15,006	16,673
	수급가구 비율(%)	3.08	0.50	6.41	10.00	90.00	100.00
	구성비(%)	30.84	5.02	64.14	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	147.5	224.5	103.1	122.9	총 20,493억원	
EITC_A_2	수급가구(천 가구)	650	84	735	1,469	15,204	16,673
	수급가구 비율(%)	3.90	0.51	4.41	8.81	91.19	100.00
	구성비(%)	44.24	5.75	50.02	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	188.3	333.2	183.1	194.0	총 28,503억원	
EITC_A_3	수급가구(천 가구)	203	8	537	748	15,925	16,673
	수급가구 비율(%)	1.22	0.05	3.22	4.49	95.51	100.00
	구성비(%)	27.08	1.13	71.79	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	52.3	104.0	68.8	64.7	총 4,842억원	
EITC_B	수급가구(천 가구)	39	36	71	146	16,527	16,673
	수급가구 비율(%)	0.23	0.22	0.43	0.88	99.12	100.00
	구성비(%)	26.41	24.93	48.66	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	61.3	80.0	48.0	59.5	총 868억원	

이와는 반대로, 당시 최소한의 급여체제로 제안된 재정경제부의 모형 (A-3)의 경우, 근로장려금 수급가구의 규모는 전체 가구의 약 4.5%에 해당하는 748천 가구인 것으로 분석되었으며, 특히 최소소득기준 설정에 따라 점증구간에 위치한 가구의 비중이 낮아진 반면 점감구간에 해당하는 가구 비중이 가장 높게 나타났다. 한편, 수급가구당 평균 근로장려금 수준은 약 65만원으로 현행 근로장려세제 급여체계보다 약 15만원 정도 낮아진 반면, 수급가구의 규모를 고려한 근로장려금 총액은 4,842억원으로 현재 규모와 유사한 수준으로 분석되었다. 마지막으로, 2006년 입법된 근로장려세제 시행 모형(B)의 경우에는 당초 재정경제부에서 예측한 것보다 더욱 축소된 급여체계인 것으로 나타났다. 전체 수급대상 가구의 규모는 146천 가구로 전체의 0.88%에 불과했으며, 평균 근로장려금과 근로장려금 지급총액 역시 각각 약 60만원과 868억원으로 매우 낮은 수준이었다.

이상의 결과를 요약하면, 최초 입법된 근로장려세제 시행 모형의 경우, 경제위기에 대응하기 위한 정책수단으로 주목을 받으면서 확대 개편됨에 따라 전체 근로장려금 수급대상 규모 측면에서 약 4배, 근로장려금 총액의 경우 약 5배 이상 확대되었다는 점이 확인되었으며, 이로 인해 현행 근로장려세제 급여체계는 2005년 당시 도입이 검토되었던 모형 중에 차별시장 위원회가 제안한 모형에는 여전히 크게 미치지 못하는 것으로 나타났지만, 재정경제부가 제안한 최소 모형 수준에 이미 도달한 것으로 분석되었다.

3. 근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 빈곤감소효과

다음으로 근로장려세제의 과거와 현재를 보여주는 5개 급여체계에 대한 빈곤감소효과 분석결과를 살펴보고자 한다. 먼저, 현행 근로장려세제 급여 체계에 의한 빈곤감소효과는, 전체 가구를 대상으로 분석한 결과 최저생계비 기준 절대빈곤율의 경우 1.09%(경상소득 기준 8.23% → 근로장려세제 시행으로 인해 8.14%로 0.09%p 감소), 차상위계층 기준 1.36%(경상소득

기준 13.27% → 근로장려세제 시행 이후 13.09%로 0.18%p 감소)로 나타났다. 그러나, 근로빈곤층을 대상으로 하는 근로장려세제의 제도적 특성을 고려하여 근로활동참여가구를 대상으로 재분석한 결과 빈곤감소효과는, 최저생계비 기준으로 3.24%(경상소득 기준 3.36% → 근로장려세제 시행 후 3.25%로 0.11%p 감소), 차상위계층 기준 3.77%(경상소득 기준 6.22% → 근로장려세제 시행 이후 5.99%로 0.23%p 감소)로 확대되었다.

〈표 3-23〉 근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 빈곤을 변화 및 빈곤감소효과

구분	전체 가구		근로가구	
	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_A_1 (%)	7.98	12.80	3.06	5.62
빈곤율 감소	.25%p	.47%p	.3%p	.61%p
빈곤감소효과	3.04%	3.54%	8.87%	9.73%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_A_2 (%)	7.95	12.65	3.01	5.44
빈곤율 감소	.28%p	.62%p	.35%p	.79%p
빈곤감소효과	3.40%	4.67%	10.53%	12.65%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_A_3 (%)	8.14	13.12	3.25	6.03
빈곤율 감소	.09%p	.15%p	.11%p	.2%p
빈곤감소효과	1.09%	1.13%	3.29%	3.14%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_B (%)	8.19	13.24	3.31	6.19
빈곤율 감소	.04%p	.03%p	.05%p	.03%p
빈곤감소효과	0.49%	0.23%	1.45%	0.52%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_2009 (%)	8.14	13.09	3.25	5.99
빈곤율 감소	.09%p	.18%p	.11%p	.23%p
빈곤감소효과	1.09%	1.36%	3.24%	3.77%

이처럼 현행 근로장려세제에 의한 빈곤감소효과는 매우 미흡한 것으로 나타났는데, 이는 미국의 EITC가 14.3%의 빈곤감소효과를 가지고 있다고 평가한 결과(Liebman, 1998)와 EITC 급여의 약 60%가 빈곤선 이하 가구에 제공됨으로써 빈곤율과 빈곤갭을 감소시키고 있음을 보여준 Scholz & Levine(2000)의 연구결과, 그리고 국내에서 수행된 EITC 도입에 따른 효과성 추정결과(최현수, 2004)에 비해서 여전히 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 다행스러운 것은, 2008년 세법 개정을 통한 현 정부의 근로장려세제 확대 개편추진 결과, 당초 시행 예정이었던 모형(B)에 비해서 빈곤감소효과는 최저생계비 기준으로 약 2배, 차상위계층 기준으로는 약 6배 이상 증가하였음을 확인할 수 있다.

이는 근로장려세제 모의적용 전 기존의 공적이전소득 유형(사회보험급여, 기초보장급여, 기초노령연금)에 의한 효과성과 비교할 경우 더욱 분명하게 확인된다. 모든 공적이전소득을 제외시킨 상태에서 사회보험급여에 의해 나타난 빈곤감소효과(최저생계비 기준 절대빈곤율)를 분석한 결과 전체가구 대상으로 약 21%, 근로가구 대상으로 약 17.4%로 매우 높게 나타났으며, 기초보장급여에 의한 감소효과는 각각 약 20%와 약 21.2%로 나타났다.

이러한 효과는 각각의 항목만을 제외한 경상소득을 기준으로 분석할 경우 27% 전후로 보다 높게 나타나 근로장려세제에 의한 빈곤감소효과는 매우 제한적임을 확인할 수 있다. 특히, 전체가구와 근로가구 대상의 빈곤감소효과 차이를 통해 확인할 수 있는데, 사회보험 급여의 경우 근로가구에 비해 전체가구에 대한 효과가 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 기초생활보장급여는 유사하거나 근로가구에 대한 효과가 다소 높게 나타났다. 이와 대조적으로 근로장려세제는 전체가구에 대한 영향에 비해 근로가구에 미치는 빈곤감소효과가 약 3배 정도 높은 것으로 분석되었다.

〈표 3-24〉 기존 공적이전소득 유형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과

구분	전체 가구		근로가구	
	최저생계비기준 절대빈곤율	차상위계층기준 절대빈곤율	최저생계비기준 절대빈곤율	차상위계층기준 절대빈곤율
Pre-TRAN GI (%)	14.33	18.86	5.59	8.79
Pre-TRAN GI + SIB (%)	11.31	15.40	4.62	7.31
빈곤율 감소	3.02%p	3.46%p	.97%p	1.48%p
빈곤감소효과	21.07%	18.35%	17.34%	16.79%
Pre-TRAN GI (%)	14.33	18.86	5.59	8.79
Pre-TRAN GI + BOP (%)	14.19	18.78	5.50	8.76
빈곤율 감소	.14%p	.08%p	.09%p	.03%p
빈곤감소효과	0.98%	0.42%	1.68%	0.33%
Pre-TRAN GI (%)	14.33	18.86	5.59	8.79
Pre-TRAN GI + BLS (%)	11.47	16.97	4.41	7.75
빈곤율 감소	2.86%p	1.89%p	1.19%p	1.03%p
빈곤감소효과	19.96%	10.02%	21.23%	11.77%
Pre-SIB GI (%)	11.32	16.88	4.31	7.73
GI(%)	8.23	13.27	3.36	6.22
빈곤율 감소	3.09%p	3.61%p	.95%p	1.5%p
빈곤감소효과	27.30%	21.39%	22.03%	19.43%
Pre-BOP GI (%)	8.36	13.39	3.42	6.25
GI(%)	8.23	13.27	3.36	6.22
빈곤율 감소	.13%p	.12%p	.05%p	.03%p
빈곤감소효과	1.56%	0.90%	1.60%	0.46%
Pre-BLS GI (%)	11.19	15.28	4.57	7.28
GI(%)	8.23	13.27	3.36	6.22
빈곤율 감소	2.96%p	2.01%p	1.21%p	1.06%p
빈곤감소효과	26.45%	13.15%	26.40%	14.55%

주: GI는 경상소득이며 공적이전소득 유형은 사회보험급여(SIB), 기초노령연금(BOP), 기초보장급여(BLS)로 구분

이처럼 근로장려세제의 빈곤감소효과는 제도의 기본적 특성에 따라 전체 가구보다는 근로빈곤층의 빈곤감소에 집중적으로 영향을 미치며, 특히 급여 체계 구성요소 변화에 따른 모형설계에 따라 가구특성 및 근로활동 유형별 차이가 발생한다고 할 수 있다. 이에 따라, 여기서는 현행 근로장려세제의 급여체계를 중심으로 다양한 특성에 따른 하위 집단별로 빈곤감소의 측면

에서 얼마나 상이한 효과를 가져오는지 살펴보고자 한다.

먼저, 근로장려세제 급여체계의 구성 요소 중 핵심적인 부양자녀 수와 관련하여 가구 내 아동수별 빈곤감소효과 분석결과를 살펴보면, 현행 근로장려세제의 급여체계는 아동 2인 가구에서 빈곤감소효과(최저생계비 기준 8.06%, 차상위기준 7.90%)가 가장 크게 나타났으며, 1인 가구의 경우에도 각각 5.25%와 7.40%로 전체가구에 대한 빈곤감소효과에서 나타난 정도에 비해 월등히 높은 수준이었다. 그러나, 상대적으로 빈곤율이 높은 아동이 없는 가구의 경우 근로장려세제의 적용대상에서 배제되었으므로 이러한 효과는 전혀 나타나지 않았으며, 반면에 근로장려세제 대상인 아동 3인 이상 가구의 경우 급여체계가 아동 1인 이상인 모든 가구에 대해 동일하게 설계되어 근로장려금 수급 이후에 빈곤감소효과가 거의 나타나지 않은 것으로 확인됨에 따라 향후 근로장려세제 급여체계 개편 시 아동 수에 따른 차등 적용이 필요하다고 할 수 있다.

이와 같은 급여체계 개편에 따른 빈곤감소효과 확대 가능성은 과거 도입 당시 검토되었던 모형(A-1~A-3)에 대한 분석결과를 통해 간접적으로 확인할 수 있다. 아동 1인 가구와 2인 이상이 가구에 대하여 차등 급여체계를 적용하고 있는 A-1과 A-2 모형의 경우, 아동 2인과 3인 이상 가구에서 20%를 상회하는 최저생계비 기준 절대빈곤율의 감소효과를 가져오는 것으로 분석되었으며, 차상위계층 기준으로는 아동 3인 이상인 가구의 빈곤감소효과가 다소 낮아지는 반면 아동 2인 가구의 경우 각각 25.78%와 28.17%의 빈곤감소효과를 나타내고 있다. 한편, 아동 2인 이상의 가구에 대하여 제한적으로 적용되는 A-3의 경우에도 아동 2인 가구에 대해서는 최저생계비와 차상위계층 기준 절대빈곤율을 10% 내외로 감소시키는 효과를 가진 것으로 분석되었다.

〈표 3-25〉 근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 아동수별 빈곤 감소효과

구분	최저생계비기준 절대빈곤율(PR)					차상위계층기준 절대빈곤율(N-PR)				
	아동 0명	아동 1명	아동 2명	아동 3명 이상	전체	아동 0명	아동 1명	아동 2명	아동 3명 이상	전체
GI (%)	11.13	3.24	3.72	6.14	8.23	17.26	6.76	6.71	10.68	13.27
G + BTC_A.1 (%)	11.13	3.07	2.85	4.64	7.98	17.26	6.05	4.98	10.00	12.80
빈곤율 감소	.%p	.17%p	.87%p	1.5%p	25%p	.%p	.71%p	1.73%p	.68%p	.47%p
빈곤감소효과	0.00%	5.25%	23.39%	24.43%	30.4%	0.00%	10.6%	25.78%	6.37%	3.54%
GI (%)	11.13	3.24	3.72	6.14	8.23	17.26	6.76	6.71	10.68	13.27
G + BTC_A.2 (%)	11.13	3.04	2.71	4.80	7.95	17.26	5.44	4.82	9.68	12.65
빈곤율 감소	.%p	.2%p	1.01%p	1.34%p	28%p	.%p	132%p	189%p	1.9%p	.62%p
빈곤감소효과	0.00%	6.17%	27.15%	21.82%	3.40%	0.00%	195%	2817%	9.36%	4.67%
GI (%)	11.13	3.24	3.72	6.14	8.23	17.26	6.76	6.71	10.68	13.27
G + BTC_A.3 (%)	11.13	3.24	3.30	5.98	8.14	17.26	6.76	6.03	10.06	13.12
빈곤율 감소	.%p	.%p	.42%p	.16%p	.09%p	.%p	.%p	.68%p	.62%p	.15%p
빈곤감소효과	0.00%	0.00%	11.29%	2.61%	1.09%	0.00%	0.00%	10.13%	5.81%	1.13%
GI (%)	11.13	3.24	3.72	6.14	8.23	17.26	6.76	6.71	10.68	13.27
G + BTC_B (%)	11.13	3.24	3.52	6.14	8.19	17.26	6.76	6.57	10.68	13.24
빈곤율 감소	.%p	.%p	.2%p	.%p	.04%p	.%p	.%p	.14%p	.9%p	.03%p
빈곤감소효과	0.00%	0.00%	5.38%	0.00%	0.49%	0.00%	0.00%	2.09%	0.00%	0.23%
GI (%)	11.13	3.24	3.72	6.14	8.23	17.26	6.76	6.71	10.68	13.27
G + BTC_2000 (%)	11.13	3.07	3.42	6.14	8.14	17.26	6.26	6.18	10.68	13.09
빈곤율 감소	.%p	.17%p	.3%p	.%p	.09%p	.%p	.5%p	.53%p	.9%p	.18%p
빈곤감소효과	0.00%	5.25%	8.06%	0.00%	1.09%	0.00%	7.40%	7.90%	0.00%	1.36%

다음으로, 근로소득과 사업소득의 보유여부에 따라 구분된 근로자가구와 자영자가구에 대한 빈곤감소효과를 살펴보면, 근로장려금 산정 시 사업소득이 제외됨에 따라 자영자가구는 근로장려세제 적용에서 제외된 상태이며 이로 인해 빈곤감소효과는 전혀 나타나지 않는다. 반면, 근로자가구의 경우 현행 근로장려세제 급여체계 하에서 약 3%의 감소효과가 나타났으며 근로소득과 사업소득을 모두 보유한 근로빈곤층의 경우 상대적으로 빈곤갭이 작은 상태에서 근로장려금 수급 후 결과적으로 빈곤에서 벗어날 가능성이 높기 때문에 오히려 빈곤감소효과가 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-26〉 근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 경제활동유형별 빈곤감소효과

구분	최저생계비기준 절대빈곤율(PR)					차상위계층기준 절대빈곤율(N-PR)				
	근로	근로 자영	자영	실업 비경활	전체	근로	근로 자영	자영	실업 비경활	전체
GI (%)	3.52	1.96	3.62	25.66	8.23	6.29	4.34	7.32	38.51	13.27
G + ETC A1 (%)	3.17	1.35	3.62	25.66	7.98	5.55	3.84	7.32	38.51	12.80
빈곤율 감소	.35%p	.61%p	.%p	.%p	.25%p	.74%p	.5%p	.%p	.%p	.47%p
빈곤감소효과	9.94%	31.12%	0.00%	0.00%	3.04%	11.76%	11.52%	0.00%	0.00%	3.54%
GI (%)	3.52	1.96	3.62	25.66	8.23	6.29	4.34	7.32	38.51	13.27
G + ETC A2 (%)	3.10	1.56	3.62	25.66	7.95	5.34	3.56	7.32	38.51	12.65
빈곤율 감소	.42%p	.4%p	.%p	.%p	.28%p	.95%p	.78%p	.%p	.%p	.62%p
빈곤감소효과	11.93%	20.41%	0.00%	0.00%	3.40%	15.10%	17.97%	0.00%	0.00%	4.67%
GI (%)	3.52	1.96	3.62	25.66	8.23	6.29	4.34	7.32	38.51	13.27
G + ETC A3 (%)	3.41	1.65	3.62	25.66	8.14	6.06	4.09	7.32	38.51	13.12
빈곤율 감소	.11%p	.31%p	.%p	.%p	.09%p	.23%p	.25%p	.%p	.%p	.15%p
빈곤감소효과	3.13%	15.82%	0.00%	0.00%	1.09%	3.66%	5.76%	0.00%	0.00%	1.13%
GI (%)	3.52	1.96	3.62	25.66	8.23	6.29	4.34	7.32	38.51	13.27
G + ETC B (%)	3.48	1.76	3.62	25.66	8.19	6.24	4.34	7.32	38.51	13.24
빈곤율 감소	.04%p	.2%p	.%p	.%p	.04%p	.05%p	.%p	.%p	.%p	.03%p
빈곤감소효과	1.14%	10.20%	0.00%	0.00%	0.49%	0.79%	0.00%	0.00%	0.00%	0.23%
GI (%)	3.52	1.96	3.62	25.66	8.23	6.29	4.34	7.32	38.51	13.27
G + ETC 2009 (%)	3.41	1.72	3.62	25.66	8.14	6.00	4.11	7.32	38.51	13.09
빈곤율 감소	.11%p	.24%p	.%p	.%p	.09%p	.29%p	.23%p	.%p	.%p	.18%p
빈곤감소효과	3.13%	12.24%	0.00%	0.00%	1.09%	4.61%	5.30%	0.00%	0.00%	1.36%

현행 근로장려세제의 주요 정책대상인 근로자가구 중에 상용 또는 일용 근로자로 구분되는 고용형태는 매우 중요하다. 이러한 고용형태에 따라 상이하게 나타나는 근로자가구의 빈곤감소효과를 분석한 결과, 최저생계비 기준으로 일용근로자에 대한 빈곤감소효과가 4.3%인 것으로 나타났으며, 상용근로자와 일용근로자가 함께 있는 가구의 경우 차상위 기준 빈곤감소효과에서 상대적으로 높게 나타났다. 한편, 근로장려세제의 확대 개편을 고려할 경우 도입 당시 검토되었던 A-1과 A-2 모형에서 일용근로자에 대한 빈곤감소효과가 10% 내외로 증가하였으며, 빈곤율이 매우 낮고 상대적으

로 빈곤갭이 작은 상용근로자에 대한 빈곤감소효과도 크게 나타났다. 반면에, 최초 입법된 모형(B)의 경우 일용근로자에 대한 빈곤감소효과에서도 개편 이후의 현행 급여체제와 비교할 때 크게 낮은 것으로 나타나 경제위기
에 따른 조기 확대의 효과는 확인할 수 있으나 여전히 부족하다고 할 수 있다.

〈표 3-27〉 근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체제의 근로자가구 고용형태별 빈곤감소효과

구분	최저생계비기준 절대빈곤율(PR)					차상위계층기준 절대빈곤율(N-PR)				
	상용	일용	상용 일용	비근로	전체	상용	일용	상용 일용	비근로	전체
GI (%)	0.47	7.91	0.57	18.08	8.23	0.98	14.06	1.52	27.77	13.27
G + BTC A1 (%)	0.29	7.15	0.57	18.08	7.98	0.92	12.43	1.10	27.77	12.80
빈곤율 감소	.18%p	.76%p	.%p	.%p	.25%p	.06%p	1.63%p	.42%p	.%p	.47%p
빈곤감소효과	38.30%	9.61%	0.00%	0.00%	3.04%	6.12%	11.59%	27.63%	0.00%	3.54%
GI (%)	0.47	7.91	0.57	18.08	8.23	0.98	14.06	1.52	27.77	13.27
G + BTC A2 (%)	0.35	7.02	0.45	18.08	7.95	0.88	12.08	0.68	27.77	12.65
빈곤율 감소	.12%p	.89%p	.12%p	.%p	.28%p	.1%p	1.98%p	.84%p	.%p	.62%p
빈곤감소효과	25.53%	11.25%	21.05%	0.00%	3.40%	10.20%	14.08%	55.26%	0.00%	4.67%
GI (%)	0.47	7.91	0.57	18.08	8.23	0.98	14.06	1.52	27.77	13.27
G + BTC A3 (%)	0.47	7.57	0.57	18.08	8.14	0.92	13.62	1.28	27.77	13.12
빈곤율 감소	.%p	.34%p	.%p	.%p	.09%p	.06%p	.44%p	.24%p	.%p	.15%p
빈곤감소효과	0.00%	4.30%	0.00%	0.00%	1.09%	6.12%	3.13%	15.79%	0.00%	1.13%
GI (%)	0.47	7.91	0.57	18.08	8.23	0.98	14.06	1.52	27.77	13.27
G + BTC B (%)	0.47	7.76	0.57	18.08	8.19	0.98	13.98	1.46	27.77	13.24
빈곤율 감소	.%p	.15%p	.%p	.%p	.04%p	.%p	.08%p	.06%p	.%p	.03%p
빈곤감소효과	0.00%	1.90%	0.00%	0.00%	0.49%	0.00%	0.57%	3.95%	0.00%	0.23%
GI (%)	0.47	7.91	0.57	18.08	8.23	0.98	14.06	1.52	27.77	13.27
G + BTC A09 (%)	0.47	7.57	0.57	18.08	8.14	0.92	13.57	1.10	27.77	13.09
빈곤율 감소	.%p	.34%p	.%p	.%p	.09%p	.06%p	.49%p	.42%p	.%p	.18%p
빈곤감소효과	0.00%	4.30%	0.00%	0.00%	1.09%	6.12%	3.49%	27.63%	0.00%	1.36%

한편, 배우자 여부 및 근로활동여부에 따른 가구유형별 빈곤감소효과를 살펴보면, 최저생계비 기준 절대빈곤율에 있어서는 한부모 가구에서 상대적으로 빈곤감소효과가 큰 것으로 나타난 반면, 차상위기준으로는 낮은 근로장려금으로 인해 상대적으로 소득수준이 높은 맞벌이가구 또는 부부_홀벌이가구의 경우 효과가 크게 나타났다.

〈표 3-28〉 근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 부부 근로 활동여부별 빈곤감소효과

구분	최저생계비기준 절대빈곤율(PR)						차상위계층기준 절대빈곤율(N-PR)					
	맞벌이	부부_ 홀벌이	한부모 홀벌이	부부_ 소득 없음	한부모_ 소득 없음	전체	맞벌이	부부_ 홀벌이	한부모 홀벌이	부부_ 소득 없음	한부모_ 소득 없음	전체
G (%)	0.87	4.07	5.67	20.59	29.63	8.23	1.98	7.43	10.14	30.01	45.16	13.27
G+HCA1(%)	0.79	3.72	5.05	20.59	29.63	7.98	1.57	6.65	9.54	30.01	45.16	12.80
빈곤율 감소	.08%p	.35%p	.62%p	.%p	.%p	.25%p	.41%p	.78%p	.6%p	.%p	.%p	.47%p
빈곤감소효과	9.20%	8.60%	10.93%	0.00%	0.00%	3.04%	20.71%	10.50%	5.92%	0.00%	0.00%	3.54%
G (%)	0.87	4.07	5.67	20.59	29.63	8.23	1.98	7.43	10.14	30.01	45.16	13.27
G+HCA2(%)	0.75	3.78	4.89	20.59	29.63	7.95	1.39	6.41	9.43	30.01	45.16	12.65
빈곤율 감소	.12%p	.29%p	.78%p	.%p	.%p	.28%p	.59%p	1.02%p	.71%p	.%p	.%p	.62%p
빈곤감소효과	13.79%	7.13%	13.76%	0.00%	0.00%	3.40%	29.80%	13.73%	7.00%	0.00%	0.00%	4.67%
G (%)	0.87	4.07	5.67	20.59	29.63	8.23	1.98	7.43	10.14	30.01	45.16	13.27
G+HCA3(%)	0.79	4.01	5.43	20.59	29.63	8.14	1.75	7.30	9.88	30.01	45.16	13.12
빈곤율 감소	.08%p	.06%p	.24%p	.%p	.%p	.09%p	.23%p	.13%p	.26%p	.%p	.%p	.15%p
빈곤감소효과	9.20%	1.47%	4.23%	0.00%	0.00%	1.09%	11.62%	1.75%	2.56%	0.00%	0.00%	1.13%
G (%)	0.87	4.07	5.67	20.59	29.63	8.23	1.98	7.43	10.14	30.01	45.16	13.27
G+HCB(%)	0.87	4.01	5.57	20.59	29.63	8.19	1.98	7.43	10.01	30.01	45.16	13.24
빈곤율 감소	.%p	.06%p	.1%p	.%p	.%p	.04%p	.%p	.%p	.13%p	.%p	.%p	.03%p
빈곤감소효과	0.00%	1.47%	1.76%	0.00%	0.00%	0.49%	0.00%	0.00%	1.28%	0.00%	0.00%	0.23%
G (%)	0.87	4.07	5.67	20.59	29.63	8.23	1.98	7.43	10.14	30.01	45.16	13.27
G+HCB(%)	0.85	4.01	5.36	20.59	29.63	8.14	1.92	7.09	9.83	30.01	45.16	13.09
빈곤율 감소	.02%p	.06%p	.31%p	.%p	.%p	.09%p	.06%p	.34%p	.31%p	.%p	.%p	.18%p
빈곤감소효과	2.30%	1.47%	5.47%	0.00%	0.00%	1.09%	3.03%	4.58%	3.06%	0.00%	0.00%	1.36%

마지막으로, 현행 근로장려세제에 의한 빈곤감소효과를 가구주 연령대별로 살펴보면, 모든 모형에서 빈곤감소효과가 30~40대에서 나타났으며, 급여체계를 확장할 경우 이러한 효과는 더욱 커지면서 50~64세의 경우에도 빈곤감소효과가 나타나는 것으로 분석되었다.

〈표 3-29〉 근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 가구주 연령별 빈곤감소효과

구분	최저생계비기준 절대빈곤율(PR)					차상위계층기준 절대빈곤율(N-PR)				
	29세 이하	30~49세	50~64세	65세 이상	전체	29세 이하	30~49세	50~64세	65세 이상	전체
GI (%)	2.08	3.21	5.66	22.68	8.23	3.22	5.73	8.71	35.99	13.27
GI + EITC_A1 (%)	2.08	2.70	5.57	22.68	7.98	3.22	4.84	8.51	35.91	12.80
빈곤율 감소	.%p	.51%p	.09%p	.%p	.25%p	.%p	.89%p	.2%p	.08%p	.47%p
빈곤감소효과	0.00%	15.89%	1.59%	0.00%	3.04%	0.00%	15.53%	2.30%	0.22%	3.54%
GI (%)	2.08	3.21	5.66	22.68	8.23	3.22	5.73	8.71	35.99	13.27
GI + EITC_A2 (%)	2.08	2.65	5.57	22.68	7.95	3.22	4.60	8.40	35.91	12.65
빈곤율 감소	.%p	.56%p	.09%p	.%p	.28%p	.%p	1.13%p	.31%p	.08%p	.62%p
빈곤감소효과	0.00%	17.45%	1.59%	0.00%	3.40%	0.00%	19.72%	3.56%	0.22%	4.67%
GI (%)	2.08	3.21	5.66	22.68	8.23	3.22	5.73	8.71	35.99	13.27
GI + EITC_A3 (%)	2.08	3.04	5.62	22.68	8.14	3.22	5.43	8.71	35.91	13.12
빈곤율 감소	.%p	.17%p	.04%p	.%p	.09%p	.%p	.3%p	.%p	.08%p	.15%p
빈곤감소효과	0.00%	5.30%	0.71%	0.00%	1.09%	0.00%	5.24%	0.00%	0.22%	1.13%
GI (%)	2.08	3.21	5.66	22.68	8.23	3.22	5.73	8.71	35.99	13.27
GI + EITC_B (%)	2.08	3.12	5.66	22.68	8.19	3.22	5.68	8.71	35.99	13.24
빈곤율 감소	.%p	.09%p	.%p	.%p	.04%p	.%p	.05%p	.%p	.%p	.03%p
빈곤감소효과	0.00%	2.80%	0.00%	0.00%	0.49%	0.00%	0.87%	0.00%	0.00%	0.23%
GI (%)	2.08	3.21	5.66	22.68	8.23	3.22	5.73	8.71	35.99	13.27
GI + EITC_2009 (%)	2.08	3.05	5.60	22.68	8.14	3.22	5.47	8.55	35.99	13.09
빈곤율 감소	.%p	.16%p	.06%p	.%p	.09%p	.%p	.26%p	.16%p	.%p	.18%p
빈곤감소효과	0.00%	4.98%	1.06%	0.00%	1.09%	0.00%	4.54%	1.84%	0.00%	1.36%

4. 근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 소득재분배효과

소득지원 효과성 분석의 다른 차원으로 근로장려세제의 과거와 현재에 해당하는 5가지 급여체계에 의한 소득재분배효과를 살펴보고자 한다. 먼저, 현행 근로장려세제 급여체계에 의한 지니계수 변화를 근거로 분석한 소득 재분배효과는, 앞서 빈곤감소효과에 대한 분석결과에서와 마찬가지로 근로 빈곤층을 대상으로 운영되는 근로장려세제의 특성으로 인해 정책대상에서 배제되는 가구가 포함된 전체가구를 대상으로 분석한 결과에 비해서 근로 활동에 참여하고 있는 가구 내에서의 분배 상태에 더욱 큰 효과를 미치는 것으로 나타났다. 이것은 근로장려세제의 적용에 의해 근로장려금을 받는

가구가 근로능력이 없는 가구에 비해 오히려 소득수준이 상대적으로 높기 때문인 반면, 근로가구 내에서는 상대적으로 소득수준이 낮은 가구가 근로장려금 수급대상이 될 가능성이 높기 때문이다.

전체가구를 대상으로 하여 현행 근로장려세제에 의한 소득재분배효과를 분석한 결과 지니계수가 0.08%(경상소득 기준 0.40930 → 근로장려세제 시행으로 인해 0.40898로 0.00032 감소) 낮아지는 매우 미미한 효과만이 나타났으며, 이를 근로가구 대상으로 분석한 결과에서는 이보다 다소 높은 0.12% 감소(경상소득 기준 0.35807 → 근로장려세제 시행 후 0.35764로 0.00043 감소)한 것으로 나타났다.

〈표 3-30〉 근로장려세제 도입검토 및 최초 입법모형과 현행 급여체계의 지니계수 변화 및 소득재분배효과

구분	전 가구(T-Gini)	근로 가구(W-Gini)
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_A_1	0.40810	0.35645
지니계수 감소	0.00120	0.00162
소득재분배 효과	0.29%	0.45%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_A_2	0.40758	0.35574
지니계수 감소	0.00172	0.00233
소득재분배 효과	0.42%	0.65%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_A_3	0.40899	0.35765
지니계수 감소	0.00031	0.00042
소득재분배 효과	0.08%	0.12%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_B	0.40924	0.35799
지니계수 감소	0.00006	0.00008
소득재분배 효과	0.01%	0.02%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_2009	0.40898	0.35764
지니계수 감소	0.00032	0.00043
소득재분배 효과	0.08%	0.12%

이러한 결과는 기존 공적이전소득 가운데 사회보험급여, 기초보장급여에 의한 소득재분배효과와 비교할 경우 매우 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 모든 공적이전소득을 제외시킨 상태에서 사회보험급여에 의해 나타난 소득

재분배효과는 전체가구 대상으로 약 4.03%(지니계수 0.01755감소), 근로가구를 대상으로 약 2.01%(지니계수 약 0.00742 감소)로 나타났으며, 기초생활보장급여에 의해서는 각각 약 1.97%와 0.87%로 분석되었다. 이와 같은 소득재분배효과는 각각의 항목만을 제외한 경상소득을 기준으로 분석할 경우에도 유사한 수준으로 나타났다.

〈표 3-31〉 근로장려세제 시행 전 기준 공적이전소득에 의한 지니계수 변화 및 소득재분배효과

구분	전 가구(T-Gini)	근로 가구(W-Gini)
Pre-TRAN GI	0.43546	0.36884
Pre-TRAN GI + SIB	0.41791	0.36142
지니계수 감소	0.01755	0.00742
소득재분배 효과	4.03%	2.01%
Pre-TRAN GI	0.43546	0.36884
Pre-TRAN GI + BOP	0.43500	0.36866
지니계수 감소	0.00046	0.00018
소득재분배 효과	0.11%	0.05%
Pre-TRAN GI	0.43546	0.36884
Pre-TRAN GI + BLS	0.42711	0.36563
지니계수 감소	0.00835	0.00321
소득재분배 효과	1.92%	0.87%
Pre-SIB GI	0.42665	0.36545
GI	0.40930	0.35807
지니계수 감소	0.01735	0.00738
소득재분배 효과	4.07%	2.02%
Pre-BOP GI	0.40968	0.35823
GI	0.40930	0.35807
지니계수 감소	0.00038	0.00016
소득재분배 효과	0.09%	0.04%
Pre-BLS GI	0.41753	0.36126
GI	0.40930	0.35807
지니계수 감소	0.00823	0.00319
소득재분배 효과	1.97%	0.88%

주: 공적이전의 유형은 사회보험급여(SIB), 기초노령연금(BOP), 기초보장급여(BLS)로 구분

이처럼 기존 공적이전소득에 비해 현행 근로장려세제에 의한 소득재분배 효과는 빈곤감소효과와 마찬가지로 매우 제한적이라고 할 수 있는데, 이는 예산제약으로 인한 적용대상의 범위 및 급여체계가 지닌 한계로 인해 여타

공적이전소득에 비해서는 아직까지 소득지원 기능이 미약하기 때문이라고 할 수 있다. 한편, 제도별 특성으로 인하여 사회보험급여와 기초보장급여의 경우 근로가구에 비해 전체가구를 대상으로 분석한 소득재분배효과가 2배 이상 높은 것으로 나타난 반면, 근로장려세제는 전체가구에 대한 빈곤감소 및 소득재분배 효과에 비해 근로빈곤층에 대한 집중적인 지원을 통해 근로가구에 미치는 효과성이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

마지막으로, 2005년 도입 결정 시 검토되었던 모형(A-1~A-2)의 경우 근로활동참여가구 대상 소득재분배효과가 각각 0.45%와 0.65%로 나타난 반면, 최소 모형으로 제안된 A-3의 경우 현행 근로장려세제와 급여체제는 상이하지만 소득재분배효과는 전체가구 및 근로가구 대상으로 각각 0.08%와 0.12%로 유사한 수준으로 분석되었다. 그러나, 최초 입법된 2008년 모형(B)에 의해서는 소득재분배효과가 0.01~0.02%로 거의 나타나지 않는 것으로 분석되었다.

이러한 결과를 앞서 살펴본 현행 급여체제에 대한 분석결과와 비교하면 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 요컨대, 근로장려세제가 시행된 직후인 2008년 말에 경제위기에 대응하기 위해 추진된 근로장려세제 확대 개편은, 소득지원 효과성 측면에서 비록 절대적인 수준은 기존의 공적이전소득 유형과 도입 당시 검토되었던 급여체제에 비해 매우 낮지만, 빈곤감소효과뿐만 아니라 소득재분배효과를 강화시킨 것으로 평가할 수 있다.

한편, 이상의 분석결과에서 확인된 바와 같이, 2008년 세법개정에 따른 적용대상 확대 및 최대급여액(80만원 → 120만원) 인상으로 최초 입법모형을 그대로 유지했을 경우에 비해서 수급가구 규모(약 4배)와 근로장려금 총액(약 5배)이 크게 증가하였으며, 빈곤감소효과와 소득재분배효과 역시 크게 증가하였음에도 불구하고, 현행 근로장려세제의 급여체제가 지닌 한계를 다음과 같이 다양한 측면에서 도출할 수 있다.

먼저, 근로장려세제의 구조적 측면, 즉 적용대상의 범위와 관련하여 근로장려세제 적용에서 배제되었으나 소득지원 및 근로유인 효과의 강화를 위하여 정책대상으로 포함하여 제도의 포괄성을 확대시켜야 하는 사각지대가

존재한다. 이들은 자영사업자 가구, 부양아동이 없는 청년층 및 중고령층 등이며, 또한, 신청이 제한되어 있는 기초생활보장 수급자를 의미하며, 구조적 개편모형에 따라 단계적으로 적용대상을 확장하거나 별도의 근로장려세제를 통한 지원체계를 마련해야 할 것이다.

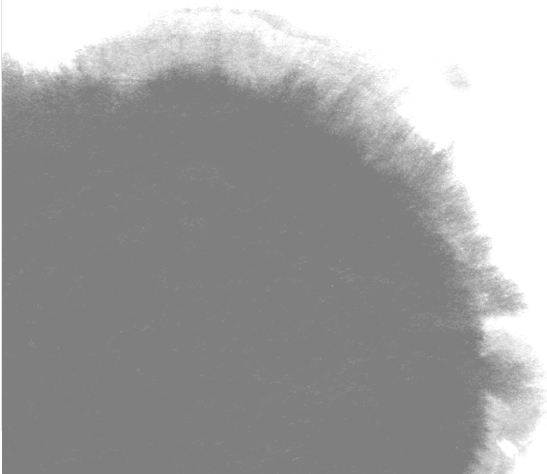
다음으로 현행 근로장려세제의 급여체계를 구성하는 요소(parameter)와 관련하여 소득기준, 재산기준, 그리고 급여체계에 의한 소득구간(점증-평탄-점감구간) 경계소득, 최대급여액 및 근로장려금 수준, 부양아동 규모에 상관없이 단일하게 운영되는 급여체계의 문제, 맞벌이가구에 대한 동일한 소득기준 적용으로 인한 불합리성 등의 문제와 개편방향이 도출될 수 있다. 먼저, 세법 개정으로 인해 상향 조정된 면세점(4인 가구 약 2,100만원)과 그 동안 상승한 최저생계비 수준에 비해 여전히 낮은 소득기준(부부합산 총소득 1,700만원)을 상향 조정해야 한다. 재산기준과 관련해서는 공공보조 수준의 엄격한 재산기준(기준시가 5,000만원 미만인 소규모 1주택을 포함한 재산가액 1억원)을 상향 조정하여 근로장려금 수급의 제약조건을 완화해야 한다. 또한, 연간 최저임금 수준에 미치지 못하는 점증구간(0~800만원)으로 인한 낮은 근로장려금 수준과 미미한 근로유인 효과를 개선해야 하며, 특히 낮은 최대급여액(연간 120만원)으로 인해 앞서 분석했던 소득지원 효과가 기존 공적이전소득에 비해 매우 낮은 수준이며, 이로 인해 근로활동 참여에 대한 유인과 더불어 근로활동 및 소득정보 제공에 대한 유인 효과가 미흡하므로 이를 개선해야 한다. 한편, 부양아동 수와 관계없이 동일한 소득기준 및 급여수준 등을 적용한 급여체계 운영으로 가구여건에 따른 소득지원의 형평성 고려 및 이동수가 많은 가구에 대한 빈곤감소효과가 미흡한 부분과 맞벌이가구에 대하여 동일한 소득기준 등 급여체계를 적용함으로써 여성의 경제활동참가 유인을 제약하고 정책 체감도를 낮추는 문제를 반드시 해결해야 할 것이다.

요컨대, 현행 근로장려세제의 급여체계는 지난 2008년 이루어진 개편에 의해 당초 계획보다 조기에 확대되었으나, 향후 구조적 & 미시적 측면에서 다양한 개편모형과 단기 및 중장기 개편방안을 통해 급여체계를 확대하고

이를 통해 빈곤감소효과 및 소득재분배효과, 더 나아가 근로유인효과까지도 더욱 강화함으로써 정책목표를 달성해야 할 것이다. 본 연구에서는 이러한 개편방안을 4장과 5장에서 보다 구체적으로 도출하여 모의 분석을 위한 급여체계 모형으로 설계하고 및 소득지원 효과를 분석하고자 한다.

04

근로장려세제 구조적 & 미시적
개편모형 및 효과성 분석



제4장 근로장려세제 구조적 & 미시적 개편모형 및 효과성 분석

여기서는 앞서 분석결과를 기초로 제시된 현행 근로장려세제 급여체계의 한계 및 개선 필요성으로부터 구조적(structural) 측면과 미시적(parametric) 측면에서의 개편방향 및 구체적인 모형을 도출한 후, 각 모형별 급여체계 구성 요소(parameter) 및 급여체계의 구조를 비교 분석하고, 이를 기초로 각 모형별 근로장려세제의 모의 적용을 통해 근로빈곤층에 대한 소득지원(빈곤감소 및 소득재분배)을 위한 근로장려세제 개편모형의 효과성을 분석 및 예측하고자 한다.

제1 절 근로장려세제 구조적(structural) 개편모형 및 소득지원효과

1. 근로장려세제 구조적 개편을 위한 정책과제 및 모형설정

여기서는 현행 근로장려세제의 적용대상 범위가 지닌 한계점을 바탕으로 구조적 개편을 위한 정책과제를 도출하고 이를 반영하여 개편모형을 설정하였다. 근로장려세제의 구조적 측면에서의 개편은, 제도의 포괄성과 관련되는 적용대상의 범위와 관련하여 급여체계를 구성하고 있는 요소와 상관없이 근로장려세제의 적용에서 구조적으로 배제된 집단들을 정책대상으로 포함시킴으로써 이러한 사각지대를 해소하기 위한 방안을 의미한다. 이것은 앞서 살펴본 현행 근로장려세제의 적용대상 범위가 지닌 한계를 의미하며,

이러한 정책대상으로는 현재 근로소득이 아닌 사업소득만을 보유하고 있는 자영업자, 부양아동 기준에 의해 배제된 아동이 없는 청년층 및 중고령층 가구, 그리고 근로장려금 신청이 제한되어 있는 기초보장수급자를 고려할 수 있다. 향후 근로장려세제의 구조적 개편모형에 따라 단계적으로 이들을 적용대상으로 확대하거나, 별도로 근로장려세제의 설계를 통해 지원체계를 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

먼저, 본 연구에서 근로장려세제 적용에서 배제된 사각지대 중에 구조적 개편을 통하여 적용범위 확대를 위한 정책대상으로 설정한 집단은, 2008년 하반기 이후 경제위기에 따라 주목받기 시작한 영세 자영업자, 이들에 대한 근로장려세제 확대 적용을 조기에 실시하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 이와 관련하여 조세특례제한법 개정(2009.12.31)을 통해 당초 계획한 바와 같이 2014년 귀속분 사업소득을 기준으로 2015년부터 근로장려금을 지급할 수 있도록 규정하고 있으나, 국회 차원에서는 의원입법 등을 통해 일부 의원들이 이러한 조항의 개정이나 삭제를 요구하고 있는 상황이다.

그러나, 자영업자들에 대한 근로장려세제 적용을 위해서는 2008년 제도 시행 이전부터 일용근로자를 중심으로 한 소득과익을 제고를 위해 다각적으로 노력했던 것과 마찬가지로, 자영업자, 가구의 소득과 매출정보, 근로자 고용여부 및 사회보험 가입여부 등과 관련된 정확한 신고 및 과익을 전제로 검토되어야 하며, 이러한 과정에서 반드시 사회보험료 납부와의 연계 및 지원방안이 고려되어야 할 것이다. 따라서, 2014년 이전에 우선적으로 소득세법 상 소득의 유형이 사업소득으로 분류되어 현재까지는 근로장려세제 적용대상에서 배제되어 있지만 학습지 교사 등을 포함한 특수 고용형태의 사업소득자 집단에 대한 시범 적용을 통해 적용대상 확대를 추진해야 한다.

한편, 자영업자에 대한 소득과익 수준 등 전반적 여건이 갖추어지지 않은 상황에서 조기에 적용하는 방안을 반대하는 의견과 달리, 지난 2년 동안의 근로장려세제 운영과정에서 부부합산 총소득 기준으로 근로자가구의 적용 여부 판정을 위해 이미 사업소득에 대한 과익과 실질적인 반영이 이루어지고 있으며 관련된 자료가 구축되어 있는 상황을 감안하면 자영업자, 가구에 대

한 적용시점을 더욱 앞당길 수 있다는 주장도 가능하다. 자영자에 대한 소득과약 문제가 제약조건이 될 수 있으나, 이들에 대한 근로장려세제 확대 적용은, 총소득 요건에서 이미 사업소득이 반영되고 있으므로 근로장려금 산정과정에서 근로소득만이 아니라 근로 및 사업소득 기준으로 산정하면 된다는 것이다. 이러한 과정에서 근로소득 및 사업소득을 보유가구는 근로장려금의 변동이 발생하게 되며, 총소득 기준 및 여타 수급조건을 충족하는 자영자가구(사업소득만 보유)는 신규로 근로장려금을 수급하게 되는 것이다. 본 연구에서는 이와 같은 정책과제를 반영하여 자영자 가구에 대한 조기 확대 적용방안을 첫 번째 구조적 개편모형(C)으로 설정하였다.

두 번째 구조적 개편모형은 부양자녀가 없는 가구에 대한 확대 적용방안(D)으로, 청년층 및 중고령층에 대한 확대 시 현행 급여체제와 동일한 모형을 적용하는 방안(모형 D-1)과 청년층 및 중고령층에 대한 확대 시 소득기준과 구간 및 근로장려금 수준을 현행 급여체제의 50% 수준으로 축소 적용하는 방안(모형 D-2)을 설정하였다. 당초 근로장려세제 확대 계획에 따르면, 아동이 없는 가구의 경우 최종 확대단계인 4단계(2030년)에 이르러 적용을 검토하는 것으로 예정되어 있으나, 최근 중고령층(소득지원 및 근로활동 장려)과 청년층(‘88만원 세대’로 대표되는 불완전 취업계층으로 이들에 대한 소득지원 및 중소기업 기피현상에 대한 근로유인 제공 필요) 등 현행 근로장려세제 수급요건 상 부양아동 기준을 충족시킬 수 없는 집단을 대상으로 근로장려세제 적용 가능성을 조기에 검토하는 것이 필요하기 때문에 이와 같은 구조적 개편모형을 설정하였다. 특히, 앞서 가구특성별 분포에서 살펴본 바와 같이, 부양자녀가 없는 가구의 비중이 약 60%에 이르고 이들 집단의 절대빈곤율이 약 11% 수준으로 가장 높다는 점을 감안하면, 현금형 세액공제 방식의 근로장려세제 또는 다른 형태의 제도를 통해 근로유인과 소득지원을 실시하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

부양자녀가 없는 집단을 대상으로 근로장려세제를 적용하기 위해서는 부양아동 기준을 폐지하면서 동시에 부양자녀 규모에 따라 급여체제 및 근로장려금 수준에 차등을 두는 방안이 가장 바람직하다. 미국 EITC의 경우에

도 부양자녀가 없는 가구의 급여체계 및 급여수준은 부양자녀가 2인 이상인 가구에 비해 월등히 낮은 수준으로 적용되고 있으며, 그럼에도 불구하고 제도의 포괄성 및 빈곤감소효과 등을 고려하여 이들을 적용대상에 포함시키고 있는 상황이다. 이를 감안하여 개편모형 도출과정에서 현행 급여체계를 50% 수준으로 축소 설계한 형태로 이들에게 적용하는 모형(D-2)을 반영하여 분석하고 있다.

한편, 현행 근로장려세제와 차별화 하여 청년층 및 중고령층 대상의 신규 근로장려세제를 설계 및 도입함으로써 부양자녀에 상관없이 연령 및 소득기준에 따라 부부단위 또는 개인단위로 적용하는 방안도 중장기적으로 검토할 수 있다. 가칭 YEITC(Youth-EITC) 또는 SEITC(Senior-EITC) 등으로 적용대상을 표적화하여 신규 근로장려세제 형태로 도입하는 방안으로, 기존의 소득공제 등 조세지원 체계를 축소 및 전환하여 근로장려세제 유형의 환급형 세액공제 방식으로 설계하되, 현행 근로장려세제와의 형평성 및 최저임금 수준 등을 고려하여 급여수준이나 적용소득구간은 축소하여 설계하는 것이 가능할 것으로 판단된다.

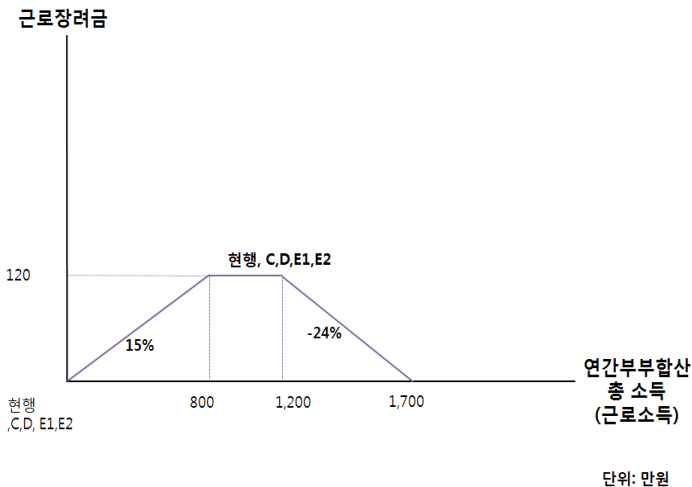
마지막으로, 세 번째 구조적 개편모형의 정책대상은 기초생활보장 수급 가구(E)이며, 이들에 대한 확대 적용은 기초생활보장제도의 통합급여체계 개편 추진상황과 관련된다고 할 수 있다. 현행 근로장려세제 도입 과정에서 가장 큰 쟁점이 되었던 이슈는 기초생활보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용여부였다. 근로장려세제 도입이 결정된 이후 기초생활보장 수급자 적용여부는 쟁점으로 대두되었는데, 당시 현행 기초생활보장제도의 통합급여체계와 보충급여 방식으로 인해 탈수급 유인이 제대로 작동하지 않는 상태에서 예산제약으로 인해 근로장려금을 일정수준 이상으로 높일 수 없는 상황이라면 수급자에게 근로장려금을 지급하는 것이 근로유인 측면에서 효과를 거두기 어렵다는 주장이 설득력을 얻었다. 결국, 실무위원회와 공청회 등을 거치면서 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 당초 결정사항과 달리 2008년부터 3년 동안 적용하지 않는 것으로 합의되어 입법이 추진되었다.

이처럼, 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 근로빈곤층에 대한 소

특지원과 근로유인에 대한 견해 차이에 따라 쉽게 합의를 도출하기 어려운 쟁점이라고 할 수 있다. 그러나, 한편으로는 시행 3년이 경과하는 시점에서 부처간 논의가 다시 진행되어야 하는 상황이며, 논의결과에 따라 기초보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용방안이 구체적으로 검토되어야 한다. 이에, 본 연구에서는 탈 수급 가능성이 높은 가구 또는 조건부 수급가구를 우선 적용하는 모형(E-1)과 근로활동에 참여하는 모든 기초보장수급가구를 대상으로 전면적으로 확대 적용하는 모형(E-2)을 단계적으로 설정하여 모형별 효과성을 분석하고 있다.

이상과 같은 구조적 개편모형에 대한 검토를 바탕으로 설정된 5개 모형(C/ D-1~2/ E-1~2)의 급여체계 구조를 제시하면 그림과 같다. 급여체계 구조는 앞서 살펴본 근로장려세제의 과거와 현재, 그리고 제2절에서 다루고 있는 급여체계의 주요 구성요소 중심의 미시적 개편모형과 달리 현행 급여체계의 기본적인 틀을 유지하고 있다. 다만, 여기에 실질적으로 적용되는 대상범위에 자영자가구(C), 부양자녀가 없는 청년층과 중고령층(D-1~D-2), 기초보장수급가구(E)가 각각 추가적으로 포함되는 변화가 나타나는 것이다.

[그림 4-1] 근로장려세제 구조적 개편모형별 급여체계 구조(C~E)



이상에서 살펴본 5가지 개편모형별 급여체계 개요를 비교하면 아래 표와 같으며, 이를 바탕으로 근로장려세제 모의적용 및 분석을 실시함으로써 구조적 개편에 따른 근로장려세제 적용대상 변동규모, 수급가구 분포 및 근로장려금 총액(소요재원)의 변화, 그리고 소득지원 효과성(빈곤감소효과 및 소득재분배효과)의 변화를 현행 급여체계와 비교하여 분석하고자 한다.

〈표 4-1〉 근로장려세제 구조적 개편모형별 급여체계 개요 비교(C~E)

(단위: 만원)

구분	현행 (2009-2010)	모형 C	모형 D-1	모형 D-2	모형 E-1	모형 E-2
적용대상	근로자가구	근로자 및 자녀가구	근로자 가구	근로자 가구	근로자 가구	근로자 가구
기초보장 수급자 적용여부	기초보장급여 3개월 이상 수급가구는 신청제한	좌동	좌동	좌동	기초보장 수급가구 일부 적용	기초보장 수급가구 전면 적용
재산기준	소규모주택 1채 이하 총자산 1억	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
최소소득 기준	-	-	-	-	-	-
자녀수 구분	자녀 1인 이상	자녀 1인 이상	자녀 없음 자녀 1인 이상	자녀 없음 자녀 1인 이상	자녀 1인 이상	자녀 1인 이상
점증률 (급여증/월)	15%	15%	15% 15%	10% 15%	15%	15%
점증기간	~800	~800	~800 ~800	~600 ~800	~800	~800
평탄기간	~1,200	~1,200	~1,200 ~1,200	~800 ~1,200	~1,200	~1,200
점감률 (급여감소율)	24%	24%	24% 24%	15% 24%	24%	24%
점감기간	~1,700	~1,700	~1,700 ~1,700	~1,200 ~1,700	~1,700	~1,700
최대 급여액	120	120	120 120	60 120	120	120
기준적용 대상소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득
급여산정 대상소득	근로소득	근로 및 사업소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득

주: 자녀가 없는 가구에 대하여 적용하는 D-1, D-2모형의 경우 자녀수에 따라 각 구간 경제소득과 점증률 및 점감률을 구분하여 제시함. 자녀가 0명인 경우 윗줄, 자녀가 1명 이상인 경우 아랫줄에 표기함.

2. 근로장려세제 구조적 개편모형별 수급가구 및 근로장려금

여기서는 앞서 설정한 5가지 근로장려세제 구조적 개편모형(C~E-2)의 적용에 따른 수급가구 규모의 변동과 평균 근로장려금 수준, 그리고 재정 변화를 나타내는 근로장려금 총액 규모의 변화를 살펴보고자 한다.

먼저, 포괄성과 급여 적절성 측면에서 현행 근로장려세제를 구조적으로 개편할 경우 모형별 수급가구의 규모와 평균 근로장려금 수준을 살펴보면, 근로장려세제 적용대상을 자영업자까지 확대하는 방안(모형 C)의 경우 수급가구는 657천 가구(전체 가구의 3.94%)로 예상되었다. 이는 현행 근로장려세제 급여체계 하에서의 591천 가구에 비해 약 66천 가구 정도 증가한 것으로 실질적인 증가율은 10%를 약간 넘는 수준에 불과했다. 이것은 이미 수급요건 상 부부합산 총소득 기준을 적용하면서 근로소득뿐 아니라 사업소득을 고려하며, 단지 근로장려금 산정 시에만 사업소득을 제외하고 있는 상황에서, 자영자가구에 대한 적용대상 범위를 확대하기 위하여 사업소득을 추가로 반영할지라도 수급여부에 변동이 발생하는 것이 아니라 단순히 근로장려금 수준에만 증감이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서, 자영자 확대 모형에 의한 수급가구 규모 증가분은 근로소득 없이 사업소득만을 보유하고 있는 순수 자영자가구에만 해당하는 것으로 판단할 수 있다.

한편, C모형에 의한 평균 근로장려금 수준은 약 78만원으로 현행 급여체계에 비해 약 3만원 감소하는 것으로 나타났으며, 이로 인한 전체 근로장려금 규모는 5,125억원으로 현행 약 4,800억원에 비해 약 300~400억원 정도 증가하는 것으로 분석되었다. 요컨대, 이와 같은 결과는 자영자가구에 대한 적용대상 확대가 조기에 시행될지라도 수급가구의 규모나 근로장려금 총액에 있어서 급격한 증가가 나타나지 않을 것임을 보여준다. 그러나, 사업소득에 대한 소득자료 보유비율 등 자영자에 대한 소득파악률 개선을 위한 준비 과정이 필요할 것이므로 이와 관련하여 현재 계획된 2014년보다 일정 수준 앞당겨 조기에 실시할 수 있는지에 대해 적극적인 검토가 필요하다고 할 수 있다.

〈표 4-2〉 구조적 개편모형의 급여구간별 수급가구 분포 및 근로장려금 규모

모형	구분	점증	평탄	점감	EITC 수급	EITC 비수급	전체
EITC_2009 (현행)	수급가구(천 가구)	116	158	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.70	0.95	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	19.67	26.81	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	88.0	120.0	59.1	81.1	총 4,792억원	
EITC_C	수급가구(천 가구)	109	171	377	657	16,016	16,673
	수급가구 비율(%)	0.66	1.02	2.26	3.94	96.06	100.00
	구성비(%)	16.64	26.01	57.35	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	85.8	120.0	56.7	78.0	총 5,125억원	
EITC_D_1	수급가구(천 가구)	1,518	808	1,091	3,417	13,256	16,673
	수급가구 비율(%)	9.10	4.85	6.54	20.50	79.50	100.00
	구성비(%)	44.42	23.65	31.93	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	60.0	120.0	64.1	75.5	총 25,800억원	
EITC_D_2	수급가구(천 가구)	1,169	446	852	2,467	14,206	16,673
	수급가구 비율(%)	7.01	2.68	5.11	14.80	85.20	100.00
	구성비(%)	47.39	18.08	34.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	35.4	81.3	42.6	46.2	총 11,398억원	
EITC_E_1	수급가구(천 가구)	171	166	322	659	16,014	16,673
	수급가구 비율(%)	1.03	1.00	1.93	3.95	96.05	100.00
	구성비(%)	25.93	25.18	48.89	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	86.7	120.0	61.8	82.9	총 5,464억원	
EITC_E_2	수급가구(천 가구)	275	188	370	832	15,841	16,673
	수급가구 비율(%)	1.65	1.13	2.22	4.99	95.01	100.00
	구성비(%)	33.02	22.56	44.42	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	79.4	120.0	66.2	82.7	총 6,879억원	

다음으로, 기초생활보장 수급자를 대상으로 근로장려세제를 단계적인 확대 적용방안(E-1과 E-2)에 대한 분석결과를 살펴보면, 조건부 수급자 등 탈 수급 가능성이 높은 일부 가구에 대한 적용(E-1) 시 수급가구의 규모는 659천 가구로 나타나 신규로 약 68천 가구가 증가할 것으로 나타난 반면, 근로활동에 참가하는 기초보장수급자에 대한 전면 적용(E-2) 시에는 832천 가구로 약 24만가구 증가하여 수급가구의 비율이 전체 가구의 5%에 이를 것으로 분석되었다. 그러나, 이러한 기초생활보장 수급가구의 증가규모는

소득과악 수준에 따라 다소 낮게 나타날 가능성이 있다. 이처럼 기초보장 수급가구에 대한 단계적 확대 전략에 따라 수급가구의 규모 변화에 상당한 차이가 존재하였으며, 이후 근로장려세제와 기초생활보장제도 연계방안에서 고려해야 하는 기초생활보장제도의 급여체계 개편 진행상황을 고려할 때 우선적으로 탈 수급 가능성이 높을 것으로 인정되는 일부 수급가구를 대상으로 적용방안을 모색하는 것이 현실적으로 가능한 방안이라 할 수 있다. 한편, 기초생활보장 수급가구에 대한 확대 적용 시 평균 근로장려금 수준은 약 83만원으로 거의 차이가 나타나지 않았으나, 수급가구 규모의 차이로 인해 근로장려금 총액의 규모는 각각 약 5,500억원과 6,900억원으로 현행 근로장려세제와 비교할 때 일부 적용 시 약 700억원, 전면 적용 확대 시 약 2,100억원 정도 증가하는 것으로 분석되었다.

마지막으로, 근로장려세제의 구조적 개편모형 가운데 가장 핵심적이고 중장기 과제라고 할 수 있는 부양자녀가 없는 가구에 대한 확대 적용방안(D-1, D-2)의 경우 수급가구 및 근로장려금 총액을 큰 폭으로 증가시키는 것으로 나타났다. 특히, 자녀가 없는 가구로 확대하면서 현행 급여체계를 그대로 적용할 경우에는 수급가구의 규모가 3,417천 가구로 5배 이상으로 증가하여 수급가구의 비율이 전체가구의 20%에 이르며 근로장려금 총액은 약 2조 5천억원을 넘는 것으로 분석되었다. 그러나, 부양자녀가 없는 가구에 대해 현재와 동일한 급여체계를 적용하는 것은 현실 적합성이 낮은 방안이라고 할 수 있다. 따라서, 이러한 가구를 대상으로 소득기준 및 급여수준을 50% 수준으로 축소 설계한 급여체계를 적용하는 방안(D-2)이 보다 현실적인 모형이라고 할 수 있다. 이러한 모형으로의 구조적 개편 시 수급가구 규모는 약 250만 가구로 확대되어 전체 가구의 약 14.8%에 이르며, 평균 근로장려금 수준은 약 46만원으로 낮아지는 것으로 나타났다. 이에 따라 근로장려금 총액의 규모는 약 1조 1,400억원으로, 현행 급여체계의 4,800억원에 비해 약 6,600억원 증가하는 것으로 분석되었다.

이상의 분석결과를 정리하면, 근로장려세제의 구조적 개편모형 가운데 가장 파급효과가 큰 모형은 부양자녀가 없는 가구를 대상으로 적용범위를

확대하는 방안이며, 자영자가구에 대한 확대는 소득과약의 관점에서 준비가 필요하겠지만 당초 계획된 2014년보다 앞서 적용 가능한 시점을 모색해야 하며 근로장려금 총액의 증가는 크지 않을 것으로 예상되었다. 한편, 기초 보장 수급가구에 대한 적용방안을 단계적으로 추진할 경우 수급가구 규모 및 근로장려금 총액의 변동 폭이 크지 않은 것으로 나타났으므로, 탈 수급 지원의 실효성 측면에서 기초생활보장제도와의 연계방안을 모색하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

3. 근로장려세제 구조적 개편모형별 빈곤감소효과

다음으로 근로장려세제의 구조적 개편모형에 대한 모의적용 결과를 바탕으로 빈곤감소효과를 살펴보면, 자영자가구에 대한 확대 개편방안(모형 C)의 경우, 전체 가구를 대상으로 분석한 최저생계비 기준 절대빈곤율의 경우 1.09%(경상소득 기준 8.23% → 구조적 개편모형 적용 시 8.14%), 차상위 계층 기준 1.43%로 차이가 없는 것으로 나타났다. 근로빈곤층에 대한 분석 결과에서도 최저생계비 기준 3.24%로 빈곤감소효과의 추가적 변동은 없었으며, 차상위계층 기준으로는 3.92%로 미세한 증가가 나타났다.

다음으로 기초보장 수급가구에 대한 단계적인 확대 적용방안의 빈곤감소효과를 살펴보면, 일부 수급가구에 대한 적용방안(E-1)의 경우 역시 현행 근로장려세제와 비교할 때 최저생계비 기준 빈곤감소효과에서는 큰 변화가 나타나지 않은 반면, 차상위계층 기준으로는 3.93%로 현행 급여체계의 3.77%에 비해 제한적으로 증가하는 것으로 분석되었다. 반면, 소득과약을 전제로 근로활동에 참여하고 있는 근로빈곤층, 즉 기초보장 수급가구에 대한 신청 제한을 폐지하고 이들에 대해 근로장려세제를 전면 적용하는 방안(E-2)의 경우, 빈곤감소효과가 상대적으로 확대되는 것으로 나타났다. 먼저, 전체 가구를 대상으로 최저생계비 기준 빈곤감소효과는 1.70%, 차상위계층 기준으로는 1.96%로 절대적인 효과성 정도는 여전히 제한적이지만, 현행 근로장려세제 급여체계의 빈곤감소효과에 비해 높아졌다. 특히, 근로가구를

대상으로 빈곤감소효과를 분석하면, 최저생계비와 차상위계층 기준으로 빈곤감소효과가 3.24%와 3.77%에서 각각 5.30% 내외로 증가하는 것으로 나타났다. 요컨대, 기초생활보장 수급가구에 대한 근로장려세제의 적용은 기초생활보장제도의 통합급여체제로 인한 탈 수급 유인의 한계라는 점과는 별개로 기초보장수급자에 대한 근로장려세제 전면적인 확대 적용 시 빈곤감소효과는 현행 근로장려세제가 나타내고 있는 빈곤감소효과와 비교할 때 약 60% 정도 증가함을 확인할 수 있었다.

〈표 4-3〉 구조적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과

구분	전체 가구		근로가구	
	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_2009 (%)	8.14	13.09	3.25	5.99
빈곤율 감소	.09%p	.18%p	.11%p	.23%p
빈곤감소효과	1.09%	1.36%	3.24%	3.77%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_C (%)	8.14	13.08	3.25	5.98
빈곤율 감소	.09%p	.19%p	.11%p	.24%p
빈곤감소효과	1.09%	1.43%	3.24%	3.92%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_D_1 (%)	7.91	12.75	2.96	5.56
빈곤율 감소	.32%p	.52%p	.41%p	.66%p
빈곤감소효과	3.89%	3.92%	12.09%	10.64%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_D_2 (%)	7.96	12.94	3.02	5.80
빈곤율 감소	.27%p	.33%p	.34%p	.43%p
빈곤감소효과	3.28%	2.49%	10.12%	6.84%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_E_1 (%)	8.14	13.08	3.25	5.98
빈곤율 감소	.09%p	.19%p	.11%p	.24%p
빈곤감소효과	1.09%	1.43%	3.24%	3.93%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_E_2 (%)	8.09	13.01	3.18	5.90
빈곤율 감소	.14%p	.26%p	.18%p	.33%p
빈곤감소효과	1.70%	1.96%	5.30%	5.28%

한편, 앞서 수급가구 규모 및 근로장려금 총액 등 소요 자원에서 급격한 증가를 가져오는 것으로 분석된 것처럼 부양자녀가 없는 가구에 대한 근로

장려세제 확대 적용을 위한 개편모형의 경우, 현행 급여체계에 따라서 근로장려금을 그대로 적용할 경우(D-1), 전체 가구의 최저생계비 기준 빈곤율은 8.23%에서 7.91% 감소하게 되어 빈곤감소효과는 3.89%로 현행 근로장려세제의 1.09%보다 월등하게 높아진다. 이러한 결과는 차상위계층 기준의 빈곤율 감소에 비슷한 수준(3.92%)으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 근로빈곤층을 대상으로 측정한 빈곤율에 미치는 효과는 기존 공적이전소득에는 미치지 못하지만 상당히 큰 폭으로 확대되어 최저생계비 기준 빈곤율을 약 12% 감소시키는 효과를 가져왔으며, 차상위계층 기준으로도 약 10.6%의 빈곤감소효과가 나타났다.

그러나, 보다 현실에 적합한 개편모형으로, 부양자녀가 없는 가구에 대해서는 근로장려세제를 적용하되 현재의 절반 수준에 해당하는 축소된 급여체계를 적용하는 모형(D-2)에 대한 빈곤율 분석결과, 전체 가구를 대상으로 한 최저생계비 기준 빈곤감소효과는 3.28%로 여전히 현행 근로장려세제에 의한 빈곤감소효과의 약 3배 정도로 효과가 확대되었다. 반면, 차상위계층 기준의 빈곤감소효과는 약 2.49%로 다소 낮아졌는데, 이것은 부양자녀가 없는 가구의 경우 급여체계가 축소 적용되었으며 전반적으로 낮은 근로장려금 수준으로 인해 차상위계층 기준선 이상으로 빈곤을 감소시킬 만큼의 영향은 상대적으로 미치지 못하는 것으로 나타났다.

한편, 최저생계비 기준 근로빈곤율에 대한 감소효과 역시, 앞서 동일한 급여체계를 전면 적용하는 방안에 비해 빈곤감소효과가 상대적으로 낮아졌으나, 약 10% 수준에 이르는 것으로 분석되었다.

4. 근로장려세제 구조적 개편모형별 소득재분배효과

이어서 소득지원 효과성 분석의 다른 차원으로, 5가지 구조적 개편모형의 급여체계에 의해서 나타나는 소득재분배효과를 살펴보고자 한다. 먼저, 현행 근로장려세제를 기준으로 자영자가구로 적용대상을 확대해가는 개편모형(C)의 경우 전체 가구 및 근로가구 내에서 현행 근로장려세제에 의한

소득재분배효과와 거의 유사한 수준을 나타내 새로운 집단의 신규 적용에 의한 영향이 거의 나타나지 않은 것으로 볼 수 있으며, 급여체계에 의한 지니계수 변화를 근거로 분석하는 소득재분배효과는, 앞서 빈곤감소효과에 대한 분석결과에서와 마찬가지로 근로장려세제의 특성으로 인해 정책대상에서 배제되는 가구가 포함된 전체가구를 대상으로 분석한 결과에 비해서 근로활동에 참여하고 있는 가구간의 분배 상태에 더욱 큰 효과를 미치는 것을 확인할 수 있다. 이것은 근로장려세제의 적용에 의하여 근로장려금을 받는 가구, 근로능력이 없는 가구에 비해 소득수준이 오히려 소득수준이 상대적으로 높기 때문인 반면, 근로가구 내에서는 상대적으로 소득수준이 낮은 가구가 근로장려금 수급대상이 될 가능성이 높기 때문이다.

〈표 4-4〉 구조적 개편모형별 지니계수 변화 및 소득재분배효과

구분	전 가구(T-Gini)	근로 가구(W-Gini)
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_2009	0.40898	0.35764
지니계수 감소	0.00032	0.00043
소득재분배 효과	0.08%	0.12%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_C	0.40895	0.35761
지니계수 감소	0.00035	0.00046
소득재분배 효과	0.09%	0.13%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_D_1	0.40747	0.35570
지니계수 감소	0.00183	0.00237
소득재분배 효과	0.45%	0.66%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_D_2	0.40844	0.35697
지니계수 감소	0.00086	0.00110
소득재분배 효과	0.21%	0.31%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_E_1	0.40893	0.35758
지니계수 감소	0.00037	0.00049
소득재분배 효과	0.09%	0.14%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_E_2	0.40884	0.35745
지니계수 감소	0.00046	0.00062
소득재분배 효과	0.11%	0.17%

다음으로, 기초생활보장 수급가구에 대한 일부 적용 또는 전면 적용을 단계적으로 추진하는 모형(E-1, E-2)의 경우에는 수급가구나 근로장려금 총액의 변동 폭이 크지 않기 때문에, 이러한 결과는 앞서 살펴본 빈곤감소 효과를 포함하여 소득재분배효과에 대한 분석결과에서 모형에 따른 차이가 공통적으로 미미한 것으로 나타났다.

반면, 자녀가 없는 가구를 대상으로 현행 근로장려세제를 전면 실시하는 모형(D-1)의 경우, 전체 가구를 대상으로 소득재분배효과를 분석한 결과 지니계수 감소수준은 0.00183으로 0.45%의 소득재분배효과를 나타냈다. 또한, 근로가구 내의 분배 상태 개선효과 역시 0.66%로 타 모형에 비해서 상대적으로 높은 수준으로 나타났다. 그러나, 보다 현실적으로 자녀가 없는 가구에 대한 급여체계를 축소하여 적용을 확대하는 모형 D-2의 경우에는 D-1의 소득재분배효과에 비해 1/2 수준으로 축소되어 전체 가구와 근로가구 대상 분석결과에서 각각 0.21%와 0.31%로 나타났다.

제2절 근로장려세제 미시적(parametric) 개편모형 및 소득지원효과

1. 근로장려세제 미시적 개편모형 도출 및 급여체계 개요

다음으로, 구조적 개편 필요성 및 개편모형별 효과성 분석에 이어 앞서 언급한 바와 같이 현행 근로장려세제 급여체계의 구성요소(parameter)와 관련된 평가 및 한계점에 대한 개선과제로서 소득기준, 재산기준, 그리고 급여체계 구조를 결정하는 소득구간(점증-평탄-점감구간) 경계소득, 점증률(급여증가율)과 점감률(급여감소율), 최대급여액 및 근로장려금 수준, 부양 아동 규모에 상관없이 단일하게 운영되는 급여체계의 문제, 맞벌이가구에 대한 동일한 소득기준 적용으로 인한 문제점 등 다양한 요인에 대한 검토 결과를 바탕으로 근로장려세제의 미시적 개편방향을 세부적으로 도출할 수 있다. 여기서는 현행 근로장려세제 급여체계 구성요소(parameter)가 지닌 한계에 관한 논의를 바탕으로 이와 같은 방법의 미시적 개편을 위한 정책 과제에 따라 개편모형을 설정하고 비교 검토하고자 한다. 그리고, 이러한 미시적 개편모형별 근로장려세제 모의적용 결과에 따라 급여체계 구조의 변화, 수급가구 분포 및 근로장려금 총액 규모 변동, 그리고 빈곤감소효과 및 소득재분배 효과를 중심으로 소득지원 효과성을 분석하고자 한다.

가. 소득기준 (부부합산 총소득) 확대 모형(F)

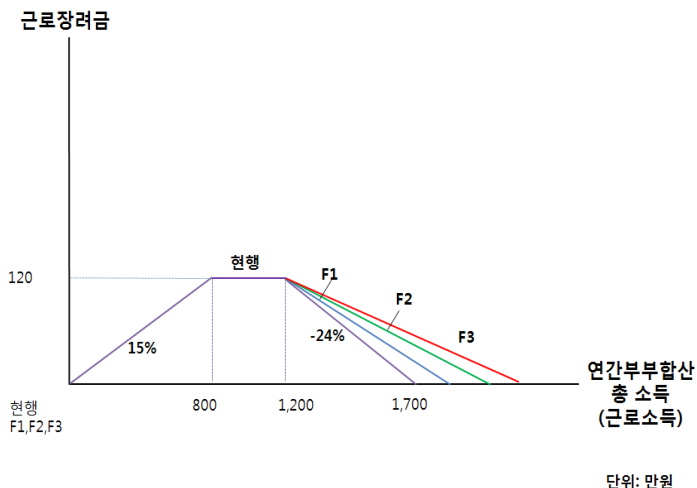
먼저, 첫 번째 미시적 개편모형으로 고려되어야 하는 것은 소득기준의 상향 조정으로, 이것은 앞서 근로장려세제를 둘러싼 최근 동향에서 확인한 바와 같이 대부분의 의원입법(안)에서 개정이 필요하다고 제시된 사항이다.

그 동안 추진된 감세정책의 방향 속에서 추진된 세법 개정으로 인해 상향 조정된 면세점(4인 가구 약 2,100만원)과 급여체계 설계 당시인 2006년 이후 지난 4년간 상승한 최저생계비 수준을 종합적으로 고려할 때, 최

소한 차상위계층을 정책대상으로 설정하고 있는 근로장려세제의 소득기준으로 부부합산 총소득 1,700만원은 낮은 수준이므로 이를 상향 조정해야 하는데, 최소한 2,100~2,600만원까지 확대하는 방안(모형 F-1~F-3)이 검토되어야 한다. 그 이유는 근로장려세제의 적용대상은 면세점 이하뿐만 아니라 최저세율 구간의 일부 근로자가구까지 포괄하도록 설계하는 것이 바람직하며, 이를 고려하면 최소한 4인 가구 기준 면세점 이상으로 조정이 필요하기 때문이다. 또한, 현행 소득기준 1,700만원은 2006년 최저생계비를 기준으로 도출한 것으로 2010년 최저생계비 수준을 반영할 경우 차상위계층의 연간 소득수준은 약 2,100만원에 도달하기 때문이다. 특히, 2,600만원까지 상향 조정할 경우에는 최저생계비의 150%에 해당하는 가구까지 적용 대상으로 확대가 가능하여 2005년 도입 당시 검토된 모형(A-2)까지 근접할 것으로 예상된다. 한편, 소득기준을 상향 조정하는 F모형에서는 현행 급여체계의 단일기준 적용방식을 유지하며 점감구간 경계소득만 확대하는 것으로 설정하고 있다.

이상에서 살펴본 소득기준 상향 조정모형(F-1~F-3)의 급여체계 구조와 개요를 현행 근로장려세제와 비교 가능하도록 제시하면 다음과 같다.

[그림 4-2] 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조(F)



〈표 4-5〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(F)

(단위: 만원)

구분	현행 (2009-2010)	모형 F-1	모형 F-2	모형 F-3
적용대상	근로자가구	근로자가구	근로자가구	근로자가구
기초보장 수급자 적용여부	기초보장급여 3개월 이상 수급가구는 신청제한	좌동	좌동	좌동
재산기준	소규모주택 1채 이하 총자산 1억	좌동	좌동	좌동
최소소득기준	-	-	-	-
자녀수 구분	자녀 1인 이상	좌동	좌동	좌동
점증률 (급여증가율)	15%	좌동	좌동	좌동
점증기간	~800	좌동	좌동	좌동
평탄기간	~1,200	좌동	좌동	좌동
점감률 (급여감소율)	24%	13.3%	10%	8.6%
점감기간	~1,700	~2,100	~2,400	~2,600
최대급여액	120	좌동	좌동	좌동
기준적용 대상소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득
급여산정 대상소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득

나. 재산기준 확대 모형 (G)

다음으로 급여체계 구성요소 중에 외국사례와 달리 우리나라의 경우에만 적용되고 있는 재산기준과 관련해서, 현재 공공부조 수급대상의 보유수준과 유사한 엄격한 재산기준(기준시가 5,000만원 미만 소규모 1주택을 포함한 총재산가액 1억원, 부채 미반영)을 상향 조정해야 하며, 이를 통해서 근로장려세제 신청 및 운영 현황에서 근로빈곤층의 근로장려금 수급을 실질적으로 제한하고 기준을 완화해야 한다.

이러한 재산기준은 소득기준을 보완하기 위한 부가적인 조건으로, 근로

장려금 수급이 적절하지 않은 자산보유 가구를 배제하기 위해 활용된다. 재산소득을 기준으로 활용하고 있는 미국과 달리, 현행 근로장려세제에서는 가구별 재산평가액을 적용하는데, 현행 제도 하에서는 전년도 6월1일 기준으로 가구원 전원이 소유하고 있는 재산합계액이 1억원 미만일 경우 근로장려금 수급이 가능하며, 가구별 합산대상 재산의 범위 및 평가방법은 표와 같다.

〈표 4-6〉 가구별 합산대상 재산의 범위 및 평가방법

재산의 종류	포함되는 재산의 범위	평가방법
주택	5,000만원 이하 소규모주택	기준시가
토지 및 건축물	재산세 부과대상의 토지 및 건축물	시가표준액
승용자동차	영업용 승용자동차 제외	시가표준액
전세금	전세금(임차보증금)	계약서에 기재된 전세금(임차보증금)
금융재산	개인별 합계액 500만원 이상인 예금, 적금, 부금, 예탁금, 저축성보험, 투자신탁	금융재산의 잔액
유가증권	개인별 합계액 500만원 이상인 주식, 채권	상장주식: 최종시세가액 그 외 주식: 액면가액
골프회원권	회원제 골프장을 이용할 수 있는 회원권	국세청의 기준시가
부동산을 취득할 수 있는 권리	조합원 입주권	기준건물평가액÷청산금
	분양권	소유기준일 불입금액
	토지상환채권	액면가액
	주택상환사채	액면가액

현행 재산기준은 도입 당시 제도의 시행 초기임을 감안하여 2008년부터 3년 동안 최소한으로 적용함으로써 근로장려세제의 집행 가능성을 검증하기 위해 설정된 것이며, 일반재산 합계액 1억원, 2006년 기초생활보장제도 하에서 일반재산만 있는 차상위계층 기준으로 추정되는 금액과 우리나라 주택소유자의 보유주택 평균가격 등을 고려하여 설정²⁵⁾한 것으로 매우 낮

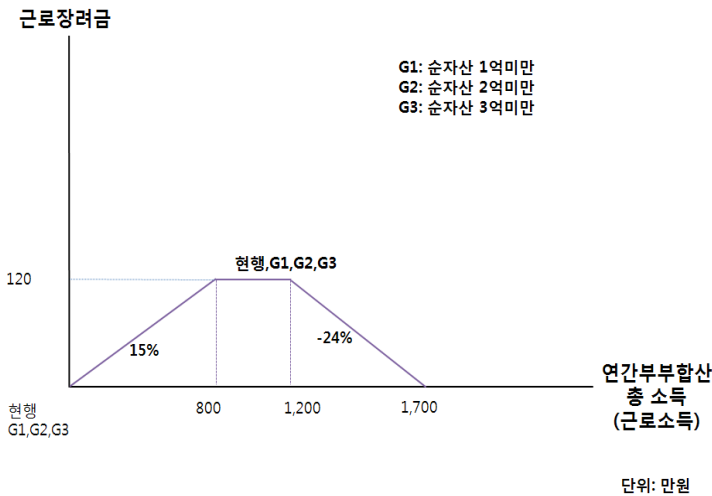
25) 국민기초생활보장제도상 재산만 있는 차상위계층의 기준을 추정함에 있어서 일반재산 상한선 7,100만원과 평균부채 수준 2,800만원을 고려하였으며, 주택소유자의 보유주택 평균가격(국민주택 규모 공동주택 기준)이 2006년 1월 기준 약 9,269만원 수준임을 감안한 것임.

은 수준이다. 나아가 근로빈곤층에 대한 소득지원과 자산형성을 통한 실질적 자활을 지원해야 하는 상황에서 1억원이라는 근로장려세제의 재산기준은 적절하지 않은 것으로 평가할 수 있다. 특히, 금융기관 등의 공적인 부채도 반영하지 않고 있으므로 이러한 기준은 조기에 개선되어 근로장려세제의 도입 취지와 정책목표에 맞도록 완화되고 이로 인해 근로빈곤층이 혜택을 받지 못하는 사례를 최소화해야 한다.

이에 따라, 본 연구에서는 재산기준을 상향 조정하는 모형을 3가지 단계(모형 G-1~G-3)로 구분하여 설정하였다. 부채를 추가로 고려하여 총자산 개념에서 순자산 개념으로 전환하는 방안(G-1), 그리고 부채를 반영하여 순자산 개념을 활용하되 재산가액 기준을 1억원에서 2억원으로 상향 조정하는 모형(G-2), 또한 이러한 기준을 3억원으로 대폭 상향 조정하는 모형(G-3)을 설정하였으며, 모든 모형에서 공통적으로 현재 적용되고 있는 주택보유와 관련된 제약조건은 폐지하는 것으로 설정하였다.

이상에서 설정한 재산기준 상향 조정방안(G-1~G-3)의 급여체계 구조와 개요는 다음과 같다.

[그림 4-3] 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조(G)



〈표 4-7〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(G)

(단위: 만원)

구분	현행 (2009-2010)	모형 G-1	모형 G-2	모형 G-3
적용대상	근로자가구	근로자가구	근로자가구	근로자가구
기초보장 수급자 적용여부	기초보장급여 3개월 이상 수급가구는 신청제한	좌동	좌동	좌동
재산기준	소규모주택 1채 이하 총자산 1억	순자산 1억미만	순자산 2억미만	순자산 3억미만
최소소득기준	-	-	-	-
자녀수 구분	자녀 1인 이상	좌동	좌동	좌동
점증률 (급여증가율)	15%	좌동	좌동	좌동
점증구간	~800	좌동	좌동	좌동
평탄구간	~1,200	좌동	좌동	좌동
점감률 (급여감소율)	24%	좌동	좌동	좌동
점감구간	~1,700	좌동	좌동	좌동
최대 급여액	120	좌동	좌동	좌동
기준적용 대상소득	부부합산 총소득	좌동	좌동	좌동
급여산정 대상소득	근로소득	좌동	좌동	좌동

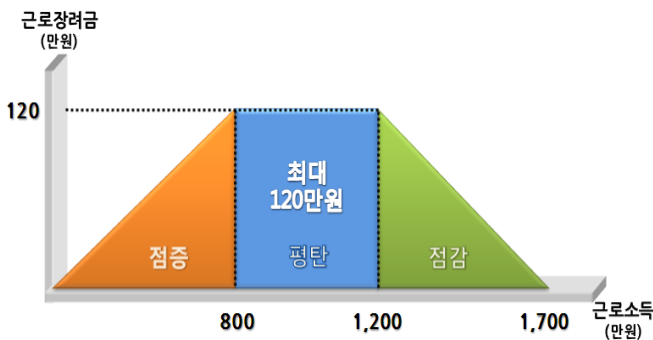
주: 순자산은 총자산-부채(금융기관대출로 제한)로 계산

다. 점증-평탄구간, 급여증가를 확대에 의한 최대급여액 인상 모형 (H)

다음으로 고려하고 있는 미시적 개편모형은 급여체계를 구성하고 있는 핵심적인 요소(parameter)의 복합적인 조정을 통해서 최대급여액 등 전반적인 근로장려금 수준을 확대하는 11개 모형(H-1-a~H-4-c)이다. 이것은 2008년 말 세법 개정을 통해 최초 입법된 모형(B)에 비해 현행 급여체계가 확대되었음에도 불구하고 여전히 도입 당시 검토되었던 모형에 비해 축소된 형태이며 매우 제한적이라는 사실로부터 기인한 문제라고 할 수 있다.

현행 근로장려세제의 급여체계는 점증구간을 통해 근로유인 효과를 강조하고 있는 미국 EITC와 동일한 사다리꼴 모양²⁶⁾으로, 근로소득이 증가함에 따라 급여가 증가하는 점증구간(phase-in range), 근로소득의 변화에 상관없이 최대급여액을 지급하는 평탄구간(plateau(flat) range), 근로소득이 증가함에 따라 급여가 오히려 감소하는 점감구간(phase-out range)으로 구성되는데, 이 가운데 우선적으로 연간 최저임금 수준에 미치지 못하는 점증구간(0~800만원)으로 인해 근로장려금 수준이 낮다는 문제점을 지적할 수 있다. 근로유인 효과 역시 외국사례에 비해 매우 낮은 것으로 선행연구를 통해 보고된 바 있다(전영준, 2008). 이것은 2006년 당시 최초로 모형을 설계하는 과정에서 최저임금을 받는 근로자가 법정 최대 근로시간(주당 40시간)으로 근로할 경우 받을 수 있는 연간 소득수준을 점증구간으로 고려하였기 때문인데, 이러한 수준이 최저임금 인상에도 불구하고 전혀 조정되지 않았기 때문이다. 점증구간 경계소득 1,200만원 역시 같은 논리에 의해 설정된 것으로 동일한 문제점을 지니고 있다.

[그림 4-4] 현행 근로장려세제의 급여체계 및 근로장려금 산정방식



특히, 연간 120만원에 불과한 최대급여액 수준은 앞서 언급한 점증구간 경계소득의 조정뿐만 아니라 근로소득이 증가함에 따라 근로장려금이 증가

26) 영국의 WTC(Working Tax Credit)의 경우에는 처음부터 최대급여액을 받는 평탄구간으로 시작하여 일정 소득수준부터 급여가 감소하는 점감구간으로 구성되어 있으며, 아동양육지원 세제인 CTC(Child Tax Credit)와 연계할 경우 ‘평탄-점감-평탄-점감’구간으로 구성된다.

하는 급여증가율(점증률)과 밀접하게 연관되어 있다. 이로 인해 앞서 분석한 결과에서 나타난 바와 같이 현행 근로장려세제의 소득지원 효과가 기존의 공적이전소득에 비해 매우 낮은 실정이다. 또한, 근로장려세제 운영을 위한 국세청의 소득파악 과정에서 사회보험 사각지대 문제와 연계되어 근로활동 참여에 대한 소득정보 제공 및 근로장려금 신청에 대한 유인효과가 제한적이므로 이를 개선할 필요성이 매우 큰 상황이다.

이것은 급여체계를 구성하고 있는 급여증가율의 경우, 외형상으로는 사회보험료 부담수준보다 높아 보이지만 급여체계의 구간별로 평균적인 급여율은 상이하게 나타나는 것으로부터 발생하는 한계인데, 특히, 신규로 근로활동에 참여했거나 근로장려세제 시행에 따라 엄격해진 일용근로자 소득과 악으로 인해 소득이 노출됨에 따라 그 동안 부담하지 않았던 사회보험료가 새롭게 부과되는 근로자의 경우, 현행 급여체계 하에서 점증구간과 평탄구간에 해당하는 근로자는 연간 1회 수급하는 근로장려금이 사회보험료 부담을 초과하지만 점감구간(1,295만원 이후)²⁷⁾에서는 근로장려금 신청으로 인해 발생하는 새롭게 부과되는 사회보험료도 부담할 수 없는 수준으로 매우 낮다는 사실이 근본적인 한계라고 할 수 있다.

〈표 4-8〉 소득구간별 사회보험료 부담 및 근로장려금 수준 비교

급여구간	근로소득 (만원)	사회보험료		근로장려금		비고
		부담률(%)	금액(만원)	급여율(%)	금액(만원)	
점증구간	0~800	7.49	0~59	15.0	0~120	근로장려금> 사회보험료
평탄구간	800~1,200		59~89	15~10.0	120	근로장려금> 사회보험료
점감구간	1,200~1,295		89~97	10.0~7.49	120~97	근로장려금= 사회보험료
	1,295~1,700		97~127	7.48~0	97~0	근로장려금< 사회보험료

자료: 국세공무원교육원(2010), 2010 근로장려세제 교육자료

27) 이론상 사회보험료 부담분과 근로장려금 환급액이 일치하는 총 급여액 수준은 다음과 같이 산출된다. 총 급여액 $\times 7.49\% = (17,000\text{천원} - \text{총급여액}) \times 24\% = 1,295\text{만원}$

따라서, 근로자의 사회보험료 부담수준 고려하여 인상해야 하며, 예컨대, 사회보험료 부담(근로자 부담을 약 7~8% 수준)²⁸⁾을 반영하여 실질적인 소득지원이 이루어질 수 있도록, 근로장려금 최대급여액을 우선적으로 최소 200만원(점증구간 1,000만원 / 급여증가율 20%로, 특히 급여증가를 확대 필요)으로 인상해야 하며, 이 경우 사회보험료 부담분(8% 가정)을 제외한 실질적인 급여수준은 현행 최대급여액 수준인 120만원에 해당한다.

이와 같은 검토를 거쳐 근로장려세제의 미시적 개편모형을 설정한 11개 모형(H-1-a~H-4-c)의 급여체계 개요 및 구조는 다음과 같다.

〈표 4-9〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(H-1 & H-2)

(단위: 만원)

구분	현행 (2009-2010)	모형 H-1-a	모형 H-1-b	모형 H-2-a	모형 H-2-b	모형 H-2-c
적용대상	근로자가구	근로자 가구	근로자 가구	근로자 가구	근로자 가구	근로자 가구
기초보장 수급자 적용여부	기초보장급여 3개월 이상 수급시 신청제한	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
재산기준	소규모주택 1채 이하 총자산 1억	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
최소소득	-	-	-	-	-	-
자녀수 구분	자녀 1인 이상	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
점증률 (급여증가율)	15%	15%	15%	20%	25%	30%
점증구간	~800	~1,000	~1,000	~800	~800	~800
평탄구간	~1,200	~1,200	~1,400	~1,200	~1,200	~1,200
점감률 (급여감소율)	24%	30%	50%	32%	40%	48%
점감구간	~1,700	~1,700	~1,700	~1,700	~1,700	~1,700
최대급여액	120	150	150	160	200	240
기준적용 대상소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득
급여산정 대상소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득

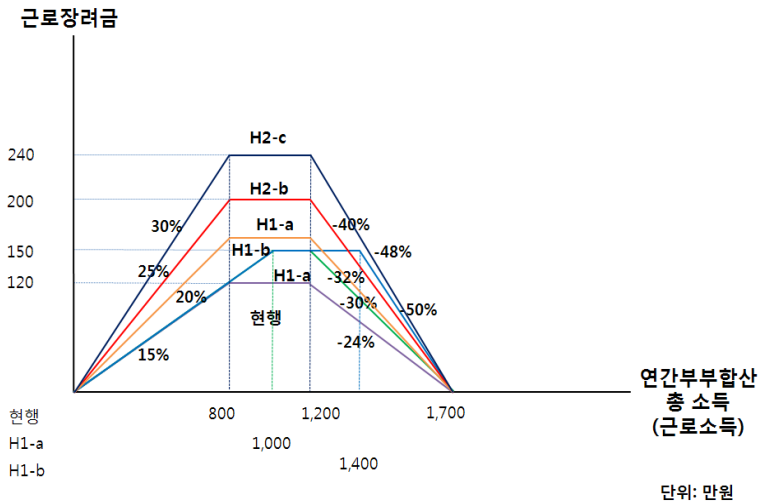
28) 인건비 노출로 인해 새롭게 발생하는 사회보험료 부담률은 2009년 기준으로 사업주 9.54%, 근로자 7.49%로 총 17.03%이다. 이 가운데 국민연금, 건강보험 순서로 부담으로 작용함

〈표 4-10〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(H-3 & H-4)

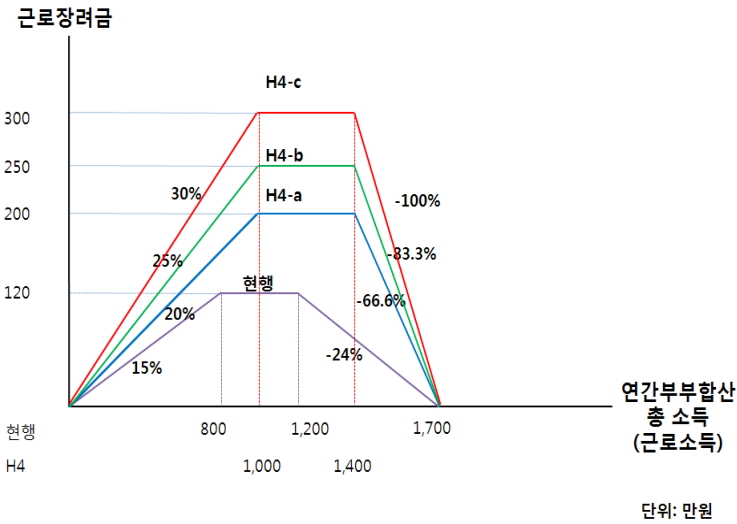
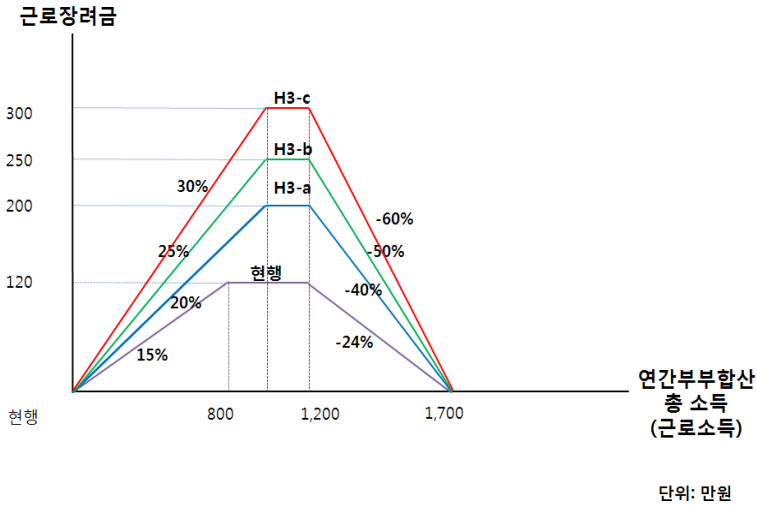
(단위: 만원)

구분	현행 (2009-2010)	모형 H-3-a	모형 H-3-b	모형 H-3-c	모형 H-4-a	모형 H-4-b	모형 H-4-c
적용대상	근로자가구	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
기초보장 수급자 적용여부	기초보장급여 3개월 이상 수급가구는 신청제한	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
재산기준	소규모주택 1채 총자산 1억	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
최소소득기준	-	-	-	-	-	-	-
자녀수 구분	자녀 1인 이상	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
점증률 (급여증가율)	15%	20%	25%	30%	20%	25%	30%
점증구간	~800	~1,000	~1,000	~1,000	~1,000	~1,000	~1,000
평탄구간	~1,200	~1,200	~1,200	~1,200	~1,400	~1,400	~1,400
점감률 (급여감소율)	24%	40%	50%	60%	66.6%	83.3%	100%
점감구간	~1,700	~1,700	~1,700	~1,700	~1,700	~1,700	~1,700
최대 급여액	120	200	250	300	200	250	300
기준적용 대상소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득
급여산정 대상소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득

〔그림 4-5〕 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조(H-1 & H-2)



[그림 4-6] 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조(H-3 & H-4)

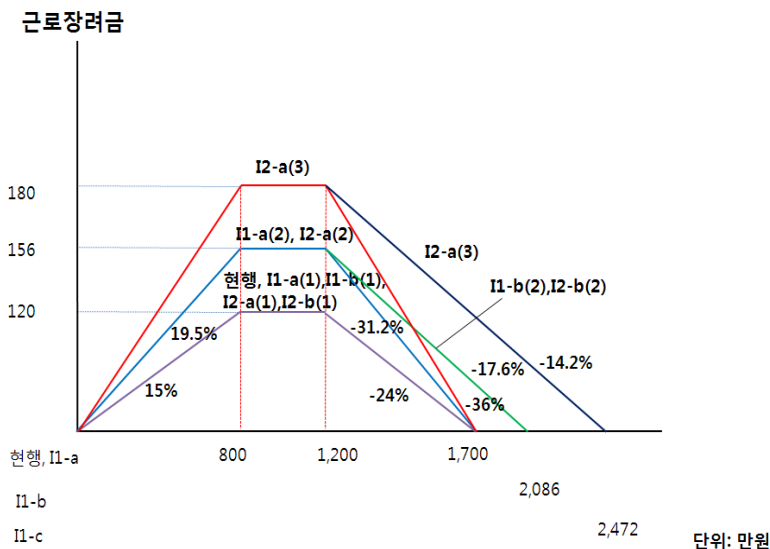


라. 부양아동 수에 따른 급여체계 차등 적용 모형 (I)

다음으로, 부양아동 수와 관계없이 동일한 소득기준 및 급여수준 등을 적용한 급여체계 운영으로 인해 가구여건에 따른 소득지원의 형평성 고려 및 아동수가 많은 가구에 대한 빈곤감소효과가 미흡하게 나타나는 부분과 관련하여 4개 개편모형(I-1-a~I-2-b)을 설정하였다. 여기서는 현행 급여체계에서 부양아동 1인 이상인 모든 가구를 대상으로 동일한 급여체계를 적용하고 있는 문제점을 개선하기 위해, 부양아동 1인 가구와 2인 이상인 가구(모형 I-1-a~I-1-b) 또는 부양아동 1인, 2인 그리고 3인 이상 가구로 확대 구분하여 부양아동 수에 따라 최대급여액, 적용 소득기준, 재산기준 등을 차등적으로 적용하는 급여체계 모형(I-2-a~I-2-b)을 도출함으로써 가구여건 및 가구규모에 따른 근로장려금 지원의 형평성을 제고하고자 하였다.

이와 같이 부양아동 수에 따라 차등 적용하는 방향의 미시적 개편모형별 급여체계 구조 및 주요 구성요소(parameter) 비교표는 아래와 같다.

[그림 4-7] 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조(I)



〈표 4-11〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(I)

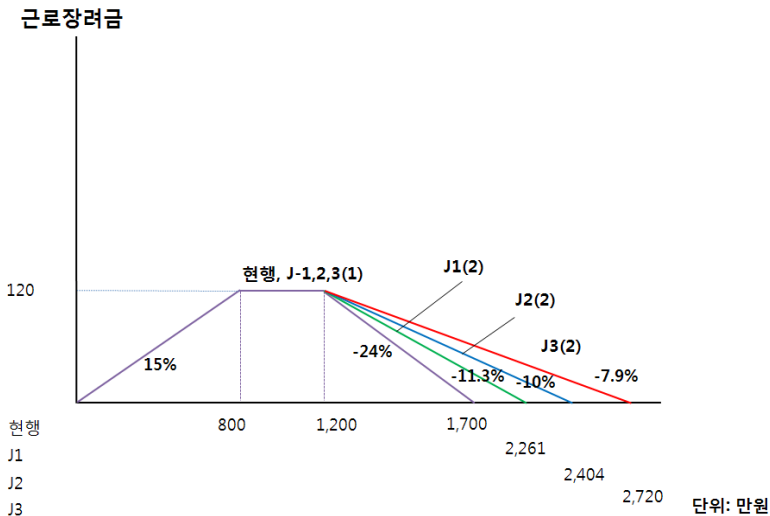
(단위: 만원)

구분	현행 (2009-2010)	모형 I-1-a	모형 I-1-b	모형 I-2-a	모형 I-2-b
적용대상	근로자가구	근로자가구	근로자가구	근로자가구	근로자가구
기초보장 수급자 적용여부	기초보장급여 3개월 이상 수급가구는 신청제한	좌동	좌동	좌동	좌동
재산기준	소규모주택 1채 이하 총자산 1억	좌동	좌동	좌동	좌동
최소소득 기준	-	-	-	-	-
자녀수 구분	자녀 1인 이상	자녀 1인 자녀 2인 이상	자녀 1인 자녀 2인 이상	자녀 1인 자녀 2인 자녀 3인 이상	자녀 1인 자녀 2인 자녀 3인 이상
점증률 (급여증가율)	15%	15% 19.5%	15% 19.5%	15% 19.5% 22.5%	15% 19.5% 22.5%
점증구간	~800	~800	~800	~800	~800
평탄구간	~1,200	~1,200	~1,200	~1,200	~1,200
점감률 (급여감소율)	24%	24% 31.2%	24% 17.6%	24% 31.2% 36%	24% 17.6% 14.2%
점감구간	~1,700	~1,700	~1,700 ~2,086	~1,700	~1,700 ~2,086 ~2,472
최대 급여액	120	120 156	120 156	120 156 180	120 156 180
기준적용 대상소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득
급여산정 대상소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득	근로소득

마. 맞벌이가구에 대한 소득기준 확대 적용 모형 (J)

근로장려세제의 미시적 개편방향에 따른 마지막 모형은, 맞벌이가구에 대해 동일한 소득기준 등 급여체계를 적용함으로써 여성의 경제활동참가 유인을 제한하고 정책적인 체감도를 낮추는 문제를 해결하기 위한 것이다. 이것은 외국사례에서 운영되고 있는 바와 같이, 맞벌이가구에 대해 홑벌이가구와는 별도의 확장된 급여체계를 구성하여 적용하는 방식으로, 소득기준 상향 조정(홑벌이 가구의 약 1.2~2배)을 통해, 소득세체계와 달리 부부합산으로 인해 근로장려세제의 적용 과정에서 오히려 여성의 경제활동참가에 대해 나타나는 불이익(marriage penalty)을 최소화하고 여성의 근로활동을 장려하기 위한 모형(J)이라고 할 수 있다. 여기서는 현행 근로장려세제의 급여체계를 기준으로 맞벌이 가구에 대해서만 소득기준(점감구간 경계소득)을 각각 (J-1) 1.33배 / (J-2) 1.414배 / (J-3) 1.6배만큼 상향 조정하는 모형을 설계하여 모의적용에 활용하였다.

[그림 4-8] 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 구조(J)



〈표 4-12〉 근로장려세제 미시적 개편모형별 급여체계 개요 비교(J)

(단위: 만원)

구분	현행 (2009-2010)	모형 J-1	모형 J-2	모형 J-3
적용대상	근로자가구	좌동	좌동	좌동
기초보장 수급자 적용여부	기초보장급여 3개월 이상 수급가구는 신청제한	좌동	좌동	좌동
재산기준	소규모주택 1채 이하 총자산 1억	좌동	좌동	좌동
최소소득 기준	-	-	-	-
자녀수 구분	자녀 1인 이상	자녀1인 이상	자녀1인 이상	자녀1인 이상
점증률 (급여증가율)	15%	15%	15%	15%
점증구간	~800	~800	~800	~800
평탄구간	~1,200	~1,200	~1,200	~1,200
점감률 (급여감소율)	24%	24% (맞벌이) 11.3%	24% (맞벌이) 10%	24% (맞벌이) 7.9%
점감구간	~1,700	~1,700 (맞벌이) ~2,261	~1,700 (맞벌이) ~2,404	~1,700 (맞벌이) ~2,720
최대급여액	120	120	120	120
기준적용 대상소득	부부합산 총소득	좌동	좌동	좌동
급여산정 대상소득	근로소득	좌동	좌동	좌동

요컨대, 이상에서 살펴본 미시적 개편모형(F~J, 총 24개 모형)은 현행 근로장려세제의 급여체계를 구성하고 있는 세부 요소(parameter)에 대한 미세 조정결과에 해당하는 것으로, 향후 근로장려세제의 확대 개편과정에서 소득기준, 재산기준, 소득구간(점증-평탄-점감구간) 구성 및 경계소득, 급여 증가율과 급여감소율, 최대급여액, 부양자녀 수에 따른 급여체계 차등 적용, 맞벌이 가구에 대한 소득기준 확대 적용 등 구체적인 정책대안의 검토를 가능하게 할 수 있다.

2. 근로장려세제 미시적 개편방안별 수급가구 및 근로장려금

여기서는 앞서 근로장려세제의 급여체계를 구성하는 요소(parameter)에 따라 영역을 구분하여 설정한 24가지 미시적 개편모형(F~J)의 적용에 따른 수급가구 규모의 변동과 가구당 평균 근로장려금 수준, 그리고 소요 재원을 의미하는 근로장려금 총액 규모를 살펴보고자 한다.

포괄성과 급여 적절성 측면, 그리고 예산제약이라는 관점에서 현행 근로장려세제의 급여체계를 개선하기 위한 다양한 정책과제별로 미시적인 개편을 추진할 경우 모형별 수급가구 규모와 평균 근로장려금 수준을 살펴보면, 먼저 수급여부를 결정하는 주요 선정기준 가운데 부부합산 총소득 기준을 1,700만원에서 각각 최소 2,100만원부터 2,400만원, 2,600만원까지 상향 조정하는 방안(모형 F-1~F-3)의 경우 수급가구의 규모는 현행 591천 가구에서 모형별로 1,002천~1,746천 가구(전 가구 대비 6.01%~10.47%)로 증가하는 것으로 나타났다. 각 모형별 수급가구당 평균 근로장려금 수준은, 점감구간에 해당하는 수급가구 비중이 높아짐에 따라 소득기준을 더욱 높일수록 감소하는 경향을 나타냈으며, 각 모형별로 69만원(F-1)~63.9만원(F-3)으로 현행 81만원보다 약 12~17만원 감소하였다. 이로 인해 모형별 예상 근로장려금 총액 규모는 각각 6,914억원(F-1)~1조 1,156억원(F-3)으로 현행 약 4,800억원에 비해 약 2,100~6,400억원까지 확대되는 것으로 분석되었다.

다음으로 선정기준 가운데 재산가액 기준을 순자산 개념으로 전환하여 각각 1억원(G-1), 2억원(G-2), 3억원(G-3)까지 상향 조정하는 모형의 경우, 전체 근로장려세제 수급가구의 규모는 모형별로 592천 가구, 662천 가구, 677천 가구로 나타나 금융권 부채를 추가로 반영하고 이를 포함하여 재산가액 기준을 상향 조정하더라도 수급가구의 증가규모는 10만 가구를 넘지 않으며, 수급가구의 비율은 전체 가구 대비 4% 내외로 조정될 것으로 예상되었다. 한편, 재산기준 완화 시 모형별 평균 근로장려금 수준은 현행 약 81만원과 거의 유사한 수준을 유지하는 것으로 나타났으며, 이를 반영한

모형별 근로장려금 총액은 각각 4,796억원(G-1), 5,325억원(G-2), 5,491억원(G-3)으로 부채만을 추가로 고려할 경우 소요재원의 증가폭은 매우 낮은 수준이므로 이를 우선적으로 개편하는 것이 필요하다고 할 수 있으며, 재산가액 기준을 2억원으로 완화하게 되면 약 500~600억원의 근로장려금을 추가로 지급하게 되는 것으로 나타났다.

〈표 4-13〉 미시적 개편모형(F & G)의 수급가구 분포 및 근로장려금 규모

모형	구분	점중	평탄	점감	EITC 수급	EITC 비수급	전체
EITC_2009 (현행)	수급가구(천 가구)	116	158	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.70	0.95	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	19.67	26.81	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	88.0	120.0	59.1	81.1	총 4,792억원	
EITC_F_1	수급가구(천 가구)	132	167	704	1,002	15,671	16,673
	수급가구 비율(%)	0.79	1.00	4.22	6.01	93.99	100.00
	구성비(%)	13.13	16.63	70.24	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	85.4	120.0	53.9	69.0	총 6,914억원	
EITC_F_2	수급가구(천 가구)	145	176	1,101	1,422	15,251	16,673
	수급가구 비율(%)	0.87	1.05	6.61	8.53	91.47	100.00
	구성비(%)	10.19	12.35	77.46	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	85.5	120.0	55.7	66.7	총 9,484억원	
EITC_F_3	수급가구(천 가구)	150	192	1,403	1,746	14,927	16,673
	수급가구 비율(%)	0.90	1.15	8.42	10.47	89.53	100.00
	구성비(%)	8.62	10.99	80.39	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	82.8	120.0	54.1	63.9	총 11,156억원	
EITC_G_1	수급가구(천 가구)	117	158	316	592	16,081	16,673
	수급가구 비율(%)	0.70	0.95	1.90	3.55	96.45	100.00
	구성비(%)	19.81	26.76	53.43	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	87.6	120.0	59.1	81.0	총 4,796억원	
EITC_G_2	수급가구(천 가구)	158	177	327	662	16,011	16,673
	수급가구 비율(%)	0.95	1.06	1.96	3.97	96.03	100.00
	구성비(%)	23.88	26.71	49.41	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	78.5	120.0	60.0	80.4	총 5,325억원	
EITC_G_3	수급가구(천 가구)	161	185	331	677	15,996	16,673
	수급가구 비율(%)	0.97	1.11	1.98	4.06	95.94	100.00
	구성비(%)	23.83	27.32	48.85	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	79.3	120.0	60.3	81.1	총 5,491억원	

이어서 급여체계를 구성한 주요 기준으로 점증구간 및 평탄구간 경계소득을 상향 조정하고, 급여증가율을 상향 조정함으로써 근로장려금 수준 및 최대급여액 수준을 상향 조정하는 11가지 모형(H-1-a~H-4-c)에 대한 분석 결과를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-14〉 미시적 개편모형(H)의 수급가구 분포 및 근로장려금 규모

모형	구분	점증	평탄	점감	수급	비수급	전체
EITC_H_1_a	수급가구(천 가구)	163	111	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.98	0.67	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	27.62	18.86	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	99.4	150.0	73.8	95.3	총 5,632억원	
EITC_H_1_b	수급가구(천 가구)	163	236	192	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.98	1.41	1.15	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	27.62	39.90	32.48	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	99.4	150.0	68.1	109.4	총 6,466억원	
EITC_H_2_a	수급가구(천 가구)	116	158	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.70	0.95	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	19.67	26.81	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	117.9	160.0	78.8	108.1	총 6,389억원	
EITC_H_2_b	수급가구(천 가구)	116	158	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.70	0.95	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	19.67	26.81	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	146.7	200.0	98.4	135.2	총 7,990억원	
EITC_H_2_c	수급가구(천 가구)	116	158	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.70	0.95	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	19.67	26.81	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	176.1	240.0	118.1	162.2	총 9,586억원	
EITC_H_3_a	수급가구(천 가구)	163	111	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.98	0.67	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	27.62	18.86	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	132.5	200.0	98.4	127.0	총 7,506억원	
EITC_H_3_b	수급가구(천 가구)	163	111	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.98	0.67	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	27.62	18.86	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	165.6	250.0	123.0	158.8	총 9,385억원	
EITC_H_3_c	수급가구(천 가구)	163	111	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.98	0.67	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	27.62	18.86	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	198.8	300.0	147.7	190.5	총 11,259억원	
EITC_H_4_a	수급가구(천 가구)	163	236	192	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.98	1.41	1.15	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	27.62	39.90	32.48	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	132.5	200.0	90.8	145.9	총 8,623억원	
EITC_H_4_b	수급가구(천 가구)	163	236	192	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.98	1.41	1.15	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	27.62	39.90	32.48	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	165.6	250.0	113.4	182.3	총 10,774억원	
EITC_H_4_c	수급가구(천 가구)	163	236	192	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.98	1.41	1.15	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	27.62	39.90	32.48	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	198.8	300.0	136.2	218.8	총 12,931억원	

H모형의 근로장려세제 수급가구의 규모는 현행 591천 가구를 유지하는 상태에서 모형별로 평균 근로장려금 수준은 최소 약 95만원(모형 H-1-a)~최대 약 219만원(모형 H-4-c)까지 상승하는 것으로 분석되었다. 이처럼 수급가구의 규모가 변동되지 않는 것은 H모형에 의한 미시적 개편방안이 부부합산 총소득 기준은 현행 1,700만원을 유지하면서 점증구간 및 평탄구간 경계소득, 그리고 급여증가율과 최대급여액을 상향 조정하였기 때문이다. 대신 모형에 따라 평균 근로장려금 수준의 증가규모는 현행 81만원과 비교할 때 최소 14만원~최대 138만원으로 2.5배 이상 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 근로장려금 인상을 반영한 모형별 근로장려금 총액은 5,632억원(H-1-a)~최대 1조 2,931억원(H-4-c) 수준으로 예상되었다.

다음으로 현행 급여체계를 부양자녀가 1인인 가구에 대해서만 적용하고, 자녀 2인 이상 또는 자녀 2인과 3인 이상으로 구분하여 급여증가율과 최대급여액, 그리고 부부합산 총소득 기준을 상향 조정함으로써 각 급여체계를 재구성하여 차등 적용하는 모형(I-1-a~I-2-b)에 대한 분석결과를 살펴보면, 전체 근로장려세제 수급가구의 규모는 급여수준만 차등 적용하는 모형의 경우 현행 591천 가구를 유지하는 것으로 나타났으며, 부양자녀 2인 이상 또는 자녀 2인 가구와 3인 이상 가구의 소득기준을 상향 조정함에 따라 전체 수급가구 규모는 830천 가구(I-1-b)와 863천 가구(I-2-b)에 이르며, 전 가구 대비 약 5.18%까지 상승할 것으로 예측되었다. 이에 따른 모형별 근로장려금 총액 규모는 최소 5,479억원(I-1-a)에서 최대 7,244억원(I-2-b)으로 나타나 약 700~2,300억원의 근로장려금을 추가지급하게 되는 것으로 분석되었다.

마지막으로, 현행 급여체계의 소득기준(부부합산 총소득 1,700만원)을 хол벌이 가구에 대해서만 적용하고 맞벌이 가구에 대해서는 1.33배(2,261만원, J-1 모형)부터 1.6배(2,720만원, J-3)까지 확대 적용하는 방안에 대한 분석결과를 살펴보면, 수급가구의 규모는 모형별로 809천~1,073천 가구까지 증가하며 새롭게 근로장려세제의 혜택을 받는 218천 가구(J-1)~482천 가구(J-3)는 모두 맞벌이 가구라고 할 수 있다. 이처럼 맞벌이 가구의 소득기준

상향 조정 시 모형별 평균 근로장려금 수준은 약 74만원(J-1)~68만원(J-3)까지 감소하는데, 이것은 소득기준 상향 조정에 따라 모든 신규 수급가구가 점감구간에 해당하기 때문이다. 이를 반영한 모형별 근로장려금 총액은 각각 약 6천억원(J-1)부터 7,320억원(J-3)으로, 증가규모는 각각 약 1,200억원~2,500억원 수준으로 나타났다.

〈표 4-15〉 미시적 개편모형(I & J)의 수급가구 분포 및 근로장려금 규모

모형	구분	점증	평탄	점감	EITC 수급	EITC 비수급	전체
EITC_I_1_a	수급가구(천 가구)	116	158	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.70	0.95	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	19.67	26.81	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	101.4	138.6	66.6	92.7	총 5,479억원	
EITC_I_1_b	수급가구(천 가구)	126	163	541	830	15,843	16,673
	수급가구 비율(%)	0.76	0.98	3.25	4.98	95.02	100.00
	구성비(%)	15.18	19.64	65.18	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	102.9	139.1	60.2	82.2	총 6,826억원	
EITC_I_2_a	수급가구(천 가구)	116	158	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.70	0.95	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	19.67	26.81	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	103.0	139.0	67.7	93.8	총 5,544억원	
EITC_I_2_b	수급가구(천 가구)	126	163	574	863	15,810	16,673
	수급가구 비율(%)	0.76	0.98	3.44	5.18	94.82	100.00
	구성비(%)	14.60	18.89	66.52	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	105.9	139.6	63.3	83.9	총 7,244억원	
EITC_J_1	수급가구(천 가구)	136	165	508	809	15,864	16,673
	수급가구 비율(%)	0.82	0.99	3.05	4.85	95.15	100.00
	구성비(%)	16.87	20.36	62.78	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	85.3	120.0	56.6	74.3	총 6,010억원	
EITC_J_2	수급가구(천 가구)	136	165	559	860	15,813	16,673
	수급가구 비율(%)	0.82	0.99	3.35	5.16	94.84	100.00
	구성비(%)	15.87	19.15	64.98	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	85.3	120.0	57.0	73.5	총 6,319억원	
EITC_J_3	수급가구(천 가구)	144	173	757	1,073	15,600	16,673
	수급가구 비율(%)	0.86	1.04	4.54	6.44	93.56	100.00
	구성비(%)	13.37	16.08	70.55	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	82.2	120.0	53.7	68.2	총 7,320억원	

3. 근로장려세제 미시적 개편모형별 빈곤감소효과

다음으로 앞서 살펴본 근로장려세제의 미시적 개편모형의 적용에 따른 빈곤감소효과를 살펴보면, 소득기준을 상향 조정하는 방안(F-1~F-3)의 경우 전 가구 대상으로 최저생계비 기준 및 차상위계층(최저생계비 120%) 기준 빈곤율 감소효과는 현행 1.09%에서 1.22%(F-1)와 1.34%(F-2, F-3)로, 1.36%에서 1.58%(F-1~F-3)로 다소 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 근로 빈곤층에 대한 빈곤감소효과를 중심으로 살펴보면, 최저생계비 기준으로 현행 3.24%에서 3.86%(F-1)와 4.13%(F-2, F-3)로, 차상위계층 기준으로 3.77%에서 각 모형별 4.21%(F-1)와 4.40%(F-2, F-3)로 강화되는 것으로 분석되었다. 이러한 결과를 바탕으로 근로장려금 추가 재정소요와 빈곤감소 효과를 고려하여 판단할 때, 현행 급여체계의 소득기준은 최소 2,100만원 부터 2,400만원(F-2) 범위 내에서 확대하는 방안이 적절하다고 할 수 있다.

〈표 4-16〉 미시적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과(F)

구분	전체 가구		근로가구	
	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_2009 (%)	8.14	13.09	3.25	5.99
빈곤율 감소	.09%p	.18%p	.11%p	.23%p
빈곤감소효과	1.09%	1.36%	3.24%	3.77%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_F_1 (%)	8.13	13.06	3.23	5.96
빈곤율 감소	.1%p	.21%p	.13%p	.26%p
빈곤감소효과	1.22%	1.58%	3.86%	4.21%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_F_2 (%)	8.12	13.06	3.22	5.95
빈곤율 감소	.11%p	.21%p	.14%p	.27%p
빈곤감소효과	1.34%	1.58%	4.13%	4.40%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_F_3 (%)	8.12	13.06	3.22	5.95
빈곤율 감소	.11%p	.21%p	.14%p	.27%p
빈곤감소효과	1.34%	1.58%	4.13%	4.40%

두 번째로, 재산기준 조정과 관련하여 부채를 고려한 순자산 개념으로의 전환 및 재산가액 상향 조정에 의한 빈곤감소효과를 살펴보면 다음과 같다.

전 가구 및 근로빈곤층 대상으로 분석한 최저생계비 기준 빈곤감소효과는 현행 1.09%와 3.24% 수준을 그대로 유지하는 것으로 나타났다. 반면, 차상위계층의 기준을 빈곤선으로 적용한 빈곤감소효과는, 금융권 부채만을 반영한 순자산 개념 전환 및 재산가액 1억원을 유지할 경우(모형 G-1)와 재산가액을 순자산 2억원 이하로 조정하는 경우(G-2)에는 전체 가구 대상 1.36%, 근로빈곤층 대상 3.77%의 빈곤감소효과에 변화가 나타나지 않는 것으로 분석되었으나, 재산가액을 순자산 3억원으로 상향 조정(G-3)하는 모형에서는 전체가구 및 근로가구 대상의 차상위계층 기준 빈곤감소효과가 각각 1.58%와 4.30%로 확대되는 것으로 나타났다. 따라서, 향후 재산기준 상향 조정 시에는 당초 근로장려세제 도입 취지 및 저소득 근로빈곤가구에 대한 자산형성촉진 측면에서 최소한 순자산 3억원 수준으로 확대 개편하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

〈표 4-17〉 미시적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과(G)

구분	전체 가구		근로가구	
	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_2009 (%)	8.14	13.09	3.25	5.99
빈곤율 감소	.09%p	.18%p	.11%p	.23%p
빈곤감소효과	1.09%	1.36%	3.24%	3.77%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_G_1 (%)	8.14	13.09	3.25	5.99
빈곤율 감소	.09%p	.18%p	.11%p	.23%p
빈곤감소효과	1.09%	1.36%	3.24%	3.77%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_G_2 (%)	8.14	13.09	3.25	5.99
빈곤율 감소	.09%p	.18%p	.11%p	.23%p
빈곤감소효과	1.09%	1.36%	3.24%	3.77%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_G_3 (%)	8.14	13.06	3.25	5.96
빈곤율 감소	.09%p	.21%p	.11%p	.27%p
빈곤감소효과	1.09%	1.58%	3.24%	4.30%

다음으로 점증구간 및 평탄구간 경계소득, 급여증가율 조정에 의해 최대 급여액을 인상하는 개편모형(H)에 따른 빈곤감소효과 분석결과를 살펴보면, 현행 근로장려세제 적용대상을 중심으로 근로장려금 수준을 인상하여 추가 지급하는 모형에 해당하므로 빈곤감소효과는 조정 수준에 비례해 확대되는 것으로 나타났다. 전체 가구를 대상으로 최저생계비 기준 빈곤감소효과는 최소 1.22%(H-1)에서 1.58%로 증가하며, 차상위계층 기준의 빈곤율 기준으로는 최소 1.43%(H-1)에서 최대 3.17%(H-4-c)까지 큰 폭으로 확대되는 것으로 분석되었다. 특히, 근로장려세제의 정책대상인 근로빈곤가구 대상의 빈곤감소효과 변화를 살펴보면 최저생계비 기준으로 현행 3.24%에서 최소 3.63%부터 최대 4.80%까지 증가하는 것으로 나타났으며, 차상위계층 기준(차상위계층 이하의 소득수준에서 차상위계층 이상 일반 저소득층으로 이동하는 변화를 의미) 빈곤율 감소효과는 현행 3.77%에서 최소 3.96%부터 최대 8.53%(모형 H-4-c)까지 2배 이상 크게 확대되는 것으로 예측되었다.

이와 같은 빈곤감소효과의 변화에 대한 분석을 통해 확인할 수 있는 것은 근로장려세제의 급여수준 인상이 단순히 최저생계비 기준 절대빈곤율 뿐만 아니라 차상위계층 기준의 빈곤율의 변화로 나타나는 빈곤감소효과를 상대적으로 크게 강화시킨다는 사실이다. 이는 당초 근로장려세 도입 취지인 차상위계층에 대한 지원을 통한 소득지원 및 근로유인 제공과도 부합하는 것이므로 향후 점증구간 및 평탄구간의 상향 조정과 급여증가율 인상을 통한 근로장려금 수준의 확대가 필요하다고 할 수 있다.

〈표 4-18〉 미시적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과(H)

구분	전체 가구		근로가구	
	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_2009 (%)	8.14	13.09	3.25	5.99
빈곤율 감소	.09%p	.18%p	.11%p	.23%p
빈곤감소효과	1.09%	1.36%	3.24%	3.77%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_H_1_a (%)	8.13	13.08	3.24	5.98
빈곤율 감소	.1%p	.19%p	.12%p	.25%p
빈곤감소효과	1.22%	1.43%	3.63%	3.96%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_H_1_b (%)	8.13	13.08	3.24	5.98
빈곤율 감소	.1%p	.19%p	.12%p	.25%p
빈곤감소효과	1.22%	1.43%	3.63%	3.96%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_H_2_a (%)	8.12	13.07	3.22	5.97
빈곤율 감소	.11%p	.2%p	.15%p	.26%p
빈곤감소효과	1.34%	1.51%	4.33%	4.14%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_H_2_b (%)	8.10	13.07	3.20	5.97
빈곤율 감소	.13%p	.2%p	.16%p	.26%p
빈곤감소효과	1.58%	1.51%	4.80%	4.14%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_H_2_c (%)	8.10	13.04	3.20	5.93
빈곤율 감소	.13%p	.23%p	.16%p	.29%p
빈곤감소효과	1.58%	1.73%	4.80%	4.74%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_H_3_a (%)	8.12	13.07	3.22	5.97
빈곤율 감소	.11%p	.2%p	.15%p	.26%p
빈곤감소효과	1.34%	1.51%	4.33%	4.14%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_H_3_b (%)	8.10	12.96	3.20	5.82
빈곤율 감소	.13%p	.31%p	.16%p	.4%p
빈곤감소효과	1.58%	2.34%	4.80%	6.45%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_H_3_c (%)	8.10	12.91	3.20	5.76
빈곤율 감소	.13%p	.36%p	.16%p	.47%p
빈곤감소효과	1.58%	2.71%	4.80%	7.49%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_H_4_a (%)	8.12	12.96	3.22	5.83
빈곤율 감소	.11%p	.31%p	.15%p	.4%p
빈곤감소효과	1.34%	2.34%	4.33%	6.35%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_H_4_b (%)	8.10	12.93	3.20	5.79
빈곤율 감소	.13%p	.34%p	.16%p	.44%p
빈곤감소효과	1.58%	2.56%	4.80%	7.01%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_H_4_c (%)	8.10	12.85	3.20	5.69
빈곤율 감소	.13%p	.42%p	.16%p	.53%p
빈곤감소효과	1.58%	3.17%	4.80%	8.53%

이어서 현행 급여체계를 자녀 2인 이상 또는 자녀 2인과 3인 이상으로 구분하여 급여증가율과 최대급여액, 그리고 부부합산 총소득 기준을 상향 조정함으로써 각 급여체계를 차등 적용하는 모형(I-1-a~I-2-b)에 대한 빈곤 감소효과 분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-19〉 미시적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과(I)

구분	전체 가구		근로가구	
	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_2009 (%)	8.14	13.09	3.25	5.99
빈곤율 감소	.09%p	.18%p	.11%p	.23%p
빈곤감소효과	1.09%	1.36%	3.24%	3.77%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_I_1_a (%)	8.12	13.08	3.22	5.98
빈곤율 감소	.11%p	.19%p	.15%p	.25%p
빈곤감소효과	1.34%	1.43%	4.33%	3.96%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_I_1_b (%)	8.10	13.05	3.20	5.95
빈곤율 감소	.13%p	.22%p	.16%p	.28%p
빈곤감소효과	1.58%	1.66%	4.83%	4.44%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_I_2_a (%)	8.12	13.08	3.22	5.98
빈곤율 감소	.11%p	.19%p	.15%p	.25%p
빈곤감소효과	1.34%	1.43%	4.33%	3.96%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_I_2_b (%)	8.10	13.05	3.20	5.95
빈곤율 감소	.13%p	.22%p	.16%p	.28%p
빈곤감소효과	1.58%	1.66%	4.83%	4.44%

전체 가구 대상 최저생계비 기준 빈곤감소효과는 현행 1.09%에서 최소 1.34%에서 1.58%까지 증가하는 것으로 나타났으며, 차상위계층 기준 빈곤 감소효과는 역시 현행 1.36%에서 최소 1.43%부터 최대 1.66%까지 증가하는 것으로 나타났다. 근로장려세제의 정책대상인 근로빈곤층을 대상으로 빈곤감소효과를 살펴보면, 최저생계비 기준으로 현행 3.24%에서 최소

4.33%부터 최대 4.83%까지, 차상위계층 기준으로는 현행 3.77%에서 최소 3.96%부터 최대 4.44%까지 확대되는 것으로 분석되었다. 이와 같이 부양 자녀수에 따라 급여체계를 차등 적용하는 모형의 경우, 아동 수를 중심으로 가구규모가 클 경우 지급되는 근로장려금 수준이 높아짐에 따라 빈곤감소 효과를 높이게 되며, 아동 1인 가구 및 2인 이상 가구로 구분하는 방안(I-1-a, I-2-a)에 비해서 아동 1인 가구, 2인 가구, 그리고 3인 이상 가구로 급여체계를 구분하여 급여증가를 및 최대급여액 수준을 부양아동에 따라 차등 적용하는 모형(I-1-b, I-2-b)에서 상대적으로 높게 나타났다.

앞의 분석결과를 통해서, 이러한 개편방안은 가구특성에 따라 해당 정책 집단의 빈곤감소효과를 강화할 수 있는 방안으로, 외국의 운영사례에서도 이러한 급여체계를 통해 빈곤감소효과를 확대하고 있는 경향이 나타나고 있으므로 향후 우리의 근로장려세제 개편과정에서 적극적으로 검토되어야 하는 과제라고 할 수 있다.

마지막으로, 현행 소득기준(부부합산 총소득 1,700만원)을 맞벌이 가구에 대해서 확대 적용하는 방안(J)의 빈곤감소효과 분석결과를 살펴보면, 3가지 모형(J-1~J-3)에서 빈곤감소효과가 동일한 수준으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 전체 가구 대상 최저생계비 기준 빈곤감소효과는 1.09%에서 1.22%로, 차상위계층 기준으로는 1.36%에서 1.58%로 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 근로장려세제의 정책대상인 근로빈곤층 대상빈곤감소효과는, 최저생계비 기준으로 현행 3.24%에서 3.86%까지, 차상위계층 기준으로는 현행 3.77%에서 4.40%까지 증가하였다.

요컨대, 빈곤감소효과 측면에서 맞벌이가구에 대한 급여체계 개편은 최소한의 규모(J-1: 1.33배)로 이루어지는 것이 바람직하며, 근로유인 및 부부합산으로 인한 불이익을 해소하는 차원에서 필요한 방안이라고 할 수 있다.

〈표 4-20〉 미시적 개편모형별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과(J)

구분	전체 가구		근로가구	
	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율	최저생계비 기준 절대빈곤율	차상위계층 기준 절대빈곤율
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_2009 (%)	8.14	13.09	3.25	5.99
빈곤율 감소	.09%p	.18%p	.11%p	.23%p
빈곤감소효과	1.09%	1.36%	3.24%	3.77%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_J_1 (%)	8.13	13.06	3.23	5.95
빈곤율 감소	.1%p	.21%p	.13%p	.27%p
빈곤감소효과	1.22%	1.58%	3.86%	4.40%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_J_2 (%)	8.13	13.06	3.23	5.95
빈곤율 감소	.1%p	.21%p	.13%p	.27%p
빈곤감소효과	1.22%	1.58%	3.86%	4.40%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_J_3 (%)	8.13	13.06	3.23	5.95
빈곤율 감소	.1%p	.21%p	.13%p	.27%p
빈곤감소효과	1.22%	1.58%	3.86%	4.40%

4. 근로장려세제 미시적 개편모형별 소득재분배효과

소득지원 효과의 또 다른 차원으로 24개 미시적 개편모형에 의한 소득 재분배효과를 각각 살펴보면, 빈곤감소효과와 달리 소득재분배효과의 증가 수준은 상대적으로 높지 않음을 확인할 수 있다.

먼저, 소득기준을 상향 조정하는 방안(F-1~F-3)의 경우 전 가구와 근로 활동 참여가구를 대상으로 분석한 지니계수 감소효과는, 절대적인 수준은 매우 낮은 수준이지만, 현행 근로장려세제 급여체계에 의한 소득재분배효과 (0.08%, 0.12%)에 비해서는 F-3 모형에서 최대 2배 정도까지 강화되어 0.16%와 0.24%로 나타났다. 그러나, 빈곤감소효과를 고려할 때, 부부합산 총소득 기준을 2,400만원으로 상향 조정하는 방안(F-2)이 적정 수준임을 감안할 경우 이러한 모형의 소득재분배효과는 0.14%와 0.21%로 높아지는 것으로 나타났다.

〈표 4-21〉 미시적 개편모형별 지니계수 변화 및 소득재분배효과(F & G)

구분	전 가구(T-Gini)	근로 가구(W-Gini)
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_2009	0.40898	0.35764
지니계수 감소	0.00032	0.00043
소득재분배 효과	0.08%	0.12%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_F_1	0.40886	0.35748
지니계수 감소	0.00044	0.00059
소득재분배 효과	0.11%	0.16%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_F_2	0.40874	0.35731
지니계수 감소	0.00056	0.00076
소득재분배 효과	0.14%	0.21%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_F_3	0.40866	0.35720
지니계수 감소	0.00064	0.00087
소득재분배 효과	0.16%	0.24%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_G_1	0.40898	0.35764
지니계수 감소	0.00032	0.00043
소득재분배 효과	0.08%	0.12%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_G_2	0.40894	0.35760
지니계수 감소	0.00036	0.00047
소득재분배 효과	0.09%	0.13%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_G_3	0.40893	0.35758
지니계수 감소	0.00037	0.00049
소득재분배 효과	0.09%	0.14%

반면, 재산기준을 완화하는 개편모형(G-1~G-3)의 경우에는 조정에 의한 수급가구의 증가 및 근로장려금 총액 증가규모가 작은 것에 비례하여 빈곤 감소효과 뿐만 아니라 소득재분배 효과도 거의 미미한 것으로 분석되었다. 재산기준을 순자산 개념으로만 전환할 경우 이러한 효과는 거의 나타나지 않았으며, 재산가액 기준을 2억원 또는 3억원 수준으로 상향 조정한 경우 전체 가구 대상 소득재분배 효과는 0.09%로 동일하게 증가하였으나, 근로 활동 참여가구를 대상으로 분석한 소득재분배효과는 각각 0.13%, 0.14%로

나타나 미세한 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

앞서 구조적 개편모형에서 언급한 바와 같이, 근로장려세제의 특성으로 인해 정책대상에서 배제되는 가구가 포함된 전체가구를 대상으로 분석한 결과에 비해서 주요 정책대상인 근로활동 참여가구 내의 분배 상태에 더욱 큰 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 이것은 근로장려세제에 의해 근로장려금을 수급하는 가구의 경우, 근로능력이 없는 가구에 비해 오히려 소득수준이 상대적으로 높기 때문이며, 근로활동 참여가구 내에서는 상대적으로 소득수준이 낮은 가구에 해당하기 때문이다.

다음으로 점증구간 및 평탄구간 경계소득, 급여증가율 조정에 의해 최대급여액을 인상하는 개편모형(H)에 따른 소득재분배효과를 살펴보면, 현행 근로장려세제 적용대상을 중심으로 점증구간 및 평탄구간에 위치하는 근로빈곤층에 대해 근로장려금 수준을 인상하여 추가로 지급하는 모형이므로 급여체계의 주요 요소(parameter)를 조정하는 수준에 비례하여 확대되는 것으로 나타났다.

전체 가구를 대상으로 분석한 지니계수의 변화에 따른 소득재분배효과는 현행 0.08%에서 최소 0.09%(H-1-a)에서 최대 0.20%(H-4-c)로 2배 이상 증가하는 것으로 나타났으며, 근로활동 참여가구만을 대상으로 분석한 소득재분배효과는 0.12%에서 최소 0.14%(H-1-a)부터 최대 0.31%(H-4-c)까지 더욱 큰 폭으로 확대되고 있음을 확인할 수 있다.

다음으로 급여체계를 부양자녀 2인 이상 또는 자녀 2인과 3인 이상으로 구분하여 급여증가율과 최대급여액, 그리고 부부합산 총소득 기준을 상향 조정하여 차등 적용하는 모형(I-1-a~I-2-b)에 대한 소득재분배효과를 살펴보면, 전체 가구 대상을 분석한 지니계수를 기준으로 현행 0.08%에서 최소 0.09%에서 0.11%까지 증가하는 것으로 나타났으며, 근로가구에 대해서는 현행 0.12%에서 최소 0.14%부터 최대 0.18%까지 약 50% 정도 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 4-22〉 미시적 개편모형별 지니계수 변화 및 소득재분배효과(H)

구분	전 가구(T-Gini)	근로 가구(W-Gini)
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_2009	0.40898	0.35764
지니계수 감소	0.00032	0.00043
소득재분배 효과	0.08%	0.12%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_H_1_a	0.40892	0.35757
지니계수 감소	0.00038	0.00050
소득재분배 효과	0.09%	0.14%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_H_1_b	0.40887	0.35750
지니계수 감소	0.00043	0.00057
소득재분배 효과	0.11%	0.16%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_H_2_a	0.40887	0.35750
지니계수 감소	0.00043	0.00057
소득재분배 효과	0.11%	0.16%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_H_2_b	0.40877	0.35736
지니계수 감소	0.00053	0.00071
소득재분배 효과	0.13%	0.20%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_H_2_c	0.40867	0.35723
지니계수 감소	0.00063	0.00084
소득재분배 효과	0.15%	0.23%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_H_3_a	0.40880	0.35741
지니계수 감소	0.00050	0.00066
소득재분배 효과	0.12%	0.18%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_H_3_b	0.40868	0.35725
지니계수 감소	0.00062	0.00082
소득재분배 효과	0.15%	0.23%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_H_3_c	0.40856	0.35709
지니계수 감소	0.00074	0.00098
소득재분배 효과	0.18%	0.27%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_H_4_a	0.40874	0.35732
지니계수 감소	0.00056	0.00075
소득재분배 효과	0.14%	0.21%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_H_4_b	0.40860	0.35714
지니계수 감소	0.00070	0.00093
소득재분배 효과	0.17%	0.26%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_H_4_c	0.40847	0.35696
지니계수 감소	0.00083	0.00111
소득재분배 효과	0.20%	0.31%

〈표 4-23〉 미시적 개편모형별 지니계수 변화 및 소득재분배효과 (I & J)

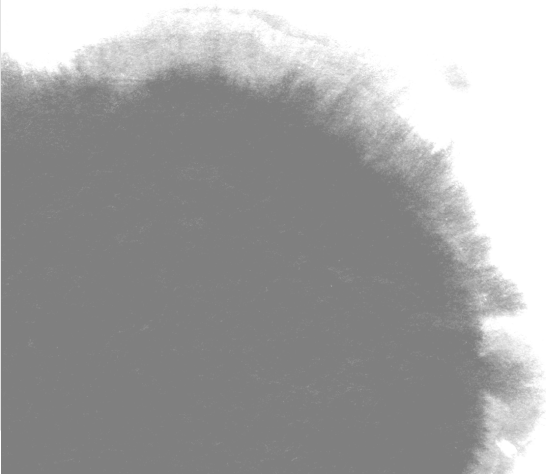
구분	전 가구(T-Gini)	근로 가구(W-Gini)
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_2009	0.40898	0.35764
지니계수 감소	0.00032	0.00043
소득재분배 효과	0.08%	0.12%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_I_1_a	0.40893	0.35758
지니계수 감소	0.00037	0.00049
소득재분배 효과	0.09%	0.14%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_I_1_b	0.40885	0.35748
지니계수 감소	0.00045	0.00059
소득재분배 효과	0.11%	0.16%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_I_2_a	0.40893	0.35758
지니계수 감소	0.00037	0.00049
소득재분배 효과	0.09%	0.14%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_I_2_b	0.40883	0.35744
지니계수 감소	0.00047	0.00063
소득재분배 효과	0.11%	0.18%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_J_1	0.40891	0.35755
지니계수 감소	0.00039	0.00052
소득재분배 효과	0.10%	0.15%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_J_2	0.40890	0.35753
지니계수 감소	0.00040	0.00054
소득재분배 효과	0.10%	0.15%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_J_3	0.40885	0.35746
지니계수 감소	0.00045	0.00061
소득재분배 효과	0.11%	0.17%

마지막으로, 현행 소득기준(부부합산 총소득 1,700만원)을 맞별이 가구에 대해서 각각 1.33배~1.6배까지 확대 적용하는 방안(J)의 소득재분배효과를 살펴보면, 부부합산 총소득 기준을 각각 1.33배와 1.414배 상향 조정하는 모형(J-1과 J-2)에서 소득재분배효과가 전 가구 0.10%, 근로활동 참여가구 0.15%까지 동일하게 증가하는 것으로 나타났으며, 1.6배 수준으로 확대하

는 모형(J-3)에서는 소득재분배효과(전체 가구 0.11%, 근로가구 0.17%)가 약간 높아진 것으로 나타나 추가로 소요되는 근로장려금 총액에 비해 빈곤 감소효과 및 소득재분배효과 증가 폭이 크지 않은 것으로 분석되었다. 이에 따라, 향후 단기 및 중장기 정책과제로서 개편방안을 도출할 경우에 이를 고려하여 맞벌이가구의 소득기준 확대 규모는 OECD 가구균등화 지수를 반영하여 최대 1.414배 수준이 적절하다고 할 수 있다.

05

**정색과제 1 : 근로장려세제 단기 & 중장기
개선방안 및 효과성 분석**



제5장 정책과제 1: 근로장려세제 단기 & 중장기 개편방안 및 효과성 분석

본 장에서는 앞서 제4장에서 근로장려세제의 구조적 개편을 위하여 도출한 정책과제와 급여체계 모형(C~E)에 따른 분석결과, 그리고 급여체계 구성 요소(parameter)에 대한 미시적 개편을 위해 필요한 정책과제 및 급여체계 모형(F~J)별 분석결과를 종합적으로 고려하여, 향후 1~3년 동안의 준비를 거쳐 추진 가능한 단기 개편방안과 이에 따른 근로장려세제 모형을 제시할 것이다. 나아가 향후 3~10년간의 검토 및 준비 과정을 통해 실현 가능한 중장기 개편방안과 이에 따른 근로장려세제 발전모형을 설정하여 정책과제로 제안하고자 한다.

특히, 단기 및 중장기 개편방안의 근로장려세제 급여체계 모형별로 모의 적용을 수행함으로써 근로장려세제 개편 추진에 따른 수급가구의 분포 및 소요 재원(근로장려금 총액 규모), 전체 가구 및 근로빈곤가구에 대한 빈곤 감소효과, 특히 가구특성 및 근로활동 유형에 따른 빈곤감소효과와, 전체 가구 및 근로활동참여가구 내에서의 소득재분배효과 등 근로장려세제 개편방안의 소득지원 효과를 분석하여 제시하고자 한다.

제1 절 근로장려세제 단기 개편방안 및 소득지원효과

먼저, 근로장려세제의 구조적 개편을 위해 도출한 정책과제와 급여체계 모형(C~E) 및 주요 급여체계 구성요소(parameter)에 대한 미시적 개편모형(F~J)을 종합적으로 고려하여, 향후 1~3년 동안 정책적인 검토 및 추진이 필요한 단기 개편방안의 급여체계를 설정할 것이다. 뿐만 아니라, 모형별 모의적용 및 분석을 통해 단기 개편방안의 추진결과 나타날 것으로 예상되는 수급가구의 분포 및 근로장려금 총액 규모의 변동, 전체 가구 및 근로 가구에 대한 빈곤감소효과와 소득재분배효과 등을 살펴보고자 한다.

1. 근로장려세제 단기 개편방안 도출 및 급여체계 개요

근로장려세제의 구조적 개편모형 및 미시적 개편모형을 동시에 고려한 단기(1~3년) 개편방안으로, 다음과 같이 3가지 급여체계의 모형(K~M)을 설정하였다.

첫 번째는, 단기 구조적 개편방안(모형 K)으로, 앞서(제4장 1절) 살펴본 5가지 구조적 개편모형 중에 자영사업자에 대한 전면 확대 적용방안(C)과 기초보장수급자 중 탈 수급 가능성이 높은 가구에 대한 우선 적용방안(E-1)을 연계하여 실시하되, 급여체계를 구성하고 있는 요소(parameter)를 개편하지 않고 현행 급여체계를 유지한 상태에서 위의 두 집단에 대해서 적용하는 방안을 우선 추진해야 할 정책과제로 제안하였다.

이와는 대조적으로, 두 번째 단기 개편방안은 미시적 개편에 초점을 맞춘 방안(모형L)으로, 앞서(제4장 2절) 도출한 미시적 개편모형 가운데, 4가지 모형(G-2 + H-4-a + I-1-b + J-1)을 조합하여 설정하였다. 구체적 내용을 살펴보면, 현행 급여체계의 소득기준(부부합산 총소득 1,700만원)을 유지한 상태에서 먼저 재산기준을 부채를 반영한 순자산 2억원으로 상향 조정(G-2)하고, 점증구간을 800만원에서 1,000만원으로, 평탄구간을 1,200만원에서 1,400만원으로 각각 200만원씩 확대(H-4-a)하는 것으로 설계하였다.

여기에, 자녀 1인 가구의 경우 현행 급여체계를 그대로 적용하되 자녀 2인 이상인 가구에 대한 급여체계를 별도로 분리하여 소득기준(1,700만원 → 2,100만원) 및 급여증가율(15% → 20%) 상향 조정한 이후 차등 적용하는 방안(I-1-b)과 맞벌이 가구를 대상으로 현행 급여체계의 소득기준(점감구간 경계소득)을 1.33배 확대하여 적용하는 방안(J-1)을 각각 반영하였다.

마지막으로, 본 연구에서 최종적인 정책대안으로 제안하고자 하는 단기 구조적 & 미시적 통합 개편방안(모형 M)으로 위의 두 가지 모형(K+L)을 종합적으로 반영하여 근로장려세제 급여체계를 새롭게 설계하였다.

한편, 이러한 단기 개편방안을 현재 외국에서 운영 중인 주요 사례와 비교 분석하기 위하여 OECD 주요 국가의 환급형 세액공제 방식 중 가장 대표적 제도인 미국 EITC²⁹⁾ 구조를 그대로 벤치마킹한 급여체계(모형 USA_단기)를 추가로 설정하여 모의분석을 실시하였다. 미국 EITC 급여체계 모형의 설계과정에서 2010년에 실제로 시행된 급여체계를 미국과 한국의 1인당 GDP 비율과 환율을 고려하여 축소³⁰⁾하여 설계하였다.

이상에서 설명한, 근로장려세제 단기 개편방안과 미국의 EITC 급여체계, 그리고 2010년 현재 운영 중인 우리나라의 근로장려세제 급여체계의 개요 및 구조를 비교 가능하도록 제시하면 다음과 같다.

29) 1975년 도입된 이래 30여년의 역사를 지닌 미국의 EITC는, 대표적인 빈곤정책으로서 매우 견고하게 운영되고 있으며 커다란 성과를 거둔 정책 가운데 하나로 자리매김하고 있다. 특히, 저소득 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도 중 예산규모가 가장 큰 프로그램인 EITC는, 소득지원과 근로활동에 대한 유인을 제공함으로써 저소득층의 경제적 능력과 삶의 질을 향상시키고, 지역사회를 활성화시키는데 크게 기여하였다. 또한, 개별가구와 사업장에서는 매년 이루어지고 있는 소득신고의 중요성을 강조하게 되어 사회 전반에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가되고 있다(Steve Holt, 2006).

30) World Bank 발표 기준 2009년 1인당 GDP는 미국 \$46,436, 우리나라 \$17,078로 미국의 36.8% 수준이며, 이를 반영하여 미국의 급여체계를 축소하되 환율(1달러=1,200원)을 적용하여 급여체계를 재구성하였다.

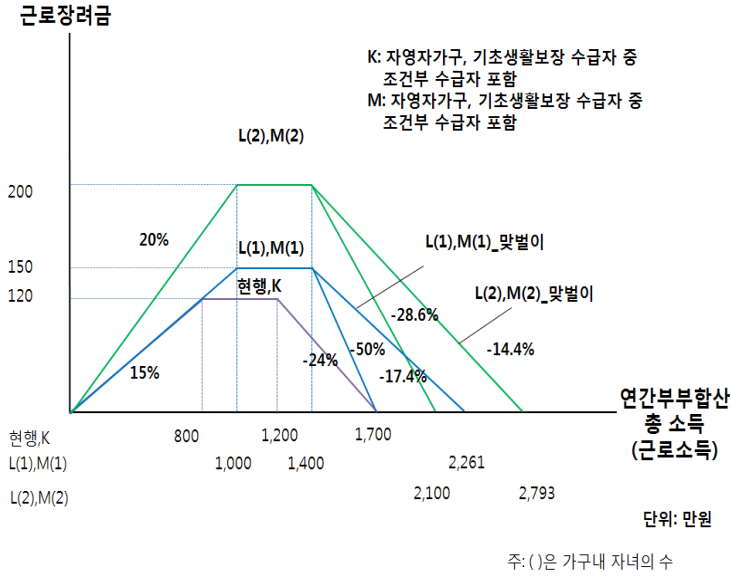
〈표 5-1〉 근로장려세제 단기 개편방안별 급여체계 개요 비교

(단위: 만원)

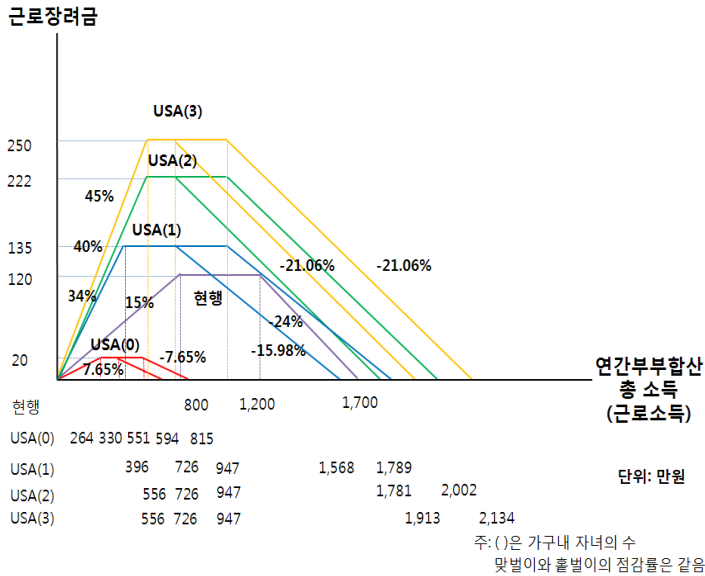
구분	현행 (2009-2010)	모형 K	모형 L	모형 M	미국 EITC (단기)
적용대상	근로자가구	근로자 및 자영자가구	근로자가구	근로자 및 자영자가구	근로자 및 자영자가구
기초보장 수급자 적용여부	기초보장급여 3개월 이상 수급가구는 신청제한	기초생활보장 수급가구 중 일부 적용	기초보장급여 3개월 이상 수급가구는 신청제한	기초생활보장 수급가구 중 일부 적용	모두 적용
재산기준	소규모주택 1채 이하 총자산 1억	소규모주택 1채 이하 총자산 1억	순자산 2억	순자산 2억	-
최소 소득기준	-	-	-	-	-
자녀수 구분	자녀 1인 이상	자녀 1인 이상	자녀 1인 자녀 2인 이상	자녀 1인 자녀 2인 이상	자녀 없음 자녀 1인 자녀 2인 자녀 3인 이상
점증률 (급여증가율)	15%	15%	15% 20%	15% 20%	7.65% 34% 40% 50%
점증구간	~800	~800	~1,000	~1,000	~264 ~396 ~556 ~556
평탄구간	~1,200	~1,200	~1,400	~1,400	~330(551) ~726(947) ~726(947) ~726(947)
점감률 (급여감소율)	24%	24%	50%(17.4%) 28.6%(14.4%)	50%(17.4%) 28.6%(14.4%)	7.65% 15.98% 21.06% 21.06%
점감구간	~1,700	~1,700	~1,700(2,261) ~2,100(2,793)	~1,700(2,261) ~2,100(2,793)	~594(815) ~1,568(1,789) ~1,781(2,002) ~1,913(2,134)
최대 급여액	120	120	150 200	150 200	20 135 222 250
기준적용 대상소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득
급여산정 대상소득	근로소득	근로 및 사업소득	근로소득	근로 및 사업소득	근로 및 사업소득

주: ()안은 맞벌이가구에 해당하는 급여체계임

〔그림 5-1〕 근로장려세제 단기 개편방안별 급여체계 구조



〔그림 5-2〕 미국 EITC 단기 비교모형 급여체계 구조



2. 근로장려세제 단기 개편방안별 수급가구 및 근로장려금

여기서는 앞서 근로장려세제 급여체계의 구조적 개편모형과 미시적 개편모형을 동시에 고려하여 설정한 근로장려세제 단기 개편방안(모형 K~M)의 모의 적용에 따른 수급가구 규모의 변동과 가구당 평균 근로장려금 수준, 그리고 근로장려금 총액 규모를 중심으로 재정 변화에 대하여 분석결과를 살펴보고자 한다. 이 과정에서 미국의 EITC 급여체계를 우리나라의 GDP 규모에 맞게 축소 설계한 모형과의 비교를 통해서 단기 개편방안에 제공해주는 함의를 함께 검토하고자 한다.

〈표 5-2〉 단기 개편방안의 급여구간별 수급가구 분포 및 근로장려금 규모

모형	구분	점증	평탄	점감	EITC 수급	EITC 비수급	전체
EITC_2009 (현행)	수급가구(천 가구)	116	158	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.70	0.95	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	19.67	26.81	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	88.0	120.0	59.1	81.1	총 4,792억원	
EITC_K	수급가구(천 가구)	164	178	384	727	15,946	16,673
	수급가구 비율(%)	0.98	1.07	2.31	4.36	95.64	100.00
	구성비(%)	22.56	24.55	52.89	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	85.2	120.0	59.0	79.9	총 5,808억원	
EITC_L	수급가구(천 가구)	246	299	712	1,256	15,417	16,673
	수급가구 비율(%)	1.47	1.79	4.27	7.54	92.46	100.00
	구성비(%)	19.54	23.81	56.65	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	105.6	176.6	75.6	105.5	총 13,256억원	
EITC_M	수급가구(천 가구)	279	305	876	1,460	15,213	16,673
	수급가구 비율(%)	1.67	1.83	5.25	8.76	91.24	100.00
	구성비(%)	19.10	20.88	60.01	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	103.6	176.0	73.4	100.6	총 14,687억원	
EITC_USA (단기)	수급가구(천 가구)	1,047	362	1,350	2,760	13,913	16,673
	수급가구 비율(%)	6.28	2.17	8.10	16.56	83.44	100.00
	구성비(%)	37.94	13.13	48.92	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	26.9	89.4	52.2	47.5	총 13,111억원	

현행 근로장려세제의 급여체계를 개선하기 위한 정책과제를 종합적으로 고려하여 제안한 3가지 단기 개편방안을 중심으로, 제도의 포괄성과 급여의 적절성 측면, 그리고 예산 제약의 관점에서 모형별 수급가구 규모와 평균 근로장려금 수준, 근로장려금 총액 규모 변화에 대한 분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 구조적 개편과제를 중심으로 설정한 단기 구조적 개편방안(K)은, 자영자기구에 대한 전면 확대 적용방안(C)과 기초보장수급자 중 탈 수급 가능성이 높은 가구에 대한 우선 적용방안(E-1)을 동시에 추진하는 방안에 해당하며, 현행 급여체계를 유지한 상태에서 두 집단에 대해서 적용대상을 확대할 경우, 전체 근로장려금 수급가구 규모는 현행 591천 가구에서 727천 가구로 약 136천 가구(약 23%) 증가하는 것으로 예측되었다. 이 경우 수급가구의 비율은 전체 가구 대비 4.36%에 해당하며, 전체 근로활동 참여 가구의 약 5.6%에 이르는 것으로 분석되었다. 이러한 수급가구의 증가가 급여구간별로 고르게 분포함에 따라 수급가구당 평균 근로장려금 수준은 약 80만원으로 거의 유사하게 나타났다. 두 가지 변화를 고려할 경우, 전체 근로장려금 지급액 규모는 5,808억원에 이르며 현행 급여체계(4,792억원)에 비해서 약 1,000억원의 근로장려금이 추가로 발생하는 것으로 예상된다.

요컨대, 이처럼 우선적으로 근로장려세제의 적용이 필요한 자영자기구와 기초보장수급가구에 대해서 구조적인 개편을 통해 적용범위 확대를 추진할 지라도 현행 급여체계에 의한 근로장려금 수준을 유지할 경우 재정 변화의 규모는 그리 크지 않은 것으로 분석되었다.

두 번째 단기 개편방안으로, 재산기준을 상향 조정(G-2)하고, 점증구간과 평탄구간을 각각 200만원씩 확대(H-4-a)하며, 자녀 1인 가구의 경우 현행 급여체계를 그대로 적용하되 자녀 2인 이상 가구에 대한 급여체계를 별도로 구성하여 소득기준(1,700만원 → 2,100만원) 및 급여증가율(15% → 20%)을 상향 조정하여 차등 적용하는 방안(I-1-b)과 맞벌이 가구를 대상으로 소득기준(점감구간 경계소득)을 1.33배 확대하여 적용하는 방안(J-1) 등 미시적 개편과제에 초점을 두고 있는 단기 개편방안(L)에 대한 분석결과를 살

펴보면, 근로장려금 수급가구의 규모는 1,256천 가구로, 현행 591천 가구보다 약 665천 가구 증가하여 2배 이상 확대되는 것으로 나타났다. 이와 같은 개편방안이 추진될 경우, 수급가구의 비율은 전체 가구 대비 7.54%로 증가하게 되며 근로활동에 참여하는 가구 중에서는 거의 10% 수준에 근접하는 것으로 나타났다. 앞서 살펴본 단기 구조적 개편방안과 달리 미시적인 개편과제를 중심으로 급여체계의 조정이 이루어지므로 근로장려금 수준은 크게 증가하였는데, 수급가구당 평균적인 근로장려금 수준은 약 105.5만원으로 현행(81만원)보다 약 25만원 상승할 것으로 예상되었다. 이러한 변화에 따라 소요 재원에 해당하는 근로장려금 지급총액 규모는 현재의 약 2.77배 수준에 이르는 1조 3,256억원으로 추정되었으며, 현행 기초생활보장제도에 의한 생계급여 예산의 절반에 이르는 수준에 해당하는 규모이다.

마지막으로, 본 연구에서 1~3년 이내에 적극적으로 추진해야 하는 단기 정책대안으로 위의 두 가지 모형(K+L)을 연계하여 제안하고자 하는 단기 구조적 및 미시적 통합 개편방안(모형 M)에 대한 분석결과를 살펴보면, 전체 근로장려금 수급가구 규모는 약 146만 가구로, 현행 591천 가구에 비해 약 869천 가구가 증가하게 되어 포괄성이 약 2.5배 정도 확대되는 것으로 나타났다. 이와 같은 개편방안이 추진될 경우, 수급가구 비율은 전체 가구 대비 8.76%에 이르며 근로활동 참여가구의 약 11%를 넘어서는 수준으로 확대된다. 한편, 구조적 개편과제와 미시적인 개편과제가 동시에 추진됨에 따라 급여수준은 다소 상승하게 되는데, 수급가구당 평균 근로장려금은 약 100만원으로 현재보다 20만원 내외의 증가효과가 나타나는 것으로 분석되었다. 이처럼, 수급가구 규모 및 근로장려금 수준이 동시에 증가함에 따라 근로장려금세제의 재정 소요는 향후 1조 4,687억원으로 현재(4,792억원)의 약 3배 이상 확대되며, 추가적인 필요 재원은 약 1조원 정도로 분석되었다. 이러한 근로장려금세제 단기 개편방안 재원규모는 현행 기초생활보장제도에 의한 생계급여와 주거급여를 합한 현금급여 예산의 절반에 다소 못 미치는 수준에 해당한다.

한편, 이상의 3가지 단기 개편방안에 의한 변화를 미국의 EITC 급여체계

벤치마킹을 통해 우리 경제규모에 맞도록 축소 조정한 모형(USA_단기)과 비교하여 살펴보면 다음과 같은 특징을 확인할 수 있다.

미국 EITC의 급여체계는 우선 구조적으로 부양자녀가 없는 가구와 공공 부조 수급자, 그리고 자영업자 가구를 제한없이 모두 포함하고 있으며, 급여체계의 경우 자녀가 없는 가구부터 3인 이상인 가구까지 별도로 분리하여 급여증가를 및 최대급여액 등에서 분명히 차등 적용하고 있다. 또한, 맞벌이 가구에 소득기준 역시 상향 조정하여 별도의 급여체계로 운영함으로써 가구특성에 따라 8개의 급여체계가 동시에 적용되고 있다.

이와 같은 특징에 따라, 미국 EITC의 급여체계 모형을 모의 적용한 결과, 근로장려금 수급가구 규모는 약 276만 가구로, 현행 591천 가구에 비해 정책대상의 포괄성 정도가 약 4.67배 정도 확장되는 것으로 나타났다. 이에 따라, 수급가구의 비율은 전체 가구 대비 16.56%에 이르며, 근로활동 참여가구 기준으로 약 21% 수준에 도달하는 것으로 분석되었다. 반면, 미국 EITC 급여체계는 부양자녀 수에 따라 별도로 설계하여 적용하되 엄격한 차이를 두고 있는데, 부양자녀가 없는 가구에 대한 급여체계가 아동이 1인 있는 가구와 비교할 때, 구간별 경제소득은 약 50%, 최대급여액은 1/6 수준에 불과하기 때문에 전체적으로 수급가구의 평균적인 근로장려금 수준은 오히려 크게 감소하는 것으로 나타난다. 전체적으로 수급가구당 평균 근로장려금 수준은 47.5만원으로 현행 81만원의 거의 60% 수준까지 낮아진다. 그러나, 부양자녀수에 따라서는 현격한 차이를 나타내는데, 현재 우리나라 근로장려세제 급여체계에 비해 최대급여액이 아동 1인 가구의 경우 약 15만원, 그리고 아동이 2인 또는 3인 이상인 가구의 경우 거의 2배 이상 증가하게 된다.

이에 따라, 동일 수준의 근로장려금 재원을 투입함에도 불구하고 이후 분석결과를 통해 살펴보고자 하는 빈곤감소효과 및 소득재분배효과를 극대화시킬 수 있는 것으로 평가할 수 있으며, 이에 대한 정책적 고려가 반드시 필요하다고 할 수 있다. 한편, 이와 같은 수급가구 규모와 근로장려금 수준 변화에 의해 근로장려금 총액은 1조 3,111억원 수준에 이르며, 이는

앞서 단기 미시적 개편방안(모형 L)과 단기 통합 개편방안(모형 M)에 비해 약간 낮은 수준이라고 할 수 있다.

3. 근로장려세제 단기 개편방안별 빈곤감소효과

다음으로, 근로장려세제 단기 개편방안별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과 분석결과를 살펴보고자 한다. 먼저, 부양자녀가 없는 가구를 제외한 자영자 가구 및 기초보장수급가구 중 일부에 대한 확대 적용을 중심으로 한 단기 구조적 개편방안(모형 K)의 경우, 급여수준의 조정이 병행되지 않을 경우 빈곤감소효과가 그리 높지 않은 것으로 나타난 반면, 미시적인 개편과제와 통합적으로 제안한 단기 개편방안(모형 M)의 경우 현행 급여체계에 비해 빈곤감소효과는 2배 이상 확대되는 것으로 분석되었다.

〈표 5-3〉 단기 개편방안별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과

구분	전체 가구		근로가구	
	최저생계비기준 절대빈곤율	차상위계층기준 절대빈곤율	최저생계비기준 절대빈곤율	차상위계층기준 절대빈곤율
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_2009 (%)	8.14	13.09	3.25	5.99
빈곤율 감소	.09%p	.18%p	.11%p	.23%p
빈곤감소효과	1.09%	1.36%	3.24%	3.77%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_K (%)	8.14	13.07	3.25	5.97
빈곤율 감소	.09%p	.2%p	.11%p	.25%p
빈곤감소효과	1.09%	1.51%	3.24%	4.08%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_L (%)	8.06	12.94	3.15	5.81
빈곤율 감소	.17%p	.33%p	.21%p	.42%p
빈곤감소효과	2.07%	2.49%	6.34%	6.73%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_M (%)	8.04	12.89	3.12	5.73
빈곤율 감소	.19%p	.38%p	.24%p	.49%p
빈곤감소효과	2.31%	2.86%	7.19%	7.87%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_USA (%)	7.87	12.82	2.90	5.65
빈곤율 감소	.36%p	.45%p	.46%p	.58%p
빈곤감소효과	4.37%	3.39%	13.77%	9.30%

전체 가구를 대상으로 한 최저생계비 기준 빈곤감소효과는 현행 1.09%에서 최소 1.09%(K-구조적 개편)에서 2.31%(M-통합 개편)까지 확대되는 것으로 나타났으며, 이를 근로가구 중심으로 분석할 경우, 최소 3.24%에서 최대 7.19%까지 효과가 높아지는 것으로 예측되었다. 한편, 차상위계층을 기준으로 한 분석에서도 이러한 경향은 유사하게 나타났다. 특히, 이러한 빈곤감소효과를 미국 EITC 급여체계의 단기 적용방안과 비교해보면, 소요재원의 규모가 유사한 단기 미시적 개편모형(L)에 비해서 최저생계비 기준 빈곤감소효과가 전체 가구와 근로가구에서 모두 2배 이상인 것으로 나타나 중요한 시사점을 제공해주고 있다.

구조적 개편을 병행하지 않은 L 모형의 경우, 전체 가구 대상 빈곤감소효과가 2.07%, 근로빈곤을 개선효과가 6.34%로 나타난 반면, 미국 EITC 급여체계는 각각 이보다 월등히 높은 4.37%와 13.77%에 이르는 것으로 나타났다. 한편, 미시적 개편방안(L)과 구조적 개편방안(K)을 병행한 단기 개편방안(M)의 경우에는 빈곤감소효과가 각각 2.31%, 7.19%로 가장 높아졌으나, 여전히 EITC 급여체계에 비해서는 크게 낮았다. 이에 따라, 미국 EITC 모형의 경우 근로장려금 총액 규모 대비 나타나는 빈곤감소효과가 상대적으로 2배 이상 크다고 할 수 있는데, 이것은 앞서 언급한 바와 같이 빈곤율이 상대적으로 높은 부양자녀가 없는 가구에 대해 적용하는 포괄성 측면과 함께 부양자녀 수에 따라 급여증가율과 최대급여액 등 급여수준을 차등 적용하는 급여체계의 특성에 의한 것으로, 향후 근로장려세제 개편을 위한 정책과제로 우선적으로 검토되어야 할 것이다.

한편, 빈곤율 중심의 양적 빈곤감소효과를 보완하기 위해 분석한 빈곤갭 비율과 소득갭비율의 변화 및 감소효과를 살펴보면, 전체 가구에 대한 최저생계비 기준 빈곤갭비율의 경우 현행 0.91%에서 모형에 따라 최소 1.06%부터 최대 1.71%(M)까지 증가하는 것으로 나타났으며, 미국 EITC 모형은 3.17%로 나타났다. 차상위계층에 대한 분석결과 역시 유사한 경향을 보여주고 있으며, 근로가구에 대한 빈곤갭비율 개선효과는 빈곤율과 마찬가지로 더욱 크게 나타나고 있는데, 최저생계비 기준으로 현행 3.16%에서 모형에

따라 최소 3.63%(K)부터 최대 5.96%(M)까지 증가하는 것으로 나타났고, 미국 EITC 모형은 11.11%로 거의 2배에 가까운 수준이었다.

〈표 5-4〉 단기 개편방안별 전체가구의 빈곤갭비율 및 소득갭비율 감소효과

전체 가구	최저생계비 기준 빈곤갭비율(PGR) & 소득갭비율(IGR)			차상위계층 기준 빈곤갭비율(N_PGR) & 소득갭비율(N_IGR)		
	PGR	IGR_1	IGR_2	N_PGR	N_IGR_1	N_IGR_2
GI (%)	3.16	28.65	28.65	4.87	27.81	27.81
GI + EITC_2009 (%)	3.13	28.77	28.39	4.82	27.96	27.56
PGR & IGR 감소	.03%p	-.12%p	.26%p	.04%p	-.15%p	.25%p
PGR & IGR 감소효과	0.91%	-0.42%	0.91%	0.89%	-0.53%	0.89%
GI (%)	3.16	28.65	28.65	4.87	27.81	27.81
GI + EITC_K (%)	3.12	28.72	28.34	4.81	27.94	27.50
PGR & IGR 감소	.03%p	-.08%p	.3%p	.06%p	-.13%p	.32%p
PGR & IGR 감소효과	1.06%	-0.27%	1.06%	1.14%	-0.47%	1.14%
GI (%)	3.16	28.65	28.65	4.87	27.81	27.81
GI + EITC_L (%)	3.11	28.97	28.23	4.79	28.14	27.39
PGR & IGR 감소	.05%p	-.33%p	.42%p	.07%p	-.33%p	.42%p
PGR & IGR 감소효과	1.45%	-1.14%	1.45%	1.51%	-1.18%	1.51%
GI (%)	3.16	28.65	28.65	4.87	27.81	27.81
GI + EITC_M (%)	3.10	28.99	28.16	4.77	28.16	27.26
PGR & IGR 감소	.05%p	-.34%p	.49%p	.1%p	-.35%p	.55%p
PGR & IGR 감소효과	1.71%	-1.19%	1.71%	1.99%	-1.24%	1.99%
GI (%)	3.16	28.65	28.65	4.87	27.81	27.81
GI + EITC_USA (%)	3.06	29.22	27.74	4.71	28.01	26.89
PGR & IGR 감소	.1%p	-.57%p	.91%p	.16%p	-.29%p	.92%p
PGR & IGR 감소효과	3.17%	-2.00%	3.17%	3.32%	-0.72%	3.32%

한편, 이와 같은 빈곤의 심도에 대한 분석결과서 매우 특징적인 사실은, 빈곤갭비율 변화에 대한 근로장려세제의 영향, 그리고 사회보험급여와 기초 보장급여 등 기존의 공적이전소득 유형이 빈곤갭비율 뿐만 아니라 소득갭 비율에 미치는 감소효과와 상반된 결과를 보여준다는 것이다. 다시 말해서, 근로장려세제 시행 및 확대 개편으로 인해 소득갭비율은 오히려 증가하는 것으로 나타났으며, 이로 인해 소득갭비율 기준으로 측정한 빈곤감소효과는 오히려 (-)의 값을 가진다는 것이다. 이것은 근로장려세제가 정책대상으로 설정하고 있는 특성에 따른 것으로, 근로활동에 참여하고 있는 근로빈곤층 대상으로 운영되는 환급형 세액공제 프로그램이기 때문이라고 할 수 있다.

즉, 제도 시행 이전 상황에서 비교적 빈곤갭 또는 소득갭이 작은 가구를 대상으로 급여가 제공되고, 이들이 근로장려금을 통해 빈곤에서 벗어나게 됨에 따라서 근로장려제 시행 및 근로장려금 지급 이후에 빈곤선 이하에 남게 되는 근로무능력가구 또는 비근로가구 대상으로 측정한 소득갭비율은 오히려 증가하는 경향을 나타낸 것이다. 이러한 경향은 본 연구에서 설정한 단기 개편방안뿐만 아니라 미국 EITC 모형에서 동일하게 나타나고 있으며, 특히 앞서 분석한 빈곤의 양적 측면에서 빈곤감소효과가 더욱 크게 나타난 모형(모형 M과 미국 EITC)일수록 소득갭비율 감소효과의 절대값, 즉 소득갭비율 증가효과가 상대적으로 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

한편, 근로활동 참여가구만을 대상으로 한 소득갭비율 분석결과에서는 모형에 따라 (-)와 (+) 값이 혼재되어 나타나고 있다.

〈표 5-5〉 단기 개편방안별 근로가구의 빈곤갭비율 및 소득갭비율 감소효과

근로 가구	최저생계비 기준 빈곤갭비율(PGR) & 소득갭비율(IGR)			차상위계층 기준 빈곤갭비율(N_PGR) & 소득갭비율(N_IGR)		
	PGR	IGR_1	IGR_2	N_PGR	N_IGR_1	N_IGR_2
GI (%)	1.28	23.71	23.71	2.16	22.73	22.73
GI + EITC_2009 (%)	1.24	23.82	22.96	2.10	22.82	22.09
PGR & IGR 감소	.04%p	-.11%p	.75%p	.06%p	-.09%p	.64%p
PGR & IGR 감소효과	3.16%	-0.47%	3.16%	2.81%	-0.40%	2.81%
GI (%)	1.28	23.71	23.71	2.16	22.73	22.73
GI + EITC_K (%)	1.23	23.71	22.85	2.08	22.76	21.92
PGR & IGR 감소	.05%p	.%p	.86%p	.08%p	-.03%p	.81%p
PGR & IGR 감소효과	3.63%	0.02%	3.63%	3.54%	-0.15%	3.54%
GI (%)	1.28	23.71	23.71	2.16	22.73	22.73
GI + EITC_L (%)	1.21	24.16	22.51	2.06	23.02	21.65
PGR & IGR 감소	.06%p	-.45%p	1.21%p	.1%p	-.29%p	1.08%p
PGR & IGR 감소효과	5.08%	-1.88%	5.08%	4.76%	-1.29%	4.76%
GI (%)	1.28	23.71	23.71	2.16	22.73	22.73
GI + EITC_M (%)	1.20	24.13	22.30	2.02	22.98	21.31
PGR & IGR 감소	.08%p	-.42%p	1.41%p	.13%p	-.25%p	1.42%p
PGR & IGR 감소효과	5.96%	-1.77%	5.96%	6.24%	-1.10%	6.24%
GI (%)	1.28	23.71	23.71	2.16	22.73	22.73
GI + EITC_USA (%)	1.14	24.41	21.08	1.94	22.53	20.41
PGR & IGR 감소	.14%p	-.69%p	2.64%p	.22%p	.2%p	2.32%p
PGR & IGR 감소효과	11.11%	-2.92%	11.11%	10.22%	0.86%	10.22%

4. 근로장려세제 단기 개편방안별 소득재분배효과

마지막으로, 근로장려세제 단기 개편방안에 따른 지니계수 변화 및 소득재분배효과 분석결과를 살펴보면, 빈곤감소효과와 유사한 경향을 보여주고 있으나, 모형별 효과성 차이 특히 비교 대상으로 설정한 미국 EITC 급여체계와의 소득재분배효과 차이는 빈곤감소효과만큼 크지 않았다. 그리고 부양자녀가 없는 가구를 제외한 자영자가구 및 기초보장 수급가구 중 일부 적용방안을 중심으로 한 단기 구조적 개편방안(K)의 경우, 현행 급여체계에 비해 소득재분배효과가 그리 높지 않았으나, 미시적 개편과제와 통합적으로 제안한 단기 개편방안(모형 M)의 경우 현행 급여체계에 비해 소득재분배 효과는 약 3배 가까이 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 5-6〉 단기 개편방안별 지니계수 변화 및 소득재분배효과

구분	전 가구(T-Gini)	근로 가구(W-Gini)
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_2009	0.40898	0.35764
지니계수 감소	0.00032	0.00043
소득재분배 효과	0.08%	0.12%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_K	0.40891	0.35755
지니계수 감소	0.00039	0.00052
소득재분배 효과	0.10%	0.15%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_L	0.40850	0.35699
지니계수 감소	0.00080	0.00108
소득재분배 효과	0.20%	0.30%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_M	0.40838	0.35684
지니계수 감소	0.00092	0.00123
소득재분배 효과	0.22%	0.34%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_USA	0.40836	0.35685
지니계수 감소	0.00094	0.00122
소득재분배 효과	0.23%	0.34%

먼저, 구조적 개편과제를 중심으로 설정한 단기 구조적 개편방안(K)의

지니계수 감소효과는, 전체 가구와 근로가구를 대상으로 분석한 결과 각각 0.10%와 0.15%로 나타나 현행 급여체계에 비해 효과성 증가 정도가 다른 모형에 비해 가장 작았다. 미시적 개편에 초점을 맞춘 방안(모형 L)의 경우 전체 가구와 근로가구를 대상으로 분석한 소득재분배 효과는 각각 0.20%와 0.30%로 2배 정도 높은 효과가 있는 것으로 나타났다. 정책대안으로 제안하고 있는 단기 구조적 & 미시적 통합 개편방안(모형 M)의 경우에는 전체 가구와 근로가구를 대상으로 분석한 소득재분배 효과가 각각 0.22%와 0.34%로 구조적 개편이 동시에 추진됨에 따라 다소 높아졌다. 그러나, 빈곤감소효과에 비해 소득재분배효과는 절대적인 수준이 높지 않은 것으로 나타났으며, 빈곤감소효과와 마찬가지로 근로장려세제의 특성으로 인해 전체가구를 대상으로 한 분석한 결과에 비해 주요 정책대상인 근로활동 참여 가구 내의 분배에 큰 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다.

한편, 미국 EITC 단기 적용방안과 비교할 경우, 빈곤감소효과 측면에서 단기 개편방안(모형 M)에 비해 거의 2대에 가까운 정도로 높게 나타난 반면, 소득재분배효과는 거의 동일한 수준으로 나타났다.

제2절 근로장려세제 중장기 개편방안 및 소득지원효과

여기서는 근로장려세제의 구조적 개편모형(C~E) 및 주요 급여체계 구성 요소(parameter)에 대한 미시적 개편모형(F~J) 종합적 고려를 통해 중장기 개편방안을 설정하고, 모형별 모의적용 및 분석을 통해 예상되는 수급가구 분포 및 근로장려금 총액의 변동, 전체 가구 및 근로가구에 대한 빈곤감소 효과와 소득재분배효과 등을 제시하고자 한다.

1. 근로장려세제 중장기 개편방안 도출 및 급여체계 개요

앞서 제안한 단기 개편방안과 차별화된 전략으로 근로장려세제의 구조적 개편모형 및 미시적 개편모형을 동시에 고려한 중장기(3~10년) 개편방안을 다음과 같이 3가지 모형(N~P)으로 설정하였다.

첫 번째 중장기 구조적 개편방안(모형 N)은, 앞서 살펴본 5가지 구조적 개편모형 중에서 부양자녀가 없는 청년층 및 중고령층을 근로장려세제의 적용대상으로 포함하되 예산 제약 및 부양자녀에 따른 급여체계 차등 적용 방안을 고려하여 급여체계를 50% 수준으로 축소 적용하는 모형(D-2)으로 설정하였다는 중요한 특징을 지닌다. 즉, 단기 개편방안에서 포함된 자영자(모형 C) 및 기초보장수급자 중 탈 수급 가능성이 높은 가구 이외에 근로 활동에 참여하고 있는 모든 기초보장수급자에 대해 전면 적용하는 방안(E-2)을 반영하고 있다. 이 때, 구조적 개편방안임을 고려하여 현행 근로장려세제 급여체계를 구성하고 있는 요소(parameter)에 대한 미시적 개편은 제외한 상태에서 적용대상을 확장하는 방안을 중심으로 설계된 모형이라고 할 수 있다.

두 번째 중장기 개편방안은 이와는 달리 미시적 개편과제에 초점을 맞춘 방안(모형 O)으로, 제4장 2절의 미시적 개편모형 가운데, 4가지 모형(G-3 + H-4-c + I-2-b + J-2)을 복합적으로 고려하여 설정한 급여체계이다.

중장기 미시적 개편방안의 주요 내용을 살펴보면, 일단 현행 급여체계의

소득기준(부부합산 총소득 1,700만원)을 유지한 상태에서 재산기준을 상향 조정(부채를 반영한 순자산 3억원)하는 방안(G-3)을 적용하고, 점증구간을 800만원에서 1,000만원, 평탄구간을 1,200만원에서 1,400만원으로 각각 200만원씩 확대하는 모형으로 설계하였다. 여기에 부양자녀수에 따른 급여 체계 차등 적용을 부양자녀 1인 및 2인, 그리고 3인 이상인 가구까지 분리 하여 더 높은 수준의 급여수준 및 소득기준을 적용하는 모형을 고려하였다. 이에 따라, 자녀 1인 가구의 경우 현행 급여체계를 그대로 적용하되 자녀 2인과 3인 이상인 가구의 급여체계를 별도로 분리하여 소득기준(1,700만원 $\rightarrow$ 2,100만원 / 1,700만원 $\rightarrow$ 2,500만원) 및 급여증가율(15% $\rightarrow$ 20% / 15% $\rightarrow$ 25%)을 상향 조정한 이후 차등 적용하는 방안(I-2-b)과 맞벌이 가구 대상으로 현행 급여체계의 소득기준(점감구간 경계소득)을 OECD 균 등화지수를 고려하여 1.414배 확대 적용하는 방안(J-2)을 각각 반영하였다.

마지막으로, 본 연구에서 중장기 개편방안의 최종 모형으로 제안하고자 하는 중장기 구조적 & 미시적 통합 개편방안(모형 P)은, 두 가지 모형(N+O)을 종합적으로 고려하여 근로장려세제 급여체계를 설계하였다. 한편, 단기 모형에서와 마찬가지로 외국의 운영사례 중 가장 대표적이라고 할 수 있는 미국의 EITC 비교 분석하기 위하여 이를 그대로 벤치마킹한 급여체계(모형 USA_중장기)를 추가로 설정하여 모의 분석을 실시하였다. 그러나, 앞서 분석한 EITC 모형(USA_단기)과 달리, 2010년에 실제 시행된 급여체계를 설계하는 과정에서 미국과 한국의 1인당 GDP 비율을 60%로 상향 조정³¹⁾하여 모형을 설계하였다.

이상에서 살펴본, 근로장려세제 중장기 개편방안과 미국 EITC 급여체계, 그리고 2010년 현재 운영 중인 우리나라의 근로장려세제 급여체계의 개요 및 구조를 비교하여 제시한 것은 아래와 같다.

31) World Bank 발표 기준 2009년 1인당 GDP는 미국 \$46,436, 우리나라 \$17,078로 미국의 36.8% 수준이지만, 향후 우리나라의 경제규모가 성장하여 60% 수준에 도달한 시점으로 가정하여 급여체계를 재구성하였음.

〈표 5-7〉 근로장려세제 중장기 개편방안별 급여체계 개요 비교

(단위: 만원)

구분	현행 (2009-2010)	모형 N	모형 O	모형 P	미국 EITC (중장기)
적용대상	근로자가구	근로자 및 자영자가구	근로자가구	근로자 및 자영자가구	근로자 및 자영자가구
기초보장 수급자 적용여부	기초보장급여 3개월 이상 수급가구는 신청제한	기초생활보장 수급가구는 전면 적용	기초보장급여 3개월 이상 수급가구는 신청제한	기초생활보장 수급가구 전면 적용	모두 적용
재산기준	소규모주택 1채 이하 총자산 1억	소규모주택 1채 이하 총자산 1억	순자산 3억	순자산 3억	-
최소소득	-	-	-	-	-
자녀수 구분	자녀 1인 이상	자녀 없음 자녀 1인 이상	자녀 1인 자녀 2인 자녀 3인 이상	자녀 없음 자녀 1인 자녀 2인 자녀 3인 이상	자녀 없음 자녀 1인 자녀 2인 자녀 3인 이상
점증률 (급여증가율)	15%	10% 15%	15% 20% 25%	10% 15% 20% 25%	7.65% 34% 40% 50%
점증기간	~800	~600 ~800	~1,000 ~1,000 ~1,000	~600 ~1,000 ~1,000 ~1,000	~431 ~646 ~906 ~906
평탄기간	~1,200	~800 ~1,200	~1,400 ~1,400 ~1,400	~800 ~1,400 ~1,400 ~1,400	~539(899) ~1,184(1,545) ~1,184(1,545) ~1,184(1,545)
점감률 (급여감소율)	24%	15% 24%	50%(14.9%) 28.6%(12.7%) 22.7%(11.7%)	15%(6.7%) 50%(14.9%) 28.6%(12.7%) 22.7%(11.7%)	7.65% 15.98% 21.06% 21.06%
점감기간	~1,700	~1,200 ~1,700	~1,700(2,404) ~2,100(2,969) ~2,500(3,535)	~1,200(1,697) ~1,700(2,404) ~2,100(2,969) ~2,500(3,535)	~969(1,330) ~2,559(2,919) ~2,906(3,267) ~3,121(3,482)
최대 급여액	120	60 120	150 200 250	60 150 200 250	33 220 363 408
기준적용 대상소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득	부부합산 총소득
급여산정 대상소득	근로소득	근로 및 사업소득	근로소득	근로 및 사업소득	근로 및 사업소득

주: ()안은 맞벌이가구에 해당하는 급여체계임

2. 근로장려세제 중장기 개편방안별 수급가구 및 근로장려금

앞서 근로장려세제의 구조적 개편모형과 미시적 개편모형을 종합적으로 고려하여 설정한 근로장려세제 중장기 개편방안(모형 K~M)의 모의 적용에 따른 수급가구 규모와 가구당 평균 근로장려금 수준의 변동, 그리고 근로장려금 총액을 중심으로 재정소요 변화에 대한 분석결과를 살펴보고자 한다. 이 과정에서 앞서 살펴본 미국의 EITC 급여체계 단기 적용모형을 우리의 경제(GDP) 규모 확대 전망에 따라 조정한 중장기 모형과의 비교를 통해서 정책적 함의를 검토하고자 한다.

〈표 5-8〉 중장기 개편방안의 급여구간별 수급가구 분포 및 근로장려금 규모

모형	구분	점증	평탄	점감	EITC 수급	EITC 비수급	전체
EITC_2009 (현행)	수급가구(천 가구)	116	158	316	591	16,082	16,673
	수급가구 비율(%)	0.70	0.95	1.90	3.54	96.46	100.00
	구성비(%)	19.67	26.81	53.53	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	88.0	120.0	59.1	81.1	총 4,792억원	
EITC_N	수급가구(천 가구)	1,794	631	1,102	3,527	13,146	16,673
	수급가구 비율(%)	10.76	3.79	6.61	21.15	78.85	100.00
	구성비(%)	50.86	17.90	31.24	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	35.6	79.3	45.6	46.6	총 16,435억원	
EITC_O	수급가구(천 가구)	269	323	903	1,495	15,178	16,673
	수급가구 비율(%)	1.61	1.94	5.42	8.97	91.03	100.00
	구성비(%)	18.00	21.60	60.40	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	106.9	181.7	82.2	108.1	총 16,164억원	
EITC_P	수급가구(천 가구)	2,608	775	1,617	5,000	11,674	16,673
	수급가구 비율(%)	15.64	4.65	9.70	29.99	70.01	100.00
	구성비(%)	52.16	15.49	32.35	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	70.9	127.0	57.8	75.4	총 37,696억원	
EITC_USA (중장기)	수급가구(천 가구)	1,751	698	3,525	5,974	10,699	16,673
	수급가구 비율(%)	10.50	4.19	21.14	35.83	64.17	100.00
	구성비(%)	29.32	11.68	59.00	100.00	근로장려금 총액	
	근로장려금(만원)	53.3	153.9	105.0	95.5	총 57,050억원	

현행 근로장려세제의 급여체계를 개선하기 위한 정책과제를 종합적으로 고려하여 3~10년에 걸쳐 추진이 필요한 수준으로 제한한 중장기 개편방안(모형 N~P)을 중심으로, 정책대상의 포괄성과 급여의 적절성 측면, 그리고 예산 제약의 관점에서 모형별 수급가구 규모와 평균 근로장려금 수준, 근로장려금 총액 규모 변화를 분석한 결과는 다음과 같다.

구조적 개편과제를 중심으로 자영자가구 및 기초보장수급자 이외에 부양자녀가 없는 가구까지 확대 적용하는 방안으로 설정한 중장기 구조적 개편방안(N)을 추진할 경우, 근로장려금 수급가구의 규모는 약 353만 가구에 이르는 것으로 추정되었으며, 현행(591천 가구) 근로장려세제에 비해 거의 6배 정도 정책대상이 확대되는 것으로 전체 가구 대비 수급가구의 비율은 21.15%로 전체 5분위 중 하위 1분위를 포괄하는 대표적인 정책으로 확대된다. 특히, 전체 근로활동에 참여하는 가구 중에서는 약 27%가 근로장려세제의 혜택을 받게 되는 것으로 나타났다. 이러한 중장기 구조적 개편방안은 급여체계에 대한 조정을 병행하지 않을 경우, 부양자녀가 없는 가구 중심으로 수급가구 규모가 대폭 증가함에 따라 수급가구당 평균 근로장려금 수준은 약 46.6만원으로 낮아진다. 이러한 두 가지 변화에 따라, 전체 근로장려금 지급규모는 1조 6,435억원에 이르는 것으로 분석되었다.

요컨대, 우선적으로 근로장려세제 적용이 필요한 자영자가구와 기초보장수급가구에 대해 구조적 개편을 통해 적용범위 확대를 추진하는 단기 개편방안(K)과는 달리 부양자녀가 없는 가구를 적용대상으로 확대할 경우, 현행 급여체계에 의한 근로장려금 수준을 유지할지라도 수급가구의 규모 및 전체 소요 재정의 변화는 매우 크다고 할 수 있다. 따라서, 이러한 구조적 개편은 정책집단별 급여수준의 미세 조정방안을 고려하면서 중장기 과제로 추진되어야 하는 사항이라고 할 수 있다.

두 번째 중장기 개편방안(모형 O)으로, 급여체계에 대한 미시적 조정에 초점을 두고 있는 모형에 대한 분석결과, 근로장려금 수급가구의 규모는 1,495천 가구로, 현행 591천 가구보다 약 90만 가구가 증가하는 것으로 나타났다. 이와 같은 개편방안이 추진될 경우, 수급가구의 비율은 전 가구

대비 8.95%로 증가하게 되며 근로활동에 참여하는 가구 중에서는 11.5% 수준에 해당하는 것으로 나타났다. 앞서 살펴본 중장기 구조적 개편방안과 반대로 미시적 개편과제를 중심으로 급여체계의 조정이 이루어지므로 근로장려금 수준은 크게 증가하여 수급가구당 평균 근로장려금은 108만원으로 현행(81만원)보다 약 33%(27만원) 정도 증가할 것으로 예상되었다. 이러한 변화에 따라 예상되는 근로장려금 지급총액은 앞서 중장기 구조적 개편과 유사한 수준인 1조 6,164억원으로 나타났으며, 이것은 현재 근로장려세제 소요 재원의 약 3.37배 수준에 해당하는 규모이다.

마지막으로, 본 연구에서 중장기적으로 적극 개선을 추진하여 3~10년이 경과한 이후에 근로장려세제의 발전적인 운영체제로 제안한 중장기 구조적 & 미시적 통합 개편방안(모형 P)에 대한 분석결과를 살펴보면, 근로장려금 수급가구 규모는 약 500만 가구에 이르며 수급가구 비율은 전체 가구 대비 약 30%, 근로활동 참가가구의 약 38.4%로 확대되어 대표적인 소득지원 및 근로유인 제공을 위한 제도로 확대될 것이다. 한편, 이러한 개편방안은 구조적 개편과제와 미시적 개편과제가 동시에 추진됨에 따라서 전체 수급 가구에 대한 평균적인 급여수준은 약 75.4만원으로 현재와 비슷한 수준을 유지하게 되지만, 부양자녀수에 따라 차등 적용되는 급여체계에 의해 부양자녀가 없는 가구는 최대급여액 60만원에 해당하는 근로장려금을 신규로 받을 수 있게 되며, 현행 120만원의 최대급여액은 부양자녀수에 따라 부양아동 1인 가구 150만원, 2인 가구 200만원, 3인 이상 가구 250만원까지 확대된다. 또한, 부양자녀수와 맞벌이 여부에 따른 소득기준 상향 조정으로 부양자녀가 없는 가구는 1,200만원, 1인 가구는 현행 1,700만원 수준, 2인 가구와 3인 이상 가구는 각각 2,100만원과 2,500만원 수준으로 확대된다. 특히 맞벌이 가구의 경우에는 OECD 가구균등화 지수에 따른 소득기준의 확장에 따라 부양아동이 있는 가구의 경우 부부합산 총소득이 2,400만원 ~ 3,500만원에 해당하는 가구도 근로장려세제의 적용대상이 될 수 있게 된다.

이상의 중장기 통합 개편방안 추진에 의한 수급가구 규모 및 근로장려금 수준의 변화에 따라 전체 근로장려금 지급에 필요한 재정 소요는 향후 3조

7,696억원으로 확대될 수 있으며, 이와 같은 재원규모는 현행 기초생활보장제도에서의 생계급여와 주거급여를 포함한 현금급여 예산(3조 2천억원)과 유사하거나 다소 높은 수준이다.

한편, 미국의 EITC 급여체계 벤치마킹을 통해 우리 경제규모에 맞도록 조정한 중장기 적용모형(USA_중장기)에 대한 분석결과를 살펴보면, 근로장려금 수급가구 규모는 약 597만 가구에 이르며 수급가구의 비율은 전체 가구 대비 약 35% 수준에 해당할 것으로 예측되었다. 또한, 가구당 평균 근로장려금 수준은 95.5만원 수준으로 증가함에 따라 근로장려금 지급액의 총 규모는 약 5조 7천억원에 이르는 것으로 분석되었다.

3. 근로장려세제 중장기 개편방안별 빈곤감소효과

다음으로 근로장려세제 중장기 개편방안별 빈곤을 변화 및 빈곤감소효과 분석결과를 살펴보고자 한다. 먼저, 단기 구조적 개편방안(모형 K)에 부양자녀가 없는 가구를 포함하여 적용대상을 확대한 모형의 경우, 급여수준의 조정이 병행되지 않았음에도 불구하고 빈곤감소효과가 급여체계 구성요소 중심으로 미세한 조정이 이루어진 중장기 미시적 개편방안에 비해 오히려 월등히 높게 나타났다.

이것은 앞서 단기 개편방안에서의 결과와는 대조적인데, 이러한 차이가 발생한 이유는, 앞서 제3장에서 현행 급여체계의 가구특성별 빈곤 분포에서 언급한 바와 같이 부양자녀가 없는 가구가 전체의 60%를 차지하고 있으며, 이들의 빈곤율이 부양자녀가 1인 또는 2인 이상 있는 가구에 비해 높기 때문으로, 비록 급여수준은 낮게 설계되었을지라도 이러한 가구를 대상으로 근로장려세제를 적용하여 근로장려금을 지급하는 것이 전체적으로 제도가 유발하는 빈곤감소효과 확대에 큰 영향을 미치기 때문이라고 할 수 있다. 이와 같이 개편방안의 주요 정책과제 구성 차이에 따른 빈곤감소효과 분석 결과의 차이는 향후 근로장려세제의 개편 및 발전전략을 수립하는 데 매우 중요한 시사점을 제공하여 준다고 할 수 있다.

〈표 5-9〉 중장기 개편방안별 빈곤율 변화 및 빈곤감소효과

구분	전체 가구		근로가구	
	최저생계비기준 절대빈곤율	차상위계층기준 절대빈곤율	최저생계비기준 절대빈곤율	차상위계층기준 절대빈곤율
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_2009 (%)	8.14	13.09	3.25	5.99
빈곤율 감소	.09%p	.18%p	.11%p	.23%p
빈곤감소효과	1.09%	1.36%	3.24%	3.77%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_N (%)	7.85	12.75	2.88	5.56
빈곤율 감소	.38%p	.52%p	.48%p	.67%p
빈곤감소효과	4.62%	3.92%	14.36%	10.72%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_O (%)	8.05	12.92	3.14	5.77
빈곤율 감소	.18%p	.35%p	.23%p	.45%p
빈곤감소효과	2.19%	2.64%	6.75%	7.25%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_P (%)	7.72	12.45	2.71	5.18
빈곤율 감소	.51%p	.82%p	.65%p	1.04%p
빈곤감소효과	6.20%	6.18%	19.38%	16.76%
GI (%)	8.23	13.27	3.36	6.22
GI + EITC_USA (%)	7.76	12.31	2.76	5.00
빈곤율 감소	.47%p	.96%p	.60%p	1.22%p
빈곤감소효과	5.71%	7.23%	17.92%	19.67%

중장기 개편방안의 모형별 빈곤감소효과의 변화를 살펴보면, 먼저 전체 가구를 대상으로 한 최저생계비 기준의 빈곤감소효과는 현행 1.09%에서 최소 6.75%(O-미시적 개편), 14.36%(N-구조적 개편), 19.38%(M-통합 개편)으로 나타났으며, 미국 EITC 중장기 모형의 경우 17.92%로 통합 개편 방안보다도 빈곤감소효과가 낮게 나타났다.

특히, 이러한 빈곤감소효과를 근로장려금 지급에 소요되는 총액 규모, 그리고 급여체계 모형의 구조와 구성 요소를 연계하여 살펴보면 의미 있는 결과를 도출할 수 있다. 중장기 개편방안 중에 현행 급여체계(부양자녀 1인 이상인 모든 가구에 대한 동일한 소득기준 및 급여수준 적용)를 유지하면서 구조적 개편을 통해 적용대상을 확대한 모형(N)의 경우 최저생계비 기준으로 전체 가구에 대한 빈곤감소효과는 14.36%로 나타났다. 그러나, 이러한 모형(N)의 근로장려금 총액 1조 6,435억원과 소요재원이 1조 6,164억원으로 규모가 비슷한 미시적 개편모형(O)의 경우 유사한 재원을

집행하였음에도 불구하고 빈곤감소효과는 구조적 개편(N)에 비해 절반에도 미치지 못하는 6.75%로 나타났다. 이것은 앞서 언급한 바와 같이 정책대상의 포괄성 부양자녀가 없는 가구를 조기에 제도의 적용대상으로 확대하는 것이 근로장려세제 운영을 통한 빈곤감소 등 효과성 제고에 필수적이라는 점을 시사하고 있다.

또한, 미국 EITC 단기 모형의 경우 중장기 미시적 개편방안(O 모형)에 비해서 약 3천억원 정도 적은 재원을 투입함에도 불구하고, 빈곤감소효과는 13.77%로 6.75%(모형 O)의 2배 이상에 이르며, 중장기 구조적 개편방안(모형 N)의 빈곤감소효과성 14.36%와 거의 유사한 효과를 나타내고 있다는 것은 근로장려세제의 효과성 및 재정 투입의 효율성을 극대화하는 데 있어서 적용대상의 확대 및 급여체계 구성요소의 미세한 조정 등 구조적 개편과제와 미시적 개편과제를 동시에 연계하여 추진하면서 급여체계를 가장 적합한 형태로 설계하는 것이 매우 중요하다는 사실을 보여준 것이다.

한편, 빈곤을 중심의 양적 빈곤감소효과 보완을 위해 중장기 개편방안에 대해서 각각 분석한 빈곤갭비율과 소득갭비율의 변화 및 감소효과를 살펴보면, 전체 가구에 대한 최저생계비 기준 빈곤갭비율의 경우 현행 0.91%에서 모형에 따라 최소 1.66%(O)부터 최대 3.43%(P)까지 확대되는 것으로 나타났으며, 미국 EITC 모형은 5.27%로 가장 높은 수준으로 나타났다.

차상위계층 기준에 의한 분석결과 역시 유사한 경향을 보여주고 있으며, 근로가구에 대한 빈곤갭비율 개선효과는 빈곤율과 마찬가지로 더욱 크게 나타나고 있는데, 최저생계비 기준으로 현행 3.16%에서 모형에 따라 최소 5.78%(O)부터 최대 12.55%(P)까지 증가하였으며, 이러한 결과 역시 단기 개편방안과는 달리 중장기 개편방안 중에서는 미시적 개편모형(O)이 가장 낮았으며, 구조적 개편방안(N)이 통합 개편방안(P) 다음으로 빈곤갭비율의 감소효과가 높게 나타났다.

〈표 5-10〉 중장기 개편방안별 빈곤갭비율 및 소득갭비율 감소효과

전체 가구	최저생계비 기준 빈곤갭비율(PGR) & 소득갭비율(IGR)			차상위계층 기준 빈곤갭비율(N_PGR) & 소득갭비율(N_IGR)		
	PGR	IGR_1	IGR_2	N_PGR	N_IGR_1	N_IGR_2
GI (%)	3.16	28.65	28.65	4.87	27.81	27.81
GI + EITC_2009 (%)	3.13	28.77	28.39	4.82	27.96	27.56
PGR & IGR 감소	.03%p	-.12%p	.26%p	.04%p	-.15%p	.25%p
PGR & IGR 감소효과	0.91%	-0.42%	0.91%	0.89%	-0.53%	0.89%
GI (%)	3.16	28.65	28.65	4.87	27.81	27.81
GI + EITC_N (%)	3.08	29.34	28.00	4.73	28.05	27.00
PGR & IGR 감소	.07%p	-.7%p	.65%p	.14%p	-.24%p	.81%p
PGR & IGR 감소효과	2.27%	-2.43%	2.27%	2.90%	-0.85%	2.90%
GI (%)	3.16	28.65	28.65	4.87	27.81	27.81
GI + EITC_O (%)	3.10	28.97	28.17	4.78	28.12	27.33
PGR & IGR 감소	.05%p	-.33%p	.48%p	.08%p	-.31%p	.48%p
PGR & IGR 감소효과	1.66%	-1.14%	1.66%	1.72%	-1.11%	1.72%
GI (%)	3.16	28.65	28.65	4.87	27.81	27.81
GI + EITC_P (%)	3.05	29.32	27.66	4.67	28.13	26.71
PGR & IGR 감소	.11%p	-.67%p	.98%p	.19%p	-.32%p	1.1%p
PGR & IGR 감소효과	3.43%	-2.35%	3.43%	3.97%	-1.15%	3.97%
GI (%)	3.16	28.65	28.65	4.87	27.81	27.81
GI + EITC_USA (%)	2.99	29.17	27.14	4.57	28.51	26.10
PGR & IGR 감소	.17%p	-.52%p	1.51%p	.30%p	-.70%p	1.71%p
PGR & IGR 감소효과	5.27%	-1.82%	5.27%	6.16%	-2.53%	6.16%
근로 가구	최저생계비 기준 빈곤갭비율(PGR) & 소득갭비율(IGR)			차상위계층 기준 빈곤갭비율(N_PGR) & 소득갭비율(N_IGR)		
	PGR	IGR_1	IGR_2	N_PGR	N_IGR_1	N_IGR_2
GI (%)	1.28	23.71	23.71	2.16	22.73	22.73
GI + EITC_2009 (%)	1.24	23.82	22.96	2.10	22.82	22.09
PGR & IGR 감소	.04%p	-.11%p	.75%p	.06%p	-.09%p	.64%p
PGR & IGR 감소효과	3.16%	-0.47%	3.16%	2.81%	-0.40%	2.81%
GI (%)	1.28	23.71	23.71	2.16	22.73	22.73
GI + EITC_N (%)	1.17	24.87	21.73	1.96	22.68	20.62
PGR & IGR 감소	.11%p	-1.16%p	1.98%p	.2%p	.05%p	2.11%p
PGR & IGR 감소효과	8.35%	-4.89%	8.35%	9.28%	0.23%	9.28%
GI (%)	1.28	23.71	23.71	2.16	22.73	22.73
GI + EITC_O (%)	1.20	24.13	22.34	2.04	22.94	21.50
PGR & IGR 감소	.07%p	-.42%p	1.37%p	.12%p	-.21%p	1.23%p
PGR & IGR 감소효과	5.78%	-1.75%	5.78%	5.39%	-0.94%	5.39%
GI (%)	1.28	23.71	23.71	2.16	22.73	22.73
GI + EITC_P (%)	1.12	25.32	20.74	1.86	22.93	19.54
PGR & IGR 감소	.16%p	-1.6%p	2.98%p	.3%p	-.2%p	3.19%p
PGR & IGR 감소효과	12.55%	-6.77%	12.55%	14.03%	-0.87%	14.03%
GI (%)	1.28	23.71	23.71	2.16	22.73	22.73
GI + EITC_USA (%)	1.04	23.88	19.39	1.74	22.93	18.35
PGR & IGR 감소	.24%p	-.17%p	4.32%p	.42%p	-.20%p	4.38%p
PGR & IGR 감소효과	18.21%	-0.72%	18.21%	19.25%	-0.88%	19.25%

4. 근로장려세제 중장기 개편방안별 소득재분배효과

마지막으로, 근로장려세제 중장기 개편방안에 따른 지니계수 변화 및 소득재분배효과 분석결과를 살펴보면, 부양자녀가 없는 가구를 포함한 구조적 개편방안(N)의 경우, 단기 개편방안에서의 분석결과와 다르게 미시적 개편 모형에 비해 소득재분배효과가 상대적으로 더 높게 나타났다. 한편, 중장기 통합 개편방안(모형 P)의 경우 기존 공적이전소득에 비해 구조적 특성상 소득재분배효과가 높지 않았으나, 현행 급여체제과 비교할 때 소득재분배 효과는 약 7배 이상 확대되는 것으로 나타났다.

〈표 5-11〉 중장기 개편방안별 지니계수 변화 및 소득재분배효과

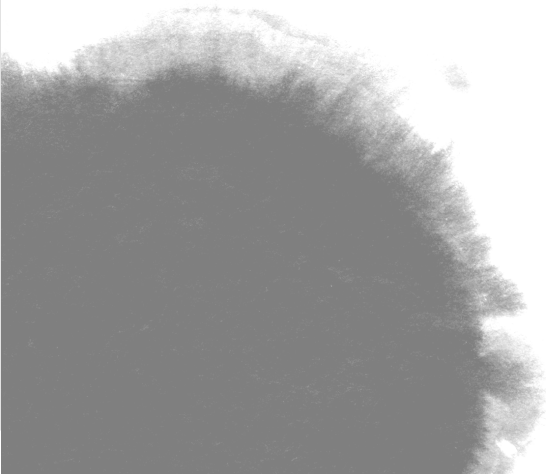
구분	전 가구(T-Gini)	근로 가구(W-Gini)
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_2009	0.40898	0.35764
지니계수 감소	0.00032	0.00043
소득재분배 효과	0.08%	0.12%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_N	0.40808	0.35650
지니계수 감소	0.00122	0.00157
소득재분배 효과	0.30%	0.44%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_O	0.40837	0.35681
지니계수 감소	0.00093	0.00126
소득재분배 효과	0.23%	0.35%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_P	0.40696	0.35496
지니계수 감소	0.00234	0.00311
소득재분배 효과	0.57%	0.87%
GI	0.40930	0.35807
GI + EITC_USA	0.40601	0.35360
지니계수 감소	0.00329	0.00447
소득재분배 효과	0.80%	1.25%

먼저, 구조적 개편과제를 중심으로 설정한 중장기 구조적 개편방안(N)의 지니계수 감소효과는, 전체 가구와 근로가구를 대상으로 분석한 결과 각각 0.30%와 0.44%로 나타났으며, 중장기에 걸친 미시적 개편에 초점을 맞춘

방안(모형 O)의 경우 전체 가구와 근로가구를 대상으로 분석한 소득재분배 효과는 각각 0.23%와 0.35%로 효과성 증가정도가 다른 모형에 비해 가장 작은 것으로 나타났다. 한편, 이러한 두 가지 모형을 통합한 중장기 구조적 & 미시적 통합 개편방안(모형 P)의 경우, 구조적 개편과 급여체계 조정이 동시에 이루어짐에 따라 전체 가구와 근로가구를 대상으로 분석한 소득재분배 효과가 각각 0.57%와 0.87%로 다른 모형에 비해 가장 높았다. 그러나, 앞서 단기 개편방안에서도 살펴본 바와 같이 빈곤감소효과에 비해 소득재분배효과는 절대적인 수준이 높지 않은 것으로 나타났으며, 이는 근로장려세제의 정책대상이 저소득 근로자가구라는 특성으로 인해 전체가구 중에 상대적으로 근로능력이 있고 소득활동에 참여하고 있는 가구를 지원하기 때문인 것으로 판단할 수 있다. 이에 따라, 주요 정책대상인 근로활동 참여 가구 내에서의 분배에 오히려 중요한 영향을 미치고 있다는 사실을 분석결과를 통해 확인할 수 있다. 한편, 미국 EITC 급여체계의 중장기 적용방안의 경우, 전체 수급가구의 규모와 재정 소요가 확대됨에 따라 소득재분배효과는 각각 0.80%와 1.25%로 개편방안(모형 P)에 비해서 상대적으로 높게 나타났다.

06

정책과제 11 : 근로장려제제와
소득보장체계 연계방안



제6장 정책과제 11 : 근로장려세제와 소득보장체계 연계방안

근로장려세제는 소득보장체계와 조세체계의 연계를 통한 새로운 형태의 복지제도 또는 복지적인 성격의 조세제도이며, 근로빈곤층을 대상으로 납부해야 할 소득세액을 공제하는데 그치지 않고, 급여액(근로장려금)이 소득세액보다 많을 경우 현금으로 지급하는 환급형 세액공제(Refundable Tax Credit) 제도이다. 이러한 제도는 근로빈곤층을 대상으로 소득을 지원하는 동시에 근로의욕 제고를 통해 노동공급을 증가시킨다는 2가지 정책목표를 가지고 있으며, 이를 운영하는 과정에서 조세행정 뿐만 아니라 복지행정의 정확성 및 효율성을 제고하기 위한 소득과약 인프라 구축 및 개선이라는 과제를 함께 추진하고 있다.

특히, 2008년 시행 이후, 근로장려세제는 소득보장체계 내에서 다양한 복지정책과의 연계를 통해 소득을 지원하고 근로유인의 제공뿐만 아니라 탈 수급 또는 탈 빈곤, 그리고 복지정책의 사각지대 해소 등 다양한 정책 이슈의 중심에 위치하고 있으며 자주 언급되고 있다. 또한, 근로장려세제 도입 및 시행을 둘러싼 제도의 성격 또는 이념, 정책목표와 지향점에 대한 논쟁, 공공부조와 사회보험 등 각종 복지정책 영역과의 관계 설정과 관련된 그 동안의 논쟁, 또한, 소득과약과 관련된 복지행정과 조세행정 분야 간의 논쟁 등 수없이 많은 논쟁의 대상이 되고 있다.

이와 관련하여 기초보장 수급자에 대한 적용여부 및 기초생활보장제도와 의 연계 등에 대한 논란은 2005년 근로장려세제 도입 결정 및 2006년 최초 시행방안 설계 과정에서 관련 전문가 및 관계부처 사이에 중요한 쟁점

이 되었던 이슈이다. 그러나, 당시에는 결론을 도출하지 못한 채 제도 운영 및 집행 주체인 재정경제부(현 기획재정부)와 국세청, 보건복지부 간에 기초생활보장 수급자에 대한 소득과약 여건 및 신뢰성, 탈 수급에 영향을 미치는 기초보장제도 급여체계 문제를 고려하여 근로장려세제 시행 이후 최초 3년간 적용을 유보하기로 합의하였으며, 2011년 중 부처간 협의가 진행되어야 하는 정책 스케줄을 가지고 있다. 이러한 상황을 사전에 고려하여, 본 연구에서는 관련된 정책 논의와 함께 더 나아가 소득보장체계 내 정합성 제고 및 근로장려세제의 발전방향 모색을 위하여 저소득 근로빈곤층에 대한 소득지원 및 근로유인 강화와 탈 수급 축진을 위한 정책 패키지의 중요한 축으로 근로장려세제와 기초생활보장제도 및 사회보험제도를 포함한 소득보장체계와의 연계방안을 검토하여 정책방향 및 대안으로 제시하고자 한다.

이에 따라, 여기서는 먼저 향후 근로장려세제 운영 및 확대 개편에 대한 정책환경 변화와 전망을 간략히 제시하고, 2011년 시행 예정인 사회보험료 통합징수를 포함하여 사각지대 해소를 위한 사회보험제도와 연계방안, 특히 기초보장급여를 수급하고 있는 근로빈곤층 또는 근로능력계층의 탈 수급 및 탈 빈곤 축진을 위한 기초생활보장제도 및 자산형성지원(희망키움통장)과의 연계방안, 그리고 근로장려세제 운영과정에서 구축되고 있는 일용근로 소득자 등에 대한 소득과약 인프라 및 복지행정의 허브를 지향하며 2010년 개통된 보건복지부 사회복지통합관리망(행복e음)과의 연계방안을 제안한다.

1. 향후 근로장려세제 운영 및 확대 개편 관련 전망

IMF 경제위기 이후 국민기초생활보장제도 도입과 함께 본격적인 논의가 시작되었으며, 참여정부 초기 대통령직인수위원회에서 정책과제로 선정된 이후 몇 년 간의 논의와 준비과정을 거쳐 2008년 새로운 형태의 정책으로 도입된 근로장려세제(EITC)가 시행된 지 3년을 맞이하고 있다.

우리나라의 이러한 상황은, 근로빈곤층의 확대와 이들에 대한 소득지원

및 경제활동참가유인 제공의 필요성을 실감하고 있는 OECD 주요국에서 나타난 정책적 변화와 밀접하게 연관되어 있다. 노동시장으로부터 배제되어 있는 근로능력 계층의 고용 기회 및 근로여건을 강화하기 위하여 제도적 장치를 마련하고, 근로활동에 대한 경제적 유인을 제공함으로써 근로의욕을 고취시키는 동시에 근로빈곤층의 가처분소득을 높임으로써 빈곤으로부터 벗어날 수 있도록 지원하기 위해 도입된 기존의 정책을 확대하거나 우리와 마찬가지로 근로장려세제 유형의 정책을 새롭게 도입하고 있다.

그러나, 이러한 근로장려세제의 시행 및 발전과정이 우리에게 더 많은 관심을 요구하는 이유는, 국민기초생활보장제도가 우리나라 소득보장체계에 있어서 획기적인 발전을 가져온 것으로 평가되는 것처럼, 근로장려세제의 시행과 확대 개편은 향후 소득보장체계 전반에 걸쳐 어떠한 형태로 구조적 변화를 불러일으킬 것인지에 대해 관심을 가지고 주목해야 하기 때문이다. 근로장려세제는 단순히 이미 존재해왔던 소득공제나 세액공제 유형의 조세 감면프로그램의 하나가 아니다. 근로장려세제는 보이지 않게 조세체계뿐만 아니라 전통적인 복지정책의 운영체계와 소득보장체계의 구조를 재편할 수 있는 파급효과를 지니고 있다. 근로장려세제는 오랜 동안 단절되어 있었던 조세정책 영역과 복지정책 영역이 결합된 새로운 소득보장제도의 하나로서 의미를 지닐 뿐만 아니라, 제도의 도입여부와 구체적 도입방안을 논의하는 과정에서 조세와 복지, 나아가 재정과 복지 영역에 대한 통합적인 관점으로 접근해야 할 필요성과 관련된 논쟁을 촉발시켰다. 예를 들어, 2005년 도입 타당성 및 도입방안을 검토하는 과정에서, 당시 소득세 경감을 위해 추진된 각종 비과세, 감면 등 조세지출의 역진성에 대한 비판과 함께 이를 최소화 함으로써 발생하는 소득세 자연증가분을 근로장려세제 및 각종 복지정책의 재원으로 활용하는 방안이 검토되었다. 이와 관련된 논의는 결국 급증하는 복지수요에 대응하기 위한 재원조달 방안으로 증세와 감세논쟁, 정부지출 구조조정 등의 논쟁으로 확산되었다. 제도 시행 이후에는 저소득층의 근로 활동 장려와 탈 빈곤, 탈 수급을 강조하는 정책방향과 관련된 소득보장체계 재편과정에서 주요 변수로 고려되고 있다. 또한, 근로장려세제 운영과정에

이미 사회보험 통합징수 담당주체와 관련된 정책결정 사항 변화, 사회복지 통합관리망 구축 등 소득파악과 관련된 많은 변화들이 조세 및 복지행정 체계에서 나타나고 있으며, 이러한 과정에서 근로장려세제의 존재 자체 및 제도 운영을 위한 소득파악 인프라의 구축은 결정적인 영향을 미치고 있다.

한편, 근로장려세제는 시행 초기에 매우 제한적인 규모로 시범 운영적 성격으로 시작되었으나, 예상치 못했던 경제위기에 직면하여 이에 대응하기 위한 정책수단으로 주목을 받았으며, 당초 계획보다 앞서 이미 한 차례의 확대 개편이 이루어졌다. 이러한 확대 개편의 필요성과 적용대상 확대 및 급여수준 인상 등의 구체적인 방안들은 앞으로도 계속해서 제기될 것이며, 특히 근로장려세제는 국회를 중심으로 이와 같은 논의가 빠르게 진행될 수 있는 정책적 속성을 지니고 있다. Hotz & Scholz(2000)는 미국의 EITC 제도의 정책적 성공의 이유로 다양한 요인을 들고 있는데, 정치적 관점에서 빈곤감소와 소득재분배를 중시하는 민주당과 근로유인 효과와 소득세 감면을 강조하는 공화당의 입장이 절충을 이루는 과정에서 양당의 지원을 받았기 때문이라고 지적하였다. 우리의 경우에도 근로장려세제의 법률 체계나 예산구조를 고려할 때, 매년 정례적개정이 이루어지는 조세특례제한법에 법적인 근거를 가지고 있고, 재정지출이 아닌 조세지출 형태(기납부세액에 대한 환급)로 규정되어 있다는 점은 다른 복지정책에 비해서 확대 개편이 이루어질 수 있는 기회와 가능성이 상대적으로 높다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 근로장려세제의 확대 개편을 위해서는 재원 마련에 대한 합의가 가장 중요한 관건이다. 미국의 EITC 제도에 대한 성공적인 평가에도 불구하고 이 제도의 운영과 관련된 가장 큰 제약조건은 막대한 규모의 재정부담이라고 할 수 있다. 미국의 복지체계에서 상대적으로 작은 비중을 차지했던 EITC는 지난 몇 년 동안 추진되었던 일련의 복지개혁이 진행되면서 TANF나 Food Stamp보다 더 많은 수급가구에게 혜택을 제공하는 프로그램으로 전환되었으며, 지출 규모도 대표적 공공부조프로그램인 TANF의 규모를 이미 넘어섰다. 이에 대해 일부에서는 EITC의 지속적인 확대에 따라 급여수준과 적용범위가 관대해졌으며, 이로 인해 근로유인이

감소하고 재정부담이 커지고 있다는 비판이 제기되기도 하였으나, SSI 등 주요 복지프로그램들은 인구 고령화 및 의료비 상승 등의 요인으로 비용이 더욱 증가하는 반면, EITC에 대한 지출부담은 근로활동에 종사하는 모든 가구로 하여금 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원한다는 프로그램의 목표를 이루기 위해 적용범위 및 급여수준의 확대에 대해 정치적으로 합의된 결과이며 EITC의 연간 지출비중은 안정적 상황에 진입했다고 반론을 제기하고 있다. 이러한 논의는 EITC가 도입 초기에 상당한 규모의 재정을 투입해야 하지만, 제도가 정착되고 근로빈곤층의 근로활동 참여가 활성화됨에 따라 탈 빈곤 등 정책목표를 달성함에 따라 재정소요가 안정된다는 것이다.

그럼에도 불구하고, EITC 급여에 대한 재정소요는 현실적으로 중요한 문제이며, 어떻게 이를 충당할 수 있는지 구체적인 방안을 마련해야 한다. 우리의 경우에도 이를 위해 과세기반을 확충하고, 기존의 조세감면제도 중 일부 항목을 선별적으로 폐지 또는 전환하여 세수를 늘리고, 각종 복지프로그램 예산의 비효율적 집행요소 개선해야 한다. 특히, 지난 몇 년 전부터 최근까지 추진되어 왔던 근로소득세 경감조치 등을 재검토하여 EITC 재원으로 전환하는 방안을 긍정적으로 검토해 볼 수 있다. 이는 미국에서 지난 2003년 부시 대통령이 추진했던 감세정책이 지닌 역진성 문제를 해결하고 그 혜택을 고르게 분배하기 위해서는 감세정책에 투입될 조세지출 가운데 일부를 EITC 등 환급형 세액공제를 통해 근로빈곤층(working poor)에게 지원해야 한다는 주장과도 일치하는 것으로 우리에게 시사하는 바가 크다.

2. 근로장려세제와 사회보험제도 연계방안

근로장려세제와 사회보험제도는 다음의 3가지 관점에서 밀접한 관련성을 지닌다고 할 수 있는데, 이를 근거로 양자간 연계 가능성을 검토해야 하며 구체적인 정책방안이 도출될 수 있다.

첫 번째는, 앞서 살펴본 바와 같이 근로능력 계층의 고용 기회 및 근로여건을 강화하기 위한 장치를 마련하고, 근로활동에 대한 경제적인 유인을

제공함으로써 근로의욕을 고취시키는 동시에 근로빈곤층의 가처분소득을 높이고 궁극적으로는 사회보험 사각지대를 해소할 수 있는 방안 중 하나로 근로장려세제와 사회보험료 지원방식이 결합적인 관계라는 점이다. 이것은 미국 EITC 제도가 당초 저소득층의 사회보험료 부담을 경감시키기 위해 출발한 것과 관련되며, 미국의 EITC와 유사한 제도를 도입했던 벨기에가 근로장려세제의 정책시차 문제를 극복하기 위해서 저소득층의 사회보험료 지원방식으로 전환하였다는 사실에서도 확인된다. 우리의 경우, 사회보험료 지원을 정책적으로 검토하기에 앞서 근로장려세제의 도입이 이미 이루어진 것으로 볼 수 있는 상황이다. 두 번째는, 근로장려세제 운영과정에 추가로 파악되는 소득자료 구축에 의해서 노출되는 사회보험 사각지대의 문제와 근로장려세제에 의해 지급되는 근로장려금을 활용하여 새롭게 발생한 사회보험료 또는 그 동안 납부하지 못했던 사회보험료를 우선적으로 납부할 수 있도록 연계하는 방식이 필수적이라는 점이다. 마지막으로, 근로장려세제가 이미 도입된 우리의 상황에서 근로빈곤층의 사회보험료 부담을 완화시키기 위한 근로장려금의 역할을 강조한다면, 소득구간별 급여수준과 사회보험료 부담수준이 비교 검토되어야 하며, 이를 바탕으로 근로장려금 수준이 일정 소득구간 내에서 최소한 사회보험료 수준을 넘어서는 적절한 수준으로 상향 조정되어야 한다는 것이다.

여기서는 두 번째 관점과 관련하여 사회보험 사각지대 해소를 위한 근로장려세제와 사회보험료 납부 연계방안의 필요성을 확인하고 이를 도출하기 위하여, 앞서 근로장려세제 개편방안에 대한 효과성 분석에서 활용된 한국 복지패널을 기초로 국민연금을 중심으로 근로장려세제 수급가구의 가입 및 보험료 납부실태 등을 분석한 결과는 다음과 같다.

먼저, 자영업자를 제외한 근로소득자를 중심으로 적용되고 있는 현행 근로장려세제 급여체계에 의한 수급가구의 가구주 중 84.4%가 국민연금에 가입하고 있으나, 약 30.3%만이 사업장 가입자이며 나머지 69.7%는 지역가입자로 나타났다. 이러한 지역가입자의 86.2%는 근로소득만 존재하며, 나머지 13.8%는 근로소득과 사업소득을 모두 보유하고 있다. 특히, 지역가

입자의 약 86%는 일용근로소득자로 나타났는데, 이들은 근로자로서 임금 근로소득을 받고 있고 사업주로부터 국세청에 제출된 지급조서를 근거로 근로장려금을 수급하고 있음에도 불구하고 국민연금만 지역가입자로 가입되어 사회보험료를 부담하거나 납부하지 못하고 있다. 전체적으로 보험료 미납비율은 60.1% 수준이며 미납자의 91.4%는 생활곤란(63.3%)이나 실직 및 사업중단(36.7%)으로 인한 납부예외 상태인 것으로 분석되었다. 그러나, 이를 사업장가입자와 지역가입자로 구분할 경우, 사업장가입자의 96.3%가 보험료를 납부하고 있는 반면, 지역가입자로 가입된 근로장려금 수급자의 경우 84.7%가 보험료를 납부하지 못하는 것으로 나타났다.

이에 따라, 근로장려금을 수급하고 있지만 사회보험, 특히 국민연금 사각지대에 놓여 있는 근로자를 대상으로 근로장려금을 활용해 사회보험료를 우선적으로 납부할 수 있도록 법적근거를 마련하는 것이 필요하다. 2011년 1월 시행되는 사회보험료 통합징수로 인해 국민건강보험공단에서 노인장기요양보험을 포함한 5대 사회보험의 보험료를 통합고지 및 징수할 예정인데, 이를 통해 각 근로자 또는 자영업자별로 현재 근로 및 소득활동에 따라 적절하게 사회보험별 자격관리가 이루어지는지, 그리고 그에 따라 보험료가 부과되고 납부하고 있는지에 대한 관리가 한층 더 강화됨에 따라 사회보험 사각지대 해소에 크게 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나, 단순히 사회보험료를 통합 징수하는 차원을 넘어서, 사회보험 사각지대가 드러나게 되고 이에 대한 관리가 강화됨에 따라 새롭게 부과되는 사회보험료 납부를 지원할 수 있는 방안으로, 근로장려세제 운영과정에서 파악되는 근로장려금 신청자의 전년도 근로소득 자료의 적절한 연계와 활용, 그리고 이를 근거로 지급 받는 근로장려금 중 일부를 전년도 또는 근로장려금 수급 시점까지 미납한 사회보험료로 납부할 수 있도록 연계하는 방안을 검토해야 한다.

이를 위한 구체적인 방안으로, 현재 국세청에서 근로장려금 수급기구를 대상으로 급여지급 이전에 체납세액이 존재할 경우 이를 우선 징수하고 나머지를 근로장려금을 지급하고 있는데 이를 벤치마킹하는 것이 가능하다. 물론 근로장려금을 국세청의 체납세액 우선 징수에 활용하고 있는 부분에

대해서도 문제를 제기하는 경우도 있으며, 근로활동에 대한 인센티브로서의 기능이 약화될 우려도 존재하지만, 근로장려금을 활용하여 근로빈곤층들이 미래의 다양한 위험에 대비할 수 있도록 그 동안 납부하지 못한 보험료를 납부하도록 연계 및 지원하는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다.

이에 따라, 근로장려세제를 담당하는 국세청과 사회보험제도를 담당하는 보건복지부 및 고용노동부, 그리고 2011년부터 사회보험료의 통합 징수를 담당하게 되는 국민건강보험공단이 적극적으로 협의하여 기존의 종합소득 관련 소득자료 뿐만 아니라, 근로장려세제 시행 준비과정에서부터 개선된 소득과약 정보와 2008년 이후에 근로장려세제 운영과정에서 구축되고 있는 근로자 및 자영업자의 소득자료를 연계 및 활용하여 사회보험 사각지대 및 사회보험료 미납가구를 파악하고, 근로장려금을 활용하여 사회보험료를 납부할 수 있도록 지원하는 방안을 마련해야 한다³²⁾.

이러한 과정에서 단순히 근로장려금만을 활용하여 미납 보험료를 납부하도록 강제하는 것이 아니라, 근로자에 대해서는 근로장려금 수준의 상향 조정이 필요하며, 한편으로는 최근 근로장려세제 운영과정에서 일용근로소득자에 대한 근로소득지급조서 제출 등 소득과약을 제고에 협조하고 있으나, 그 동안 고용하고 있는 일용근로자 중 사회보험의 가입대상이 되는 근로자를 사회보험에 가입시키지 않고 있었던 영세 자영업자의 경우에는 이를 계기로 정상적인 사회보험 가입신고가 이루어지도록 유인하는 전략이 필요하다. 사회보험 가입신고와 함께 사회보험료 부담이 새롭게 발생하게 되므로 이에 대한 부담을 초기에 완화시키기 위해서는 보건복지부에서 최근 논의되었던 영세 자영업자에 대한 사회보험료 지원방안의 정책대상 선정과 연계시키는 것이 필요하다. 특히, 이것은 사회보험 사각지대에 있는 근로빈곤층에 대한 근로소득지급조서 제출 등 근로장려세제 운영에 적극 협조하거나 해당 사업장 근로자가 근로장려금을 신청하는 과정에서 사회보험 미

32) 사회보험료 통합징수에 따른 국세청과 건강보험공단의 소득과약 인프라 개선 및 정보연계할 수 있으며, 근로장려세제 확대 및 사회보험 사각지대 해소를 위하여 중장기적으로 국세청에 의한 소득과약 및 사회보험료 통합징수 방안에 대한 재논의 역시 필요하다.

신고 여부가 드러날 경우, 이로 인해 강제되는 사회보험 가입신고 의무와 추가적으로 부담하게 되는 사회보험료³³⁾는 영세 자영업자의 불만요인이 될 수 있으며, 근로자에 대하여 지급된 근로소득에 대한 자료제출을 기피하는 현상을 가져오거나 고용관계에 부정적 영향을 미침으로써 향후 근로장려세제 정착 및 발전에 심각한 장애요인으로 작용할 수 있으므로, 부처간의 협의를 통해 추진하는 것이 반드시 필요하다.

한편, 근로장려세제와 사회보험제도의 연계가 중요한 측면 중에 세 번째 관점과 관련하여, 근로빈곤층이 근로장려세제의 적용으로 인해 지급받게 된 근로장려금과 사회보험료 납부를 연계하는 방안을 도입할지라도 현행 사회보험료 부담수준을 감안할 경우 근로장려금의 수준을 상향 조정해야 한다. 현재 연간 120만원에 불과한 최대급여액 수준은 점증구간 경계소득의 조정뿐만 아니라 근로소득 증가에 따른 근로장려금 증가수준을 의미하는 급여증가율(점증률)과도 밀접하게 연관되어 있다. 실증분석 결과에서도 나타난 바와 같이 현행 근로장려세제의 소득지원 효과가 기존의 공적이전소득에 비해 매우 낮은 수준이며, 이로 인해 근로장려세제 운영을 위한 국세청의 소득과와 과정에서 사회보험 사각지대에 놓인 근로빈곤층으로 하여금 근로활동 참여에 대한 소득정보를 제공하고 근로장려금을 신청하도록 유인하는 효과가 제한적일 수 있으므로 이를 상향 조정하는 것이 매우 중요하다.

근로장려세제 급여체계를 구성하고 있는 소득구간(점증·평탄·점감)별로 해당 구간에서 근로자가 부담해야 하는 사회보험료 수준과 지급받는 근로장려금 수준을 비교해보면 표와 같다.

33) <표> 인건비 노출로 인한 사회보험료 부담률(2009년 기준, %)

구 분	사업주	근로자	계
총 부담률	9.54	7.49	17.03
건강보험	2.54	2.54	5.08
국민연금	4.50	4.50	9.00
고용보험	0.70	0.45	1.15
산재보험	1.80	-	1.80

〈표 6-1〉 소득구간별 사회보험료 부담 및 근로장려금 수준 비교

급여 구간	근로소득 (만원)	사회보험료		근로장려금		비교
		부담률 (%)	금액 (만원)	급여율 (%)	금액 (만원)	
점증 구간	0~800	7.49	0~59	15.0	0~120	근로장려금> 사회보험료
평탄 구간	800~1,200		59~89	15~10.0	120	근로장려금> 사회보험료
점감 구간	1,200~1,295		89~97	10.0~7.49	120~97	근로장려금= 사회보험료
	1,295~1,700		97~127	7.48~0	97~0	근로장려금< 사회보험료

자료: 국세공무원교육원(2010), 2010 근로장려세제 교육자료

먼저, 15%에 해당하는 점증구간 급여증가율의 경우 외형상으로는 사회보험료 부담수준보다 높아 보이지만 급여체계의 구간별로 평균적 급여율은 상이하게 나타나는데, 사회보험료 부담수준이 근로장려금 수준보다 커지는 경우가 불가피하게 존재한다. 신규로 근로활동에 참여했거나 근로장려세제 시행에 따라 강화된 일용근로자 소득과약으로 인해 소득이 노출됨에 따라 그 동안 부담하지 않았던 사회보험료가 새롭게 부과되는 근로자의 경우에, 현행 급여체계 하에서 점증구간과 평탄구간에 해당하는 근로자는 연간 1회 수급하는 근로장려금이 사회보험료 부담을 초과하지만 점감구간(1,295만원 이후)³⁴⁾에서는 근로장려금 신청으로 인해 발생하는 새롭게 부과되는 사회보험료도 부담할 수 없는 수준으로 낮아진다. 또한, 근로장려세제 도입의 가장 중요한 목표 중 하나인 근로활동 참여유인을 고려할 때, 근로장려금 수준이 단지 사회보험료만을 납부하는데 그쳐서는 안 된다.

따라서, 근로자의 사회보험료 부담수준을 고려하여 인상해야 하며, 예를 들어, 사회보험료 부담(근로자 부담분 약 7~8% 수준)을 반영하여 미납부한 사회보험료를 납부하더라도 실질적인 소득지원 및 근로유인이 이루어질 수

34) 이론상 사회보험료 부담분과 근로장려금 환급액이 일치하는 총 급여액 수준은 다음과 같이 산출된다. 총 급여액 $\times 7.49\% = (17,000\text{천원} - \text{총급여액}) \times 24\% = 1,295\text{만원}$

있도록, 근로장려금 최대급여액 수준을 우선적으로 최소 200만원(점증구간 1,000만원 / 급여증가를 20%로 급여증가를 확대 필요)으로 인상해야 한다. 이 경우 사회보험 사각지대에 놓여 있는 근로빈곤층의 사회보험료 부담분(8% 가정)을 제외한 실질적인 급여수준은 현행 최대급여액 수준과 동일한 120만원에 이르게 된다.

3. 근로장려세제와 기초생활보장제도 연계방안

현행 근로장려세제 도입 과정에서 소득보장체계 내의 여타 복지정책과의 연계방안에 있어서 가장 큰 쟁점이 되었던 이슈는 기초생활보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용여부다.

이와 관련된 논쟁은 2005년 대통령 자문 빈부격차·차별시정위원회 산하에 설치되었던 ‘EITC 연구기획단’에서 한국형 EITC 도입 타당성과 도입 방안에 대한 검토를 진행하면서부터 시작되었다고 할 수 있다. 당시 논의 과정에서 수급자 적용에 반대하던 입장의 논리는, 우선적으로 기초생활보장 제도를 통해서 최저생계비를 보장받는 수급자를 대상으로 근로장려세제를 적용하는 것은 과도하다는 입장과 이에 따라 두 제도에 의한 중복지급을 허용하지 않고 기초생활보장제도와 근로장려세제 가운데 선택적으로 수급할 수 있도록 두 제도를 분리하여 배타적으로 운영해야 한다는 내용이었다.

반면, 수급자 적용에 찬성하던 다수의 의견은, 수급자는 소득지원이 가장 필요한 계층이며 근로능력을 보유한 수급자의 근로유인을 제고할 수 있고, 권리로 보장된 기초생활보장 급여와 근로장려세제에 의한 급여를 개인이 선택하도록 하는 것은 바람직하지 않다는 것이었다. 또한, 2000년 국민기초생활보장제도 시행 이후 법적근거가 있음에도 불구하고 소득과약 문제로 인해 시행되지 않고 있었던 일반수급자에 대한 자활장려금의 적용이 필요하나 근로장려세제가 적용될 경우 이를 조정하여 근로장려세제로 일원화할 수 있으며, 그렇지 않을 경우 일반수급자에 대한 자활장려금의 확대가 불가피하다는 입장이었다. 이와 같은 치열한 논쟁을 거쳐 한국형 EITC의

도입여부를 처음으로 결정하였던 2005년 8월 제64회 국정과제회의에서는 기초보장수급자에 대해 근로장려세제를 적용하는 것으로 결론이 내려졌다.

그러나, 근로장려세제 도입여부가 결정된 이후에는 재정경제부에 설치된 EITC 추진기획단을 중심으로 구체적인 시행방안이 마련되기 시작했으며, 이 과정에서 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 다시 한 번 쟁점으로 대두되었다. 당시 수급자에 대한 적용을 반대하던 입장에서는 최저생계비 수준을 고려할 경우 수급자에 대한 근로장려금 지급은 과도하다는 기존의 주장과 함께, 현행 기초생활보장제도의 통합 급여체계와 보충급여 방식으로 인해 근로능력이 있는 기초생활보장수급자에 대한 탈 수급 유인이 제대로 작동하지 않는 상태에서 예산제약으로 인해 근로장려금을 매우 높은 수준 이상으로 높일 수 없는 상황이라면 수급자에게 근로장려세제를 적용하여 근로장려금을 지급하는 것이 근로유인 측면에서 효과를 거두기 어렵다는 주장을 제기하였다. 결국, 실무위원회와 공청회 등을 거치는 과정에서 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 2005년 8월 결정사항과 달리 2008년부터 3년 동안 적용하지 않는 것으로 재정경제부, 국세청, 보건복지부 등 관계 부처간에 잠정적인 합의³⁵⁾가 이루어졌으며 입법이 추진되었다. 이에 따라, 신청자격을 규정하고 있는 조세특례제한법 제100조의3에서는 앞서 살펴본 부양아동, 소득, 재산 기준을 충족시킨다고 할지라도 국민기초생활보장법 제7조에 따른 급여를 3개월 이상 수급한 경우 근로장려금을 신청할 수 없도록 제한하는 내용으로 법안이 마련되었으며, 국세청은 근로장려세제 집행과정에서 이러한 규정을 적용하기 위하여 기초생활보장 수급현황

35) <참고> 기초보장수급자에 대한 근로장려세제 적용여부 관련 부처간 조정결과('06.9)

“1. 시행초기, 소득과약 정도, 재정여건 등을 감안하여 적용대상 및 급여수준을 최소화함으로써 안정적인 제도 도입에 중점 2. 기초보장수급자를 제외한 차상위계층(비수급빈곤층 포함)을 대상으로 우선 시행, 3. 기초보장수급자에 대해서는 근로장려세제의 시행 성과, 소득과약 개선 수준, 재정여건, 사회안전망 체계 개편, 자활사업을 포함한 기초보장수급자에 대한 근로유인과 탈수급 지원 효과 등을 검토하여 타당성이 인정될 경우, 최초 시행 3년 후인 2단계 확대(2011년) 시 적용”. 이 과정에서 EITC의 근로유인 효과뿐만 아니라, 통합급여방식에 의한 탈수급 유인 약화 등 문제점 개선여부, 기초보장제도 내의 근로유인 장치 등 제도적 변화를 고려하기로 함.

원자료를 보건복지부에 요청할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

한편, 2007년 세법 개정에 의해 제100조의3(근로장려금의 신청자격) 제2항에서는 ‘해당 소득세 과세기간 중 국민기초생활보장법 제7조 제1항 제1호, 제2호 또는 제4호에 따른 급여의 전부 또는 일부를 3개월 이상 받은 자, 즉, 현금급여를 구성하는 생계급여, 주거급여와 현물급여 중 교육급여를 3개월 이상 수급한 경우 근로장려금 신청이 제한되는 것으로 개정됨에 따라, 현재는 당초 기획재정부의 반대 논리 중 핵심적인 급여였던 의료급여는 오히려 제외되었으며, 자활급여도 제외된 상황이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 기초생활보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용여부는 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인에 대한 견해 차이에 따라 합의를 도출하기 어려운 쟁점이라고 할 수 있다. 그러나, 한편으로는, 보건복지부와 기획재정부, 국세청간의 합의에 따라 2011년으로 잠정 연기된 재논의를 통해 관련된 규정을 개정할 수 있는 여지가 여전히 남아 있다고 할 수 있다. 특히, 최근 잠시 중단되고 있으나 2007년 이후 진행되고 있는 기초생활보장제도의 통합급여체계를 의료, 주거, 교육 등 욕구별 급여체계(개별급여체계)로 개편하는 논의가 빠르게 진행될 경우, 이러한 가능성은 더욱 높아진다고 할 수 있다. 따라서, 향후 기초생활보장제도의 급여체계 개편과 관련된 추진상황에서 구체적인 내용을 바탕으로 하여 기초보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용방안과 동시에, 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 각각의 급여체계와 근로장려세제와의 연계방안이 집중적으로 검토되어야 할 것이다.

이에 따라, 기초생활보장제도 급여체계 개편여부에 따른 근로장려세제 연계방안을 제안함에 있어서 현행 통합급여체계를 유지할 경우와 욕구별 급여체계(개별급여체계) 개편이 추진될 경우로 구분하여 제안하고자 한다.

먼저, 현행 통합급여체계를 유지할 경우 기초보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용이 전제된다면, 근로장려세제 상 점증구간을 최소한 최저생계비 수준까지 확장함으로써 기초보장수급에서 벗어나는 지점에서 평탄구간이 시작되어 최대급여액을 받을 수 있도록 근로유인을 제공하고 평탄구간에서

최대급여액이 점프하도록 설계하여 근로유인과 탈 수급 유인을 극대화하는 방안을 검토해야 한다. 그러나, 기초생활보장제도의 통합급여체계 자체의 개편을 통해 탈 수급 유인을 강화하지 않을 경우 앞서 부처간의 합의 내용에서 확인할 수 있는 바와 같이 기초생활보장수급자에 대한 적용 가능성은 낮은 상황이라고 할 수 있다. 그러므로, 이러한 한계를 고려하고 탈 수급 유인을 강화하기 위해서는 근로장려세제 급여체계에 최저소득구간을 설정함으로써 일정 수준 이상의 근로활동에 참여해야만 근로장려금을 받도록 하거나, 근로유인 및 탈 수급 가능성이 높을 것으로 예상되는 기초생활보장수급자에 대해 우선 적용함으로써 대상 효율성을 제고하되, 동시에 급여증가율과 최대급여액을 매우 높은 수준으로 설계하여 근로유인을 강화하는 방안을 검토할 수 있다. 요컨대, 2010년 시행된 자산형성지원제도인 희망키움통장 참여가구 및 자활공동체 참여자 등 근로활동 유지 및 탈 수급의 가능성이 상대적으로 높은 수급자를 대상으로 우선 적용하는 방안이 현실적이며, 이 경우 자활장려금은 현행 수준을 일정기간 유지해야 할 것이다. 또한, 전년도 기초생활보장수급자로 생계급여, 주거급여, 교육급여를 3개월 이상 수급했을지라도 근로장려금 신청시점(5월) 이전 탈 수급한 경우에는 근로장려금 신청 및 수급이 가능하도록 개선이 필요하다.

다음으로, 욕구별 급여체계(개별급여체계)로 개편이 진행될 경우 근로장려세제의 급여체계 구성요소(parameter) 중 점증구간 및 평탄구간의 경계소득을 생계급여 및 최저생계비 수준과 연계하여 재설계한 후 근로활동에 참여하고 있는 기초생활보장 수급자를 대상으로 전면 적용하며, 이 때 기존 자활장려금은 통합 조정하는 것이 필요하다. 급여체계 개편으로 의료, 주거, 교육급여 등의 경우 수급가구의 소득인정액 수준이 최저생계비를 초과할지라도 개별적 욕구에 따라 급여지급이 가능하게 되며, 현행 보충급여 방식에 의한 급여체계가 생계급여 중심으로 적용되므로 근로장려세제 급여체계의 점증구간을 최소한 생계급여 기준보다 높은 수준으로 확장함으로써 이를 초과해야만 최대급여액을 받을 수 있도록 설계하는 것이 필요하다. 또한, 평탄구간 경계소득은 최소 최저생계비 이상으로 연장함으로써 소득수준이

최저생계비를 초과하더라도 근로장려세제 최대급여액을 받으면서 동시에 욕구에 따라 다양한 현물급여를 수급할 수 있도록 설계한다면, 예산제약의 문제를 완화시키면서 근로유인을 높일 수 있을 것이다.

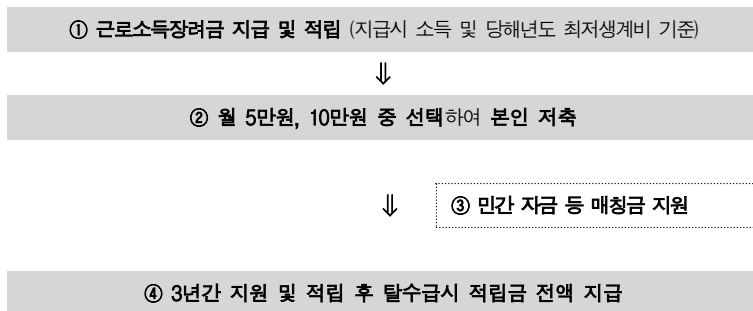
한편, 일부에서 근로능력자를 분리하여 기초생활보장 수급기간에 제한(time limit)을 두거나 수급대상에서 제외하여 근로장려세제를 적용받도록 지원하는 방안에 대한 주장이 제기되고 있으나, 이것은 근로능력자에 대한 명확한 구분 가능성을 전제로 하고 있으며, 현행 기초생활보장제도가 지닌 기초생활보장의 원칙이 훼손되며 소득보장체계 등 복지정책 전반에 급격한 변화와 심각한 논쟁을 유발할 가능성이 존재하므로 적절하지 않은 것으로 판단된다.

4. 근로장려세제와 자산형성지원제도(희망키움통장) 연계방안

미국의 IDA(Individual Development Account) 사업을 벤치마킹하여 2010년부터 시행된 저소득층 자산형성지원제도인 희망키움통장사업은 취업 수급자가 있는 가구 중에 최근 3개월간 가구 총 근로소득이 최저생계비 60% 이상인 가구 근로활동 참여가구를 대상으로 실시하고 있다. 이들에 대해서는 최저생계비의 60%를 초과하는 부분에 대한 근로소득장려금 지급 및 개인 저축액에 대한 매칭금³⁶⁾을 적립하는 방식으로 다양한 지원이 이루어지는데, 이 제도가 가진 가장 중요한 특징은 사업에 참여하고 있는 수급 가구들이 3년 후에 탈 수급을 전제로 스스로 참여여부를 결정하고 있다는 점이다. 즉, 3년 이후 탈 수급에 성공할 경우에 한해서 참여기간 중에 지급된 근로소득장려금과 매칭금액의 적립금을 지급받을 수 있다. 또한, 적립금 사용은 주택구입·임대, 본인·자녀의 고등교육·기술훈련, 창업·운영자금 등

36) 근로소득장려금 산식은 다음과 같으며, ‘근로소득장려금 = 【근로소득 - (최저생계비 × 0.6)】 × 1.05’ 이 때, 1.05는 소득증가 시 현금급여 감소분 보다 장려금이 많아지는 체계를 구축하고 있다. 한편, 매칭금은 본인 저축액(5만원 혹은 10만원)에 민간재원을 1:1로 매칭하여 지원하며, 국민기초생활보장법 시행규칙 제4조(재산의 소득환산액)에 따라 적립기간(3년)간 계좌에 입금된 금액은 소득환산액에서 제외함.

으로 용도를 제한함으로써 자산형성지원을 통한 탈 수급 및 탈 빈곤 등 기존의 소득보장제도와는 상이한 패러다임으로 자립을 촉진하기 위한 정책수단으로 주목받고 있다.



이러한 제도적 특성에 따라, 희망키움사업에 참여하고 있는 가구의 경우, 앞서 제시한 근로장려세제와 기초생활보장제도의 연계를 통한 적용대상 중에서 탈 수급 촉진을 위한 근로장려금 지급이라는 효과를 고려할 때 우선 순위가 가장 높다고 할 수 있다. 그러므로, 2011년 부처간 재논의를 통해 기초보장수급가구에 대한 근로장려세제 적용여부를 결정함에 있어서, 사업 참여 3년 이후에 탈 수급을 전제조건으로 하고 있으며 수급가구 스스로의 자발적 선택에 의해 희망키움통장에 참여하고 있는 수급가구(약 1만가구 내외)에 대해서는 근로장려세제를 우선 적용함으로써 이러한 가구에 경제적 인센티브를 제공함으로써 근로의욕을 더욱 높이고 탈 수급을 강력하게 지원할 수 있는 체계를 구축해야 할 것이다.

요컨대, 자산형성지원제도와 근로장려세제에 의한 근로장려금을 연계하여 탈 수급 및 탈 빈곤을 집중 지원해야 하며, “근로소득장려금(매월) + 본인 저축액(매월) + 1:1 매칭금액(매월) + 근로장려금(연간 1회)”가 집중적으로 지원되어 3년 이후 탈 수급 시 자립에 성공할 수 있는 기반을 마련하도록 모든 부처가 다각적으로 지원하는 체계를 갖추어야 한다.

이것은 단지 희망키움통장에 참여하는 3년 동안의 지원으로 그치는 것이

아니라, 근로장려금 지급을 조기에 시작함으로써 탈 수급 이후 일정기간 동안에 걸쳐 다양한 사회서비스(현물급여)를 제공함과 동시에 탈 수급에 따른 근로소득장려금 중단 이후 자연스럽게 근로장려금으로 이행할 수 있도록 연계한다는 의미를 지닌다고 할 수 있다. 이는 보건복지부가 희망키움통장 참여 수급가구에 대한 탈 수급 이후 다양한 연계서비스를 통한 자립지원 강화의 한 축으로 경제적 인센티브를 제공하고 근로활동을 지속적으로 장려한다는 측면에서 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다.

5. 근로장려세제와 사회복지통합관리망 연계방안

근로장려세제는 기획재정부가 입법 및 제도 설계 등에 대한 책임을 지고, 국세청이 소득과약 및 급여지급 등의 집행을 담당한다. 우리나라의 소득보장체계 전반의 전달체계 측면에서 보면, 근로장려세제의 도입을 계기로 기획재정부 세제실과 집행기관인 국세청이 그 동안 전념해왔던 세수확보 목적의 징세행정이 아닌 급여행정을 담당하게 되었다는 점은 근로장려세제 도입으로 인한 획기적인 변화라고 할 수 있다.

한편, 근로장려세제 시행을 계기로 그 동안 징세 실익이 없다는 이유로 파악되지 않았던 저소득층에 대한 국세청의 소득과약 책임성 강화는 조세뿐만 아니라 복지행정 전반에도 영향을 미치고 있으며, 이러한 영향은 더욱 확대될 것으로 예상된다. 그 동안, 각 부처는 국세청에 의해 파악되지 않던 대부분의 저소득층을 대상으로 기초생활보장제도를 포함한 각종 복지프로그램을 운영하기 위해서 각자의 방식으로 소득과약을 실시해왔다. 그러나, 소득과약의 결과에 대한 신뢰성과 효율성 문제가 제기되어 왔으며, 과중한 소득과약 업무와 부담감으로 인해 일선 사회복지전담공무원은 사례관리 등 본연의 업무를 담당하는데 어려움이 있었고 사회복지인력을 증원하고 전달체계를 개편하더라도 복지서비스에 대한 체감도를 높이는데 있어 효과를 거두기 어려운 상황이었다. 따라서, 향후, 국세청은 근로장려세제 운영뿐만 아니라 저소득층에 대한 소득과약 및 정보공유에 대한 책임을 다해야 하며,

이러한 과정에서 구축된 개인 및 가구별 소득과 재산에 대한 정보는 각종 복지프로그램의 정확하고 효율적인 운영에 있어서 가장 중요한 기초자료로 활용되어 할 것이다.

이를 위해서 지난 2년여 간의 추진을 통해 2010년 1월 개통된 사회복지통합관리망이 안정적으로 정착되고 우리나라 복지정책 전반의 운영을 위한 허브로 확장될 수 있도록 근로장려세제 운영과정에서 구축된 저소득층 및 자영업자의 소득자료, 근로장려금 지급 관련 정보가 중요한 역할을 담당해야 할 것이다. 사회복지통합관리망을 통해 각종 복지정책의 수급대상을 선정하는 보건복지부 및 각 부처의 저소득층 지원제도 확대, 공적 행정자료 연계범위 확대 및 소득인정액 자동 산출과정에서 발생 가능한 소득과약의 정확성과 형평성 문제에 대응하기 위해 일용근로자 및 자영업자에 대한 소득과약을 제고는 필수적인 과제이다. 따라서, 근로장려세제 운영과정에서 근로소득지급명세서 제출 및 사업장 관리강화에 따라 파악된 일용근로자의 소득자료를 국세청 홈텍스를 통해 증명할 수 있도록 제공할 뿐만 아니라 시차를 최소화하여 세부 구성항목별로 사회복지통합관리망으로 제공하여 활용될 수 있도록 연계되어야 한다. 또한, 근로장려세제의 구조적인 확대 개편(자영업자 적용)을 준비하고 시행하는 과정에서 자영업자에 대한 소득과약율이 제고되어야 하며, 이러한 정보가 복지행정에서 활용 가능한 개념 및 형태로 사회복지통합관리망에 연계 및 제공됨으로써, 복지대상자 선정과정에서 근로자와 자영업자 간에 형평성 문제가 발생하지 않도록 사업소득의 적용 가능한 개념(총수입금액, 사업소득금액 등)에 따라 구체적인 활용방안을 마련해야 할 것이다.

6. 근로장려세제 운영 및 소득보장체계 연계 관련 기타 검토사항

앞서 살펴본 바와 같이 근로장려세제는 조세체계를 통해 운영되는 특성으로 인해 제한점을 가지고 있으므로, 이를 보완하기 위해 다음과 같은 사항을 반드시 검토해야 한다.

먼저, 전년도 귀속분 근로소득을 기초로 급여가 지급되는 정책 시차의 문제는 제도의 실효성, 특히 근로유인의 효과성과 밀접한 관련이 있으므로 신규 근로활동 참여자를 중심으로 근로장려세 운영체계에 대한 이해를 제고할 수 있도록 집중적인 홍보가 필요하다. 두 번째는 연간 1회 근로장려금을 지급하는 주기로 인한 급여의 적시성 문제인데, 국세청의 집행 능력에 따라 영국과 같이 급여주기를 2주 또는 월 단위로 시행하거나 미국의 사전 지급 후 정산제도(Advance-EITC), 캐나다 WITB의 분기 단위 급여지급 등을 적극 검토하여 시행하지 않는다면 저소득층이 근로장려금을 일상적인 생활상의 지출에 사용하는데 한계가 있음을 인정하고, 이를 보완할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 세 번째는 맞벌이가구의 소득합산으로 인한 불이익(marriage penalty) 문제이다. 이는 주로 가구 내에서 대부분의 여성들이 차지하고 있는 이차소득자의 지위와 관련하여, 그들의 근로동기를 약화시킬 수 있다는 문제를 유발할 수 있으므로 앞서 제시한 개편방안과 같이 이를 급여체계에 반영하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다. 마지막으로, 근로장려금의 신청과 관련하여 조세제도 내의 소득신고와 관련된 복잡성을 해소하고 접근성 제고방안을 마련해야 한다. 근로장려세제는 공공부조에 비해 상대적으로 자산조사로 인한 스티그마가 약하기 때문에 수급률이 높다는 특성을 지님에도 불구하고 신청절차에 대한 거부감이나 내용상 어려움으로 인해 포기하여 근로장려금을 받지 못하는 사례가 존재하는데, 이를 최소화할 수 있도록 다양한 교육 및 홍보방안을 마련하여야 한다.

한편, 근로장려세제 시행으로 인해 저소득층의 다양한 욕구에 대응하고 빈곤으로부터 벗어나도록 지원할 수 있는 다양한 제도가 도입 또는 연계될 수 있는 가능성이 높아졌다고 할 수 있다. 아동양육 지원을 위한 정책방안으로 오래 전부터 논의되어 왔던 아동수당과 함께 환급 가능한 세액공제 방식으로 운영되는 아동양육지원세제(Child Tax Credit)의 도입 가능성도 검토되어야 한다. 만약, 아동양육비 지원에 있어 CTC가 도입되어 중요한 역할을 수행하게 된다면, 기존 보육료 지원과 함께 아동수당, 근로장려세제 등이 함께 검토되어 적절한 역할분담 및 연계방안이 검토되어야 할 것이다.

참고 문헌

- 국세공무원교육원(2010). 「2010 근로장려세제 교육자료」.
- 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회 외(2005). 「근로소득보전세제(한국형 EITC)도입타당성 및 도입방향」.
- 박능후·김재진(2006). “한국형 EITC 도입타당성 및 도입방안 연구”. 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회.
- 안종범·송재창(2006). “한국형 EITC 제도의 도입의 파급효과와 추진방안”. 『재정논집』. 제20권 제2호
- 전병목·이상은(2007). “한국형 EITC 시행방안 연구”. 재정경제부 근로장려세제 추진단
- 전영준(2008). “근로장려세제의 근로의욕 증진효과: 일반균형모형을 이용한 접근”. 『재정학연구』. 통권 제59호
- 조세연구원(2006). 「우리 현실에 맞는 EITC 실시방안」. 공정회 자료집.
- 최현수(2002). “EITC 도입의 빈곤감소효과 추정”. 『사회복지연구』. 제20호 한국사회복지연구회.
- 최현수(2005). “EITC 도입의 효과성 추정 및 시행방안 연구”. Working Paper 2004-06. 한국보건사회연구원.
- 최현수(2005). “영국의 근로소득보전세제 개편 배경 및 주요내용”. 『보건복지포럼』. 제100호 한국보건사회연구원.
- 최현수(2007). “근로장려세제 시행방안의 주요내용 분석 및 정책과제”. 『보건복지포럼』. 제134호 한국보건사회연구원

최현수(2007). “미국 CTC, 지난 10년간의 변화와 최근동향”. 『국제사회 보장동향 2007년 여름호』. 한국보건사회연구원.

최현수(2009). “근로장려세제의 시행 및 정책과제”. 『보건복지 Issue & Focus 제11호』. 한국보건사회연구원.

황덕순 외(2009). 「근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구」. 한국노동연구원.

국세청 보도자료 (2009.6.17)

국세청 보도자료 (2009.10.2)

국세청 보도자료 (2009.11.6)

국세청 보도자료 (2010.6.18)

국세청 보도자료 (2010.9.15)

Anderberg, Dan, Florence Kondylisy, and Ian Walkertz(2008). Partnership Penalties and Bonuses Created by UK Welfare Programs. *CESifo Economic Studies*. Vol.54. No.1. pp.1-21.

Brewer, Mike, Alan Duncan, Andrew Shephard, and Maria Jose Suarez(2006). Did Working Families' Tax Credit Work?. The Impact of In-work Support on Labour Supply in Great Britain. *Labour Economics*. Vol.13. Issue 6. pp.699-720.

Brewer, Mike, and James Browne(2006). The Effect of the Working Families' Tax Credit on Labour Market Participation. The Institute for Fiscal Studies. Briefing Note.

Eamon, Mary Keegan, Chi-Fang Wu, and Saijun Zhang(2009). Effectiveness and Limitations of the Earned Income Tax Credit for Reducing Child Poverty in the United States. *Children and Youth Services Review*. Vol.31. pp.919-926.

Eissa, Nada, and Hilary Williamson Hoynes(2008). Redistribution and Tax Expenditures: The Earned Income Tax Credit. *NBER*

Working Paper No.W14307.

- Eissa, Nada, Henrik Jacobsen Kleven, and Claus Thustrup Kreiner(2007). Evaluation of Four Tax Reforms in the United States: Labor Supply and Welfare Effects for Single Mothers. *Journal of Public Economics*. Vol.92. Issues 3-4. pp.795-816.
- Gordon, Berlin(2009). Transforming the EITC to Reduce Poverty and Inequality. *Pathways (Winter)*. pp.28 - 32.
- Hoynes, Hilary W., and Nada Elissa(2005). *Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply*. University of California, Davis. Working paper No.05-29.
- Liebman, J. B.(1998). The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution. *Tax Policy and the Economy*. Vol.12. MIT Press.
- Millar, J.(1998). Combining Work and Benefits: Policy and Outcomes in Britain. *ISSA Conference*.
- Mitchell, D.(1991). Income Transfers in Ten Welfare States. Avebury.
- Pearson, M., Scarpetta, S.(2000). An Overview: What we Know About Policies to Make Work Pay?. *OECD Economic Studies*. No.31. p.12.
- Rothstein, Jesse(2007). *The Unintended Consequences of Encouraging Work: Is the EITC As Good As an NIT?*. Working paper. Princeton University. May 5.
- Steuerle, C. Eugene(2006). *The Widespread Prevalence of Marriage Penalties*. Urban Institute. May 3.
- Steve Holt(2006). *The Earned Income Tax Credit at Age 30: What We Know*. The Brookings Institution Research Brief.
- Tax Policy Center(2009). *Historical EITC Parameters Report*. April 22 Revision. Tax Policy Center. Urban Institute and Brookings Institution. Washington, DC.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8234)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

신간 안내

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health & Social Research

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2010-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000
연구 2010-02	화귀난치성질환자의 약약품 접근성 제고 방안	박실비아	5,000
연구 2010-03	해외의료시장 개혁의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	미정
연구 2010-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	미정
연구 2010-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	미정
연구 2010-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000
연구 2010-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정신	미정
연구 2010-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000
연구 2010-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	미정
연구 2010-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000
연구 2010-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000
연구 2010-12	한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구	노대명	미정
연구 2010-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	미정
연구 2010-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안	이태진	미정
연구 2010-15	지활정책에 대한 평가 및 발전방향	노대명	미정
연구 2010-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	미정
연구 2010-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석. 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000
연구 2010-18	근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000
연구 2010-19	이동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	미정
연구 2010-20	공공 사회복지서비스 최자수준 설정을 위한 연구. 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000
연구 2010-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	미정
연구 2010-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구 -장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검-	김성희	미정
연구 2010-23	민간 복지지원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	미정
연구 2010-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 측면을 중심으로	강은정	미정
연구 2010-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	오영희	미정
연구 2010-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000
연구 2010-28	2010년 한국의 보건복지 동향	장영식	미정
연구 2010-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	미정
연구 2010-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	미정
연구 2010-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000
연구 2010-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변용찬	5,000
연구 2010-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	미정
연구 2010-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000
연구 2010-30-6	저출산의 거시경제적 효과분석	남상호	6,000
연구 2010-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은재(외부)	미정
연구 2010-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000
연구 2010-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	미정
연구 2010-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	미정
연구 2010-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	미정

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2010-30-12	인공임산증절 실태와 정책과제	최장수	미정
연구 2010-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	미정
연구 2010-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	미정
연구 2010-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000
연구 2010-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000
연구 2010-30-17	신노년층의 출현에 따른 정책과제	정경희	미정
연구 2010-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	미정
연구 2010-30-19	에비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	미정
연구 2010-30-20	신노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	선우덕	미정
연구 2010-30-21	신노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	미정
연구 2010-30-22	저출산고령사회 대응관련 쟁점 연구	이소정	미정
연구 2010-31-1	2010 사회예산 분석	최성은	8,000
연구 2010-31-2	2010 보건복지재정의 정책과제	유근춘	미정
연구 2010-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000
연구 2010-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최성은	미정
연구 2010-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000
연구 2010-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	미정
연구 2010-31-7	건강보험 재정 평가	신영식	5,000
연구 2010-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	미정
연구 2010-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	미정
연구 2010-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	미정
연구 2010-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	미정
연구 2010-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	미정
연구 2010-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	미정
연구 2010-35	취약위험 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	미정
연구 2010-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): “아시아 국가의 사회안전망”	홍석표	미정
연구 2010-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	미정
연구 2010-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표분석	김미곤	미정
연구 2010-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(Ⅱ)	정영호	미정
연구 2010-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서	정영호	미정
연구 2010-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	미정
연구 2010-40	보건복지 통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	미정
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-03	신의료기술의 패턴 변화에 따른 의사결정체계의 발전방향 -의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로-	박살비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석 (I)	정영호	6,000
연구 2009-05	미충족 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	5,000
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리방안 구축	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안 -비만의 역학적 특성 분석과 비만예방관리를 위한 부문간 협력체계의 탐색	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보장 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	7,000
연구 2009-10	글로벌 금융위기사태하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안 -본인부담 구조조정 방안 중심으로	신현웅	6,000
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	5,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	7,000
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성	여유진	8,000
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	13,000
연구 2009-17	이동청소년복지 수요에 기반한 복지공급체계 재편방안 연구 II: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	8,000
연구 2009-18	한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 -경제위기 이후 가족생애주기별 위기 유형을 중심으로	김유경	8,000
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회자본과 민간 복지지원 수준의 국가간 비교연구: 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	6,000
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	6,000
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안: 일상생활기능의 자립향상을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생산활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합 연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	9,000
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 -법제정 10년의 제도운영 점검	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	8,000
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산 실태 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	6,000
연구 2009-28	2008년 한국의료패널 기초분석보고서	정영호	7,000
연구 2009-29	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2009년 보건의료자원실태조사 결과보고서-	오영호	6,000
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	10,000
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	11,000
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	9,000
연구 2009-31-2	보건복지재정의 정책과제	유근춘	7,000
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙재정 세출 예산을 중심으로	고경환	6,000
연구 2009-31-4	보육지원정책의 적정성 및 효과성 분석	최성은	6,000
연구 2009-31-5	자활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들	고경환	7,000
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	14,000
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서 - 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	여유진	6,000
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권	14,000
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	저출산에 대응한 육아 지원 인프라의 양적·질적 적정화 방안	신윤정	6,000
연구 2009-34-3	장기요양등급과자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지서비스 연계 방안	오영희	6,000
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	6,000
연구 2009-34-5	고령친화용품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	7,000
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	6,000
연구 2009-36	2009 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	정영철	7,000