

# 미국 근로장려세제(EITC)의 성과와 정책 동향<sup>1)</sup>

근로 유인 및 빈곤 감소 효과는 근로장려세제(EITC)가 지속적으로 확대되는 주된 요인이다. EITC의 최근 변화를 살펴보면, 2009년 경기회복법으로 비교적 큰 폭의 제도 확대가 이뤄졌는데, 이 중 다자녀 가구 혜택과 점감 구간 상한 확대 등은 일괄세출 안이 승인됨에 따라 임시적 제도에서 항구적 제도로 편입되었다. 이러한 연방정부 차원의 변화와 함께 주정부 차원의 EITC가 도입·확대되고 있다. 한편, 한국에서도 EITC를 통한 근로빈곤층의 탈빈곤 제고를 위해서는 우선적으로 EITC의 확대 및 제도 간 연계 등의 성과에 대한 평가가 필요하다.

## 들어가며

근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)는 근로빈곤층에 대한 소득 지원과 근로 유인 제고를 위해 조세제도를 활용하여 현금급여를 지급하는 제도로 미국이 1975년 최초로 도입한 후 한국, 영국, 프랑스, 벨기에, 뉴질랜드 등에서 유사한 형태의 제도가 시행되고 있다. 미국의 EITC는 1986년, 1990년 및 1993년의 세제개혁(Tax Reform Act)을 통해 제도가 대폭 확대된 후 지속적인 보완과 확대를 통해 현재 가장 대표적인 근로빈곤층 지원 제도의 역할을 담당하고 있다. 한국에는 2008년 도입되었고 2011년 이후 대상과 지원 규모가 확대되고 있다. 한국의 EITC는 미국의 제도를 모태로 설계하였기 때문에 미국 EITC의 정책 변화와 방향성은 한국 EITC의 개선과 이에 대한 정책 판단의 근거 자료로 활용될 수 있다. 여기서는 미국 EITC의 지속적인 확대 요인으로 작용한 제도의 성과와 함께 이와 관련한 최근의 주요 변화를 살펴본다.

## 미국 EITC의 개요 및 성과

### | 개요

경제활동에 참여하는 저소득층에게 자산 조사를 통해 급여를 지급하는 것은 대상자의 근로활동을 전제로 급여를 지급하는 공공부조 제도와 유사하지만, EITC는 지급되는 급여가 근로에 대한 인센티브적 성격을 가진 환급 가능한(refundable) 세액 공제 방식이라는 명확한 차이점이 있다. 또한 근로소득 수준이 낮은 대상에게는 일정 수준까지 근로소득이 증가할수록 지급되는 급여가 증가하는 구조이므로 다른 복지급여에 비해 근로 의욕 촉진 효과가 높은 제도로 알려져 있다.

미국의 EITC는 1975년 도입돼 18개월만 적용되는 한시적 성격의 제도였지만 Tax Reform Act(1976)와 Tax Reduction and Simplification Act(1977)에 의해 연장된 후 Revenue Act(1978)를 통해 소득세법에 편입되었다.<sup>2)</sup> 제도의 주요 변화를 살펴보면, 도입 당시 EITC의 급여체계는 점증(phase-in) 구간과 점감(phase-out) 구간으로만 구성됐으나 1978년부터 평탄(flat) 구간이 추가돼 현재의 점증-평탄-점감 구간의 급여 지급 구조를 갖추게 됐다. 1986년 세제개혁을 통해 급여 수준이 물가와 연동됐으며 1991년부터는 2명 이상의 자녀에 대한 지원금이 확대돼 자녀 수에 따라 상이한 급여체계가 적용되었다. 한편, 1993년 총괄예산조정법(OBRA)에 의해 점증 구간의 급여 증가율 및 최대 급여액이 상승했으며 1994년부터는 무자녀 가구에도 급여가 지급되었다. 2002년부터는 맞벌이 가구를 우대하고 있으며 2000년대 중반에는 허리케인 피해자나 참전 군인에 대한 세액공제 혜택이 확대되었다.<sup>3)</sup> 미국 국세청(IRS)에 따르면 EITC 수급 가구는 2014년(귀속 연도) 기준 약 2,750만 가구에 이르며 예산 규모는 67억 달러에 달하는데, 이는 현금 이전 프로그램 중 가장 큰 규모다.

EITC에서 빈곤 감소와 노동 공급은 가장 중요한 효과성이며, 이에 대한 연구 및 평가는 제도 도입 이전부터 활발히 이뤄져 왔다.

EITC가 노동 공급 시간에 미치는 성과는 불분명하지만 정책 대상자들의 경제활동 참여에 미치는 효과와 다른 복지급여들에 비해 상대적으로 큰 근로 유인을 제공한다는 점은 부정하기 어렵다. 또한 소득재분배 측면에서 미국 사회의 빈곤과 불평등을 해소하는 데 적지 않은 역할을 하고 있다.

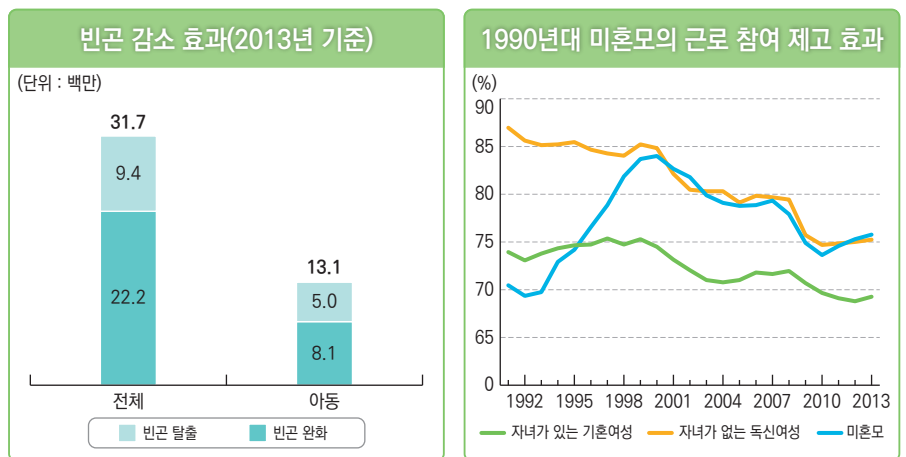
**| 성과**

EITC는 빌 클린턴 행정부 때 대폭 확대됐지만 전반적으로 정권 교체와 큰 상관 없이 지속적으로 제도가 확대돼 왔다. 이는 미국이 보수와 진보에 관계없이 전통적으로 탈빈곤 정책에서 근로 유인을 중요하게 여겨 온 데다 소득재분배를 중요시하는 민주당과 감세 및 노동의 공급적 측면을 중요시하는 공화당의 기조가 EITC를 통해 절충된 것과 관계가 깊다. 이러한 정치적 배경과 함께 EITC가 빈곤 완화 및 대상자의 경제활동 참여에 미친 성과 역시 제도가 지속적으로 확대되는 데 중요한 근거 자료로 활용된다.

EITC에서 빈곤 감소와 노동 공급은 가장 중요한 효과성이며, 이에 대한 연구 및 평가는 제도 도입 이전부터 활발히 이뤄져 왔다. 빈곤 감소 효과는 EITC 급여 지급 이전과 이후의 빈곤율 비교를 통해 쉽게 확인할 수 있으며, 노동 공급 효과는 대상자의 경제활동 참여와 노동 공급 시간 측면에서 파악할 수 있다. [그림 1]에서 빈곤 감소 효과를 살펴보면, 2013년 기준으로 약 500만 명의 아동을 포함한 940만여 명을 빈곤선에서 벗어나게 했다. 또한 약 2,220만 명의 빈곤을 완화시켰는데, 이 중 810만여 명이 아동이다. 한편, EITC의 노동 공급 효과와 관련해서는 가정과 대상에 따라 다양한 결과들이 보고됐지만 대체로 이미 노동시장에 참여한 대상자의 경우 노동 공급 시간을 감소시키거나 통계적으로 유의미하지 않은 결과가 주를 이루고 있다. 하지만 대상자의 경제활동 참여, 특히 주된 정책 대상 집단인 미혼모(never-married mother)의 근로 참여율을 높이는 것으로 보고된다. [그림 1]에서 EITC가 급격히 확장된 1990년대에는 미혼모의 근로 참여율<sup>4)</sup>이 자녀가 있는 기혼 여성과 18세 미만의 자녀가 없는 독신 여성에 비해 급격히 증가한 것을 확인할 수 있다.

EITC가 노동 공급 시간에 미치는 성과는 불분명하지만 정책 대상자들의 경제활동 참여에 미치는 효과와 다른 복지급여들에 비해 상대적으로 큰 근로 유인을 제공한다는 점은 부정하기 어렵다. 또한 소득재분배 측면에서 미국 사회의 빈곤과 불평등을 해소하는 데 적지 않은 역할을 하고 있다. 이러한 EITC의 정책 효과성은 제도를 지속적으로 보완, 확대하는 근거로 활용된다.

**그림 1 EITC의 효과성**



자료: CBPP(2015). EITC and Child Tax Credit Promote Work, Reduce Poverty, and Support Children's Development, Research Finds. Figure 1, Figure 5.

경기회복법에는 2008년 금융위기와 이로 인한 경기침체를 극복하기 위한 경기부양대책이 포괄돼 있다. 여기에는 EITC 급여 수준의 인상과 가구원 수가 많은 가족에 대한 지원 수준 상향 등이 포함돼 있다.

**미국 EITC의 최근 동향**

**| 경기회복법(ARRA) 및 EITC의 확대 관련 변화**

최근 EITC의 주요 변화는 미국의 금융위기로 인한 경기침체와 이에 대응한 2009년 경기회복법(American Recovery and Reinvestment Act, ARRA)과 밀접한 관련이 있다. EITC는 미국의 경기침체 극복을 위한 저소득층 지원 대책으로 적지 않은 역할을 수행하였는데, 경기회복법에는 2008년 금융위기와 이로 인한 경기침체를 극복하기 위한 경기부양대책이 포괄돼 있다. 여기에는 EITC 급여 수준의 인상과 가구원 수가 많은 가족에 대한 지원 수준 상향 등이 포함돼 있다. 2009년 이전까지는 자녀가 두 명 이상인 가구에 가장 많은 혜택이 돌아갔지만 경기회복법 이후부터는

2009년 경기회복법에 포함된 EITC와 CTC의 확대는 임시적 성격의 조치였다. 2015년 12월 18일 통합 세출법과 세금인상방지법으로 구성된 일괄세출안이 버락 오바마 대통령의 서명으로 통과 되었는데, 이 법안에는 2017년까지 연장된 경기회복법의 EITC와 CTC에 대한 주요 확대 조치의 지속적인 적용이 포함돼 있다.

자녀가 세 명 이상인 다자녀 가구에 대한 혜택이 확대되었다.<sup>5)</sup> 또한 물가상승률에 따라 급여가 증가되는 방안이 포함되었다. 기존에는 결혼한 부부의 EITC 급여가 결혼하지 않은 성인 두 명이 각각 소득신고할 때보다 적은 문제가 발생했는데, 경기회복법을 통해 결혼한 부부에 대해서는 결혼을 하지 않은 대상보다 급여 평탄 구간을 확대했으며 이에 따라 점감 구간의 상한도 높아지게 됐다.<sup>6)</sup> 이후 2010년 조세법안(Tax Relief Unemployment Insurance Reauthorization and Job Creation Act)과 2013년 1월 승인된 2012년 세금감면법(American Taxpayer Relief Act) 등 일련의 법안을 통해 경기회복법에 포함된 사항들이 2017년까지 연장됐다.<sup>7)</sup>

한편, 경기침체 이전부터 특정 집단을 지원할 필요성이 대두되었는데, 2004년과 2005년 허리케인 때문에 이주한 가구에 일시적으로 EITC 신청 혜택을 줬고, 2006년에는 전직 군인에게 특별위험수당(Combat pay)을 공제액으로 신청할 수 있게 하였다. 1998년 도입된 자녀장려세제(Child Tax Credit, CTC)의 확대는 EITC 개혁의 연장선상에 있다. EITC가 허리케인 피해자들에 대한 수급 조건을 확대한 것처럼 CTC 역시 이들에 대한 수급 조건을 완화했다. CTC는 2000년대 후반 큰 폭으로 확대됐는데, 경기회복법 이전의 2008년 긴급경제안정화법안(Emergency Economic Stabilization Act)을 통해 CTC 소득 기준을 낮춤으로써 저소득층 가족에게 더 많은 혜택을 줄 수 있도록 했다. 이후 경기회복법을 통해 신청 자격을 기존의 과세소득 1만 2,550달러 이상에서 3,000달러 이상인 가구로 대폭 확대했다. 그리고 경기회복법에 포함된 EITC와 마찬가지로 관련 법안 등을 통해 확대된 내용이 2017년까지 연장되었다.<sup>8)</sup>

2009년 경기회복법에 포함된 EITC와 CTC의 확대는 임시적 성격의 조치였다. 2015년 12월 18일 통합세출법(Consolidated Appropriations Act of 2016)과 세금인상방지법(Protecting Americans from Tax Hikes Act of 2015)으로 구성된 일괄세출안(Omnibus Spending Bill)<sup>9)</sup>이 버락 오바마 대통령의 서명으로 통과 되었는데, 이 법안에는 2017년까지 연장된 경기회복법의 EITC와 CTC에 대한 주요 확대 조치의 지속적인 적용이 포함돼 있다.

**| 주정부 단위의 EITC**

EITC는 연방정부의 대표적인 근로빈곤층 지원 제도이지만 주정부에서도 연방 EITC를 보완하는 주 단위의 프로그램을 운영하고 있다. 2014년(과세 연도 기준) 현재 콜롬비아 자치구와 22개 주에서는 주 단위의 EITC를 실시하고 있다. 최근 몇 년 동안 주정부는 정치적 또는 예산 상황에 맞춰 EITC를 도입 및 확대해 오고 있는데, 경기 대침체 이후 오하이오 주는 2013년에 주 단위의 EITC를 도입했고, 5개 주(일리노이 2012, 인디애나 2009, 아이오와 2013, 캔자스 2010, 오리건 2013)에서는 공제액을 높였다. 코네티컷 주는 2011년 공제율이 연방정부의 30% 수준인 제도를 도입한 후 이를 2013년 25%로 낮췄지만 공제율을 높일 것으로 전망된다.<sup>10)</sup> 메인 주는 과세 연도 기준으로 2016년에 제도를 도입할 예정이며 콜롬비아 자치구와 메릴랜드, 코네티컷, 매사추세츠, 뉴저지, 로드아일랜드에서는 2015년에 수급자에 대한 혜택을 증가시켰다.<sup>11)</sup>

**시사점**

한국 EITC의 효과성을 미국 EITC의 효과성과 직접적으로 비교하기는 어렵다. 미국의 EITC는 미국의 저소득층에 대한 현금급여 중 지출 규모가 가장 크며, 근로 능력이 있는 빈곤층은 복지급여를 지속적으로 받을 수 없도록 공공부조의 수급 기간이 제한돼 있어 이들이 EITC로 흡수될 수밖에 없기 때문이다. 하지만 한국의 EITC가 대상 집단의 노동 공급에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여 주는 연구 결과도 적지 않게 보고된다. 또한 2015년 지금 기준으로 근로장려세제 지급 대상과 규모가 대폭 확대됐으며, 국민기초생활보장제도도 기존의 통합형 급여에서 개별 급여 형태인 맞춤형 급여제도로 전환되는 등 근로빈곤층에 대한 탈빈곤 정책이 강화되었다. 따라서 EITC를 통한 탈빈곤 효과 제고를 위해서는 현재까지의 EITC 확대 및 제도 간 연계 등의 성과에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 하며 이러한 평가와 함께 이를 바탕으로 구체적으로 제도를 보완하고 연계 방안을 제시해야 한다.

한국에서 EITC를 통한 탈빈곤 효과 제고를 위해서는 현재까지의 EITC 확대 및 제도 간 연계 등의 성과에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 하며 이러한 평가와 함께 이를 바탕으로 구체적으로 제도를 보완하고 연계 방안을 제시해야 한다.

- 
- 1) 본고는 임완섭 외 (2015) “각국 공공부조제도 비교 연구: 미국편”의 EITC 부문을 발췌 및 수정·보완하여 정리한 것임.
  - 2) 김재진 (2009). 미국 EITC의 태동과 시대 상황. 재정포럼, 2009.6, p.36-59.
  - 3) Gene Falk (2014). The Earned Income Tax Credit: An Overview. Congressional Research Service; 김재진 외 (2012). 주요국의 자영업자에 대한 근로장려세제 적용 기준 연구, 한국조세연구원 세법연구센터, 세법 12-07.
  - 4) 20세에서 49세 사이의 여성 중 급여가 지급되는 근로활동에 참여한 경험이 있는 여성의 비율.
  - 5) IRS (2013), “ARRA and the Earned Income Tax Credit.” Retrieved October, 2015.
  - 6) Maag & Carasso (2012). Taxation and the Family. The Tax Policy Briefing Book. Tax Policy Center Staff.
  - 7) Flores, Q. T. and J. Hathaway (2015). Tax Credits for Working Families: Earned Income Tax Credit. Denver, CO, National Conference of State Legislatures
  - 8) Tax Policy Center (2014). Selected Provisions of Major Tax Legislation by Act, 1981 to 2013. Washington, DC, Urban Institute and Brookings Institution.; 김영민 (2009). 미국 경기부양법안과 사회복지정책의 변화, 국제노동브리프 2009년 7월호.
  - 9) 미국 의회의 세출 등 예산안 편성 과정에 있어 불필요한 논쟁과 법안 처리 지연을 막기 위해 다양한 항목의 세출안을 하나로 묶어 처리하는 방식.
  - 10) Fairchild, M. (2014). *Earned Income Tax Credit Enactments: 2014-2009*, National Conference of State Legislators.
  - 11) National Center for Children in Poverty (2015). *50-State Policy Tracker*. New York, NY, Columbia University; Fairchild, M. (2014). *Earned Income Tax Credit Enactments: 2014-2009*, National Conference of State Legislators.