

# 근로장려세제(EITC) 시행방안의 주요내용 분석 및 정책과제

*Analysis of the Key Factors of the EITC(Earned Income Tax Credit) System  
and Policy Issues*

최현수 한국보건사회연구원 기초보장평가센터 부연구위원

2008년 1월부터 시행되는 근로장려세제(EITC)는 조세체계와 복지제도가 연계된 형태로 근로빈곤층에 대해 소득을 지원함과 동시에 근로유인을 제공할 수 있는 새로운 형태의 소득보장제도라는 점에서 의미가 있다.

이 글에서는 근로장려세제의 본격적인 시행에 즈음하여, 그 동안의 근로장려세제 도입 및 준비과정을 살펴본 후, 근로장려세제의 기본원리와 운영체계, 적용대상 선정기준 및 급여체계 등의 주요내용을 분석하였다. 이를 바탕으로 근로장려세제의 시행 이후에 대한 전망과 향후 검토되어야 할 정책과제로 ① 정책목표의 우선순위 합의, ② 정책대상의 확대, ③ 급여수준의 상향 조정, ④ 근로장려세제의 특성으로부터 발생하는 제한점 개선, ⑤ 기초생활보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용방안 검토, ⑥ 저소득층 지원을 위한 관련 정책 도입 및 연계방안 모색의 필요성을 제안하고 있다.

## 1. 들어가며: 근로장려세제(EITC) 시행에 즈음하여...

지난 2006년 12월 22일 개최된 제263회 임시국회 본회의에서 ‘근로장려세제(EITC)<sup>1)</sup>’ 도입 등을 주요내용으로 하는 조세특례제한법 개정안이 부결된 바 있다. 당시, 상임위원회를 통과

한 예산부수법안이 본회의에서 부결<sup>2)</sup>되어 새해 예산안 처리가 지연된 것은 유례가 없는 일이었으며, 그 중심에는 LPG 특소세 면제여부 및 근로장려세제 도입여건과 관련된 논쟁이 있었다<sup>3)</sup>. 결국, 12월 26일 개최된 제264회 임시국회에서 재상정된 조세특례제한법 개정안은 원안대로 통과되었다<sup>4)</sup>. 비록, 청와대와 정부가 2005년 8

1) ‘근로장려세제’는 조세특례제한법 제100조의 2에 명시된 우리나라 EITC(Earned Income Tax Credit) 제도의 공식적인 명칭으로, 근로장려세제를 적용하여 지급되는 급여는 ‘근로장려금’이라고 한다.

2) 재석 222명 중 찬성 107명, 반대 90명, 기권 25명으로 부결(제263회 임시국회 본회의 회의록)되었다.

3) 제263회 임시국회 본회의 회의록 참조.

4) 표결 당시, 재석 279명 중 찬성 236명, 반대 22명, 기권 21명으로 가결(제264회 임시국회 본회의 회의록)되었으며, 2006년 12월 30일에 근로장려세제 관련 조세특례제한법이 공포되었고, 이어서 2007년 2월 28일과 3월 30일에 관련 시행령과 시행규칙이 각각 공포되었다.

월에 한국형 EITC의 도입을 결정할 당시 제시했던 계획(2007년 시행, 2008년 최초 급여지급)보다 1년간 유예되어 2008년부터 시행하는 것으로 국회 심의과정에서 조정<sup>5)</sup>되었지만, 조세체계를 통해 저소득층을 지원할 수 있는 새로운 형태의 소득보장제도가 우리나라에 처음으로 도입되었다는 점에서 큰 의미가 있다. 또한, 향후 근로빈곤층을 대상으로 하는 주요 정책으로 확대될 가능성과 함께, 기초생활보장제도를 중심으로 구성된 기존의 소득보장체계에 변화를 가져올 수 있는 영향력을 가지고 있다는 점에도 주목해야 할 것이다<sup>6)</sup>.

이 글에서는 2008년 1월 근로장려세제의 본격적인 시행에 즈음하여, 먼저 그동안의 근로장려세제의 도입 및 준비과정을 정리한 후, 근로장려세제의 기본원리와 운영체계, 적용대상 선정 기준 및 급여체계 등의 주요내용을 분석하고, 근로장려세제의 시행 이후에 대한 전망과 향후 검토되어야 할 정책과제를 제시하고자 한다.

## 2. 근로장려세제의 도입 및 준비 과정

### 1) 도입결정 및 입법 과정

경제위기 이후 나타난 노동시장 구조의 변화 속에 근로빈곤층은 크게 증가하였으며, 2000년 10월 시행된 국민기초생활보장제도와 함께 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인의 제공을 목표로 하는 정책대안으로 한국형 EITC 도입에 대한 논의가 지난 몇 년 동안 계속되어 왔다. 먼저, 2000년 2월 개최된 ‘소득분배 개선을 위한 정책토론회’로부터 시작된 EITC 관련 논의는 주로 EITC 도입의 필요성과 타당성을 중심으로 진행되었다. 이러한 가운데, 2003년 2월 참여정부의 대통령직인수위원회 보고서에 “근로빈곤계층에게 장려금을 지급하는 EITC 시범사업 실시”라는 내용이 포함되면서 복지분야의 정책 과제로 선정되었다. 그러나, 참여정부 초기, 복지분야의 경우 기초생활보장제도 내실화가, 조세분야에서는 현금영수증 도입 등을 포함한 세원투명성 강화가 주요 과제로 대두되었다. 이와 같은 상황으로 인해, EITC의 도입은 정책적으로 큰 주목을 받지 못하였지만, 결과적으로

세원투명성 강화를 위한 소득과약 인프라의 구축은 EITC 도입을 가능하게 한 계기가 되었다고 평가할 수 있다.

그 후, EITC 도입에 관한 논의가 다시 시작된 것은 2004년 11월 개최된 제56회 국정과제 회의를 통해서였다. 당시 진행된 국정과제 회의에서는, 경제위기 이후 양극화가 심화되고 근로빈곤층이 증가하고 있으나 대부분 사회보험과 공공부조 등 사회안전망의 혜택을 받지 못하는 사각지대에 존재하고 있다는 문제인식으로부터 출발하여, 참여복지의 기본방향으로 ‘일을 통한 빈곤탈출 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 실질빈곤층에게 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 도입 타당성과 집행가능성 측면을 면밀하게 검토한 이후에 최종적인 도입여부를 결정하기로 하였다. 이처럼 EITC의 도입 필요성에 대해서는 공감하였지만, 도입을 검토하는 방향으로 유보적 결정이 이루어진 이유는 조세체계를 통해 운영

되는 EITC의 특수성 때문이라 할 수 있다. EITC는 그 동안 서로 다른 영역으로 인식되었던 조세체계와 복지체계, 조세지출과 재정지출의 특성이 연계된 새로운 유형의 소득보장제도로, 시행을 위해서는 조세체계 내에서 저소득층을 포함한 전 계층을 대상으로 정확한 소득과약이 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 국정과제 회의에서는, 소득과약 여건을 기반으로 판단된 EITC 도입 시 집행가능성 및 세 가지 도입방안별 기대효과와 함께 기초보장수급자의 적용여부 및 사업소득에 대한 고려 방안 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 ‘소득과약 인프라 추진단’이 설치되어 2005년 세법개정안을 시작으로 소득과약 인프라 구축과 관련된 내용을 준비하였으며, 12월에는 제도 설계 등 입법을 준비하기 위한 조직으로 재정경제부에 ‘근로소득지원세제 추진기획단’이 설치되었다.

이 시점부터 EITC 도입과 관련된 중심축은

5) 2006년 12월22일 국회 재정경제위원회의 법안 심의과정에서 ‘입법은 하되, 적용시기는 1년간 유예’ 하는 것으로 조정되었다(재정경제부, 2006년 세법개정안 국회 재정경제위원회 심사결과 보도자료).

6) 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, “The Earned Income Tax Credit at Age 30: What We Know”, The Brookings Institution Research Brief, 2006).

대통령자문 빈부격차·차별시정위원회에서 재정경제부로 옮겨졌다. 재정경제부는 2006년 2월 정책자문위원회 및 실무위원회를 구성하고 구체적인 제도설계 및 입법을 위한 의견수렴과 준비 작업에 착수했다. 2006년 6월에는 시행방안에 대한 공청회가 개최되어 각계의 다양한 의견이 제기되었고, 7월에는 1년 전 '근로소득지원세제'로 결정되었던 EITC의 명칭을 다시 공모하여 '근로장려세제'로 최종 확정하였다. 이어서, 2006년 8월에 정부는 근로장려세제 도입 방안을 공식적으로 발표하였으며, 이러한 내용을 담고 있는 2006년 세법개정안은 법제처 심

사, 차관회의, 국무회의 등 정부 내 입법절차를 거쳐 9월29일 국회에 제출되었다. 상임위원회를 거치면서 1년간 제도 시행을 유예하는 것으로 수정된 후 본회의에 상정된 법안은 한 차례 부결되었지만 12월 26일 재상정되어 국회를 통과했다. 이로써 우리나라의 조세와 복지체계에 큰 변화를 예고하고 있는 EITC제도는, 「조세특례제한법 제100조의2~제 100조의 13」에 근거를 두고 '근로장려세제'라는 명칭으로 마침내 도입되어 12월30일 공포되었다. 이상에서 살펴본 근로장려세제의 도입결정 및 입법 과정을 정리하면 아래와 같다.

## 2) 입법 과정에서의 변화

### (1) EITC의 명칭 변경: '근로소득지원세제'에서 '근로장려세제'로

앞서 언급한 바와 같이, '근로장려세제'는 조세특례제한법에 명시된 우리나라 EITC의 공식적 명칭이며, 근로장려세제를 적용하여 지급되는 급여는 '근로장려금'이라 부른다. 그러나, 학계를 중심으로 EITC 도입에 대한 다양한 논의가 진행되어 온 지난 몇 년 동안 이 제도를 가리키는 명칭으로 '저소득세액공제', '근로소득세액공제', '근로소득보전세제' 등이 다양하게 사용되어 왔다. 2004년 11월과 2005년 8월 개최되었던 국정 과제회의에서는 '근로소득보전세제'가 사용되었으며, 실질적으로 EITC 도입을 추진해 온 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회에서는 EITC 제도의 목적과 내용에 대한 이해를 도울 수 있는 쉬운 명칭의 필요성에 따라 공모를 실시하였고 그 결과 '근로소득지원세제'로 확정 발표하였다.

그러나, 입법 과정을 주도한 재정경제부 EITC 추진기획단은 1년여 만에 명칭을 재공모하여 '근로장려세제'로 최종 확정하였다<sup>7)</sup>. 이와 같은 제도의 명칭 변화는, EITC가 '근로빈곤층

에 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 우리나라 EITC 제도의 무게중심이 어느 쪽으로 이동하고 있는지를 보여주는 것이라 할 수 있다. 요컨대, EITC 도입 필요성이 제기되고 도입을 결정하는 단계에서는 '근로소득보전세제' 또는 '근로소득지원세제'로 불리면서 근로빈곤층에 대한 소득지원과 빈곤완화가 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 최종 결론과도 관련이 있다고 할 수 있다. 기초생활보장제도의 통합급여체계와 보충성의 원리가 지닌 근로유인과 탈수급동기 약화의 문제는 EITC 적용대상에서 기초생활보장 수급자를 제외<sup>8)</sup>하는데 있어 결정적인 논거가 되었다. 이와 같이, EITC의 명칭 변화

표 1. 근로장려세제 도입결정 및 입법 과정(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	새명칭 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

자료: 재정경제부, 「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007.

7) 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 역시 변경되었다.

8) 조세특례제한법 제100조의 3(근로장려금 신청자격) 제2항에서는 적용대상 요건규정에도 불구하고 해당소득세 과세기간 중 국민기초생활보장법 제7조의 규정에 따른 급여를 3개월 이상 수급한 자의 경우 근로장려금을 신청할 수 없도록 규정함으로써, 기초생활보장 수급자를 적용대상에서 배제하고 있다.

와 함께 나타난 정책목표의 우선순위 조정은 향후 제도 자체의 발전방향뿐만 아니라 소득보장 체계 재편과정 전반에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 매우 중요하다.

(2) 제도 시행 및 급여지급 시점의 1년 유예

정부가 확정 발표했던 근로장려세제 도입방안이 입법 과정에서 변화된 내용 가운데 중요한 것은 제도의 시행 및 최초 급여지급 시점이 1년 간 유예되었다는 점이다. 당초 2007년 1월 시행되어 2008년 9월 최초로 급여가 지급될 예정이었으며, 적용대상과 예산규모 측면에서 2007년부터 3년 단위로 단계적인 확대계획을 제시하였다. 그러나, 제도의 도입을 결정했던 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·재산자료의 가구단위 구축 등을 위한 시간적인 여유가 충분하지 못하다는 지적이 있었다. 비록 2005년 말 이루어진 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 국

회 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·의결하였다<sup>9)</sup>. 결국, 근로장려세제는 당초 예정(2007년 시행, 2008년 최초 급여지급)보다 1년 늦춰진 2008년 1월부터 시행(2009년 최초 급여지급되는 것으로 최종 확정되었으며, 3년 단위로 계획되었던 단계적 확대방안 역시 1년씩 순연됨에 따라 아동이 있는 자영자가구에 대해서는 2014년부터 근로장려세제가 적용된다. 이처럼 근로장려세제 시행이 1년간 유예됨으로써, 2007년 한 해는 제도의 성공적인 정착을 위해 가장 중요한 소득과약 인프라를 개선하는 동시에 정책홍보와 교육 등을 위한 준비시간으로 활용되었다는 점에서 의미가 있다.

3) 시행준비 과정: 세법개정을 통한 소득과약 인프라 개선

근로장려세제의 시행을 위해 가장 중요한 관건은 역시 소득과약 수준이다. 제도의 도입타당성 및 집행가능성을 집중적으로 검토했던 2005년 당시에도 가장 중요한 결정요인은 소득과약 여건에 대한 정확한 진단결과였다. 2004년도 귀속분 소득을 기준으로, 국세청은 전체 근로자

의 약 72%에 해당하는 소득자료를 보유하고 있었으며 자영자의 경우 간이과세제도 등으로 인해 소득자료 보유율은 약 50%인 것으로 나타났는데, 이를 기초로 근로자가구부터 점진적으로 시행하는 방안이 수립되었다.

근로장려세제 도입이 결정된 직후, 국세청 소득과약 인프라 추진단은 2005년 세법개정을 통해 주요 정책대상인 일용근로자에 대한 소득과약 방안을 서둘러 마련하였다. 사실상 국세청은 근로장려세제 시행 이전까지 징세의 실익이 없는 면세점 이하의 일용근로자에 대한 지급조서 제출의무를 사업자에게 부과하지 않았으며 이로 인해, 상시근로자를 제외한 대부분의 저소득층에 대한 소득자료가 구축되어 있지 않았다. 그러나, 2006년부터 일용근로자에 대한 지급조서 제출의무를 부과하였으며, 2007년부터 지급조서 미제출 가산세(2%)<sup>10)</sup>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 제출받

는 등 근로자에 대한 소득과약 수준을 점진적으로 개선하고 있다.

그밖에 개인별 소득재산 자료를 파악하고 이를 가구단위로 전환하기 위한 전산시스템을 구축하고 각 공공기관이 보유한 소득재산 자료의 연계방안을 마련하였으며, 근로자가 근로장려금 신청 전에 사업자가 국세청에 신고한 근로소득 지급조서 내역을 "국세정보통신망" 등을 통해 확인할 수 있도록 하였다. 한편, 최근에는 소득과약 여건 개선 및 근로장려세제 시행 등을 위해 약 2,000명의 국세청 인력이 증원되었다.

3. 근로장려세제의 기본원리 및 운영체계

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

근로장려세제는 저소득층의 세금부담을 경감시켜 주는 동시에 근로소득이 일정수준 이하인 가구에 대해서는 현금급여를 제공할 수 있는 제도로, 조세체계와 복지제도의 특성이 결합된 새로운 형태의 소득보장체계라 할 수 있다. 이러한 이유로 조세제도의 관점에서는 근로장려세제를 '저소득층을 지원하기 위한 복지

10) '07년부터 시행 중인 지급조서 미제출에 대한 가산세(2%) 부과 관련하여 "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 기본의무이며 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).

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

표 2. 근로장려세제 시행을 위한 소득파악 인프라 개선 관련 세제개편 내용

소득파악 인프라 확충을 위한 '05년 세제개편 내용	세원투명성 제고를 위한 '06년 세제개편 내용
- 일용근로자와 비과세·분리과세되는 이자·배당소득에 대한 지급조서 제출의무 부과 • 일용근로자에 대한 지급조서 미제출시 가산세 부과 ('07년부터) - 지급조서 제출수단 간소화 • 현금영수증 단말기를 통한 지급조서 제출 - 지급조서 미제출에 대한 가산세 강화 • 간편장부대상자에 대해서도 지급조서 미제출시 가산세 부과 - 공공기관이 보유한 근로소득자료 국세청 수집근거 마련 • 기초수급자 현황자료, 국민연금 등 4대보험 자료 등 수집 - 현금영수증제도 시행	- 현금거래 노출 강화 • 소비자상대 업종(소매, 음·숙박, 학원업 등)에 대한 현금영수증가맹점 가입 의무화 - 국세청 금융정보 활용범위 확대 • 복식부기 의무자에 대해 금융기관을 통한 사업상 대금 결제시 사업용 계좌 사용 의무화 - 근거과세 확대 • 단순경비율 적용대상 축소(3,000~7,200만원→2,400~6,000만원) • 간편장부 대상자가 복식부기 적용시 가장세액공제를 상향조정(10%→15%) - 무신고·과소신고에 대한 가산세 강화(10~20%→20~30%)

자료: 재정경제부, 「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007; 국세청, 「근로장려세제 및 지급조서 제출 제도」, 2007.

적 성격의 조세제도'라고 이해할 수 있으며, 반대로 복지정책의 차원에서는 '조세체계를 활용한 소득보장제도'라고 설명할 수 있다. 최근 주목받고 있는 미국 EITC 유형의 제도가 조세제 도입에도 불구하고 근로빈곤층을 지원할 수 있는 복지제도의 특성을 가질 수 있는 것은, 기존의 조세 체계 내에서 운영되어 왔던 세제 지원 방식과는 전혀 다른 기본원리를 바탕으로 운영되기 때문이다.

현행 조세체계 내에서 소득세 경감 및 세제 지원을 위해 시행되고 있는 제도나 정책방안의 유형은 크게 소득공제와 세액공제 방식으로 구분

할 수 있다<sup>11)</sup>. 소득공제 형태의 지원이 과세표준을 산출하는 과정에서 소득공제 금액만큼을 소득으로 간주하지 않고 공제해주는 방식이라면, 세액공제는 과세표준과 해당되는 구간별 소득세율에 의해 산출된 세액으로부터 세액공제 금액만큼 직접적으로 감면하는 방식이다. 따라서, 소득공제의 경우 명시적으로 표현되는 공제금액에 비해 실질적인 혜택이 작으며 과세표준 구간에 따라 다르게 나타난다. 예를 들어, 100만원의 소득공제는 세율 8% 구간에 해당하는 근로자의 경우 8만원, 세율 17% 구간에서는 17만원의 소득세 감면으로 실현된다. 그러나, 새로운

11) 다양한 형태의 소득공제와 세액공제 제도 이외에, 산출된 과세표준에 적용하는 소득세를 자체를 낮추거나, 소득세율을 적용하는 과세표준구간을 조정하는 방법도 소득세 경감을 통한 세제지원 방식이다. 소득세를 인하는 지난 2001년과 2004년 세법개정을 통해 소득세율이 인하된 바 있으며, 과세표준구간에 대한 조정은 2007년도 세법개정안에서 추진 중이다.

소득공제가 도입되기 이전에 이미 과세표준이 0에 해당하는 면세점 이하의 저소득 근로자들은 이와 같은 공제방식이 과세표준을 낮추는데 영향을 미치지 못하기 때문에 아무런 혜택을 받을 수 없다<sup>12)</sup>. 반면에, 세액공제 방식은 명시적인 공제금액의 수준은 낮더라도 소득공제에 비하여 제공되는 혜택이 실질적인 방법이라고 할 수 있다. 현재 우리나라의 소득세체계에서 대표적으로 운영되고 있는 세액공제는 최대 50만원까지의 세액을 공제해주는 근로 소득세액 공제 제도이다. 그러나, 이러한 세액공제 역시 소득공제와 마찬가지로 저소득층에 대한 세제 지원 방식으로는 근본적인 한계를 지니고 있다. 즉, 면세점 이하의 저소득층의 경우 산출세액이 전혀 발생하지 않은 상태이

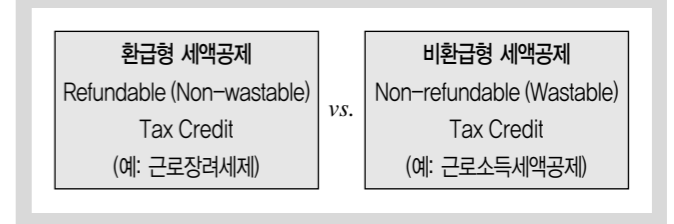
기 때문에, 기존의 세액공제 금액이 상향 조정되거나 새로운 세액공제 제도가 신설된다 할지라도 환급성이 인정되지 않는 현재의 세액공제 원리 하에서는 그 혜택을 전혀 받을 수 없다.

반면에, 기존의 세액공제 원리와는 대조적으로 면세점 이하의 저소득 근로자에 대해서 실질적 혜택을 제공할 수 있는 유형의 제도가 바로 미국의 EITC로 대표되는 '환급 가능한 세액공

제(Refundable Tax Credit)'이다. 여기서 환급성(Refundability)의 개념은, 세액공제액이 납부해야 할 세액을 초과하는 경우 이를 모두 공제한 후에도 남아 있는 금액을 소멸시키지 않고<sup>13)</sup> 대상자에게 현금 등의 형태로 지급할 수 있다는 것을 의미하며, 이에 따라 각종 세액공제 제도는 다음 그림과 같이 환급형과 비환급형으로 구분될 수 있다<sup>14)</sup>.

이와 같은 환급성의 원리에 의해, 이미 면세

그림 1. 세액공제(Tax Credit)의 기본원리에 따른 개념 구분



점 이하에 해당하거나 납부해야 할 세액이 작은 저소득 근로자가구가 해당 제도의 급여체계에 따라 산정된 급여액(공제액) 전부 또는 납부해야 할 세액을 공제하고 남은 금액을 급여로 지급받게 된다는 것은 매우 간단하지만 중요한 변화임에 틀림없다. 2008년 시행되는 근로장려세제 역시<sup>15)</sup> 환급 가능한 세액공제의 원리에 따라 운영되는 최초의 소득보장제도이다. 이로 인해

12) 예를 들어, 2007년 세법개정안에서 추진 중인 출산·입양소득공제(1인당 200만원 소득공제) 신설의 경우 면세점 이하에 해당하는 저소득층에게는 아무런 실효성이 없는 세제지원임을 쉽게 이해할 수 있다.

13) 남은 공제액을 소멸시키지 않고 환급한다는 의미에서 'refundable' 대신 'non-wastable'이란 표현도 사용한다.

14) 여기서 말하는 환급성의 개념은, 대부분의 근로자들이 이해하고 있는 바와 같이 근로소득세 원천징수에 의해 사전에 납부한 '기납부세액'이 연말정산에 의해 최종 확정된 결정세액을 초과할 경우 그 차액을 단순히 되돌려 받는다는 것을 의미하지 않는다는 점에 주의해야 한다.

현행 소득세체계는 그림과 같이 개선되며, 우리나라의 조세제도는 소득세체계 내에 면세점 이하의 저소득 근로자에 대해 현금급여를 제공할 수 있는 제도적 장치를 마련하게 된다. 이와 더

불어, 근로장려세제는 기존의 소득공제 및 세액공제 등의 소득세 경감방안과 달리, 주요 정책 대상인 근로빈곤층에 대해 실질적인 지원을 가능하게 하고 양극화 해소에 기여할 수 있는 조

세급여(Tax-Benefit) 제도로서 의미를 부여할 수 있을 것이다.

'제100조의13'에서는 소득조사 및 국세청 이외의 공공기관이 보유한 행정자료에 대한 요청 근거가 명시되어 있다.

**2) 법률 체계: 조세특례제한법 제10절의2 근로장려를 위한 조세특례**

이와 같이 조세특례제한법 상에 근로장려세제의 법적 근거를 둔 첫 번째 이유는, 도입 초기 임을 감안하여 매년 진행되는 세법개정을 통한 탄력적 입법이 가능하도록 한 것이다. 미국 EITC의 경우에도, 도입 초기에는 한시적 특별법이었던 'Tax Reduction Act 1975'에 근거를 두었으나 1978년 소득세법에 편입되면서 제도적으로 정착되었다. 재정경제부 역시 근로장려세제 도입 초기의 시범사업적 성격을 탈피하여 단계적으로 적용대상이 확대되고 안정적인 제도로 정착될 경우 소득세법으로 이관하는 방안을 모색하고 있다. 한편, 근로장려세제를 조세특례제한법에 규정하고 있는 또 다른 이유는 아래에 제시된 바와 같이 기존의 소득세체계와 근로장려세제의 차이점을 감안한 것이다. 즉, 소득세법 상에는 환급 가능한 세액공제의 개념이 없는 반면, 조세특례제한법에서는 근로장려금의 성격을 세액공제의 기납부세액으로 간주하여 정의하고 있다. 또한, 적용단위 측면에서도

입법 과정에서 살펴본 바와 같이, 근로장려세제의 시행은 조세특례제한법 '제10절의2 근로장려를 위한 조세특례(제100조의2~제100조의13)'에 법적 근거를 두고 있다. 각 조항별 주요 내용을 살펴보면, '제100조의2'에서는 근로장려세제와 근로장려금에 대한 정의를 규정하고 있으며, '제100조의3'에서는 근로장려금의 신청자격, 즉 수급대상의 자격요건을 다루고 있다. '제100조의5'에서는 근로장려금의 산정방식 및 세부기준을 제시하고 있는데, 근로장려세제의 급여체계를 구성하는 주요 파라미터(parameter)인 점증·평탄·점감구간 경계소득 및 급여증가율(점증률)과 급여감소율(점감률)이 구체적으로 명시되어 있다. 한편, '제100조의6'부터 '제100조의10'까지는 근로장려금 신청 및 지급절차에 대한 규정이, '제100조의11'부터

그림 2. 근로장려세제 도입 전후의 소득세체계 비교<sup>16)</sup>

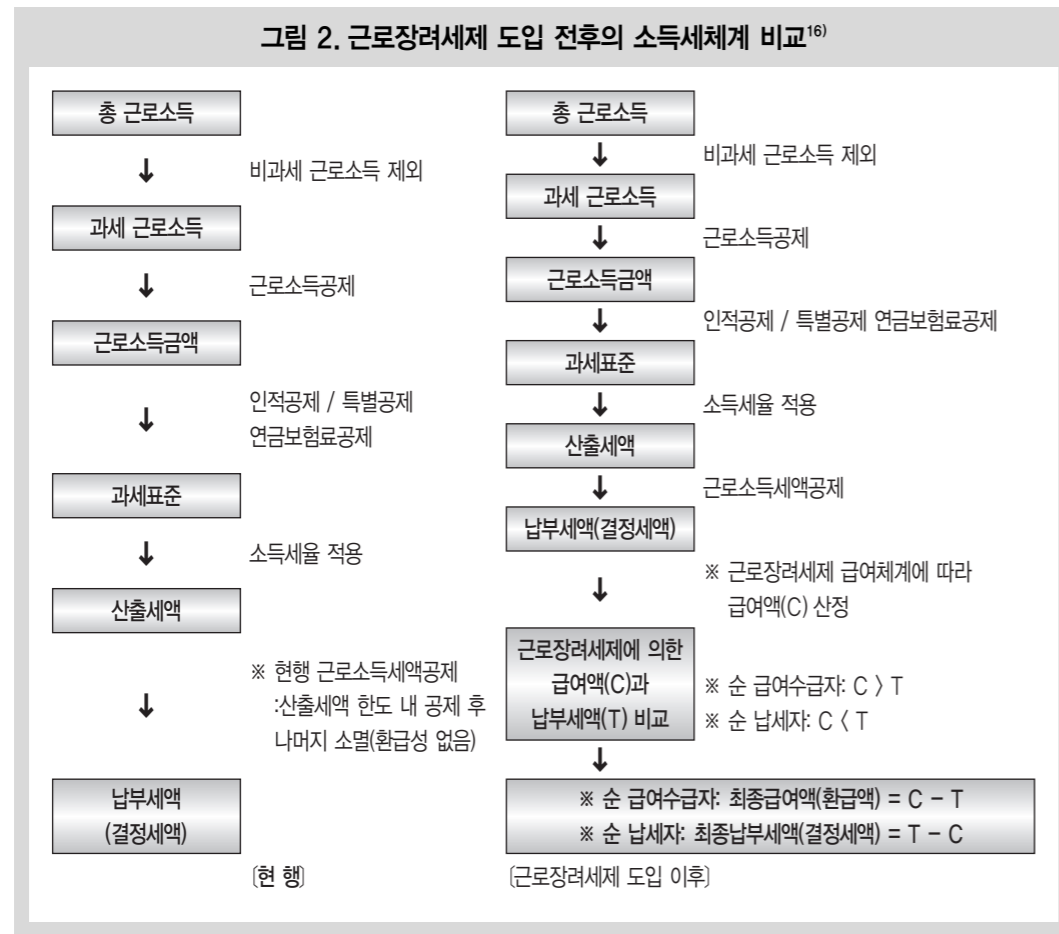


표 3. 근로장려세제와 소득세체계의 차이점

	근로장려세제	소득세
적용단위	가구(부부)	개인
근로장려금의 성격	세액공제액의 기납부세액 간주 (환급가능한 세액 공제)	해당 개념 없음 (세액공제가 납부할 세액을 초과할 경우 없는 것으로 함)
적용계층	근로자가구만 적용	근로자, 사업자도 적용

자료: 재정경제부, 「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007.

15) 근로장려세제 이외에도, 아동양육에 대한 세제지원 방식으로 최근 주목받고 있는 미국과 영국의 CTC(Child Tax Credit) 역시 환급 가능한 세액공제 형태로 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 아동양육 지원을 위한 소득공제와는 차별성을 지닌다고 할 수 있다(최현수, "미국 CTC-지난 10년간의 변화와 최근 동향", 국제사회보장동향 2007년 여름호; 최현수, "영국의 근로소득보전세제 개편배경 및 주요내용", 보건복지포럼 2005년 2월호 참조).

16) 현행 소득세체계 하에서 근로소득세액공제는 개인 단위로 적용되지만, 근로장려세제 도입 이후에는 기존의 근로소득세액공제가 적용된 이후 가구 단위의 근로장려세제가 추가로 적용되는 형태로 변화된다고 할 수 있다.

근로장려세제는 기존의 소득세와 달리 가구(부부) 단위로 운영됨을 별도로 명시하고 있다.

### 3) 운영체계

근로장려세제는 재정경제부가 입법 및 제도 설계 등에 대한 책임을 지고, 국세청이 소득과 약 및 급여지급 등의 집행을 담당한다. 소득보장제도의 전달체계 측면에서 보면, 근로장려세제의 도입을 계기로 재정경제부 세제실과 국세청이 그 동안 전념해왔던 세수확보 목적의 징세행정이 아닌 급여행정을 담당하게 되었다는 점은 의미 있는 변화라고 할 수 있다<sup>17)</sup>.

한편, 근로장려세제 시행을 계기로 그 동안 징세 실익이 없다는 이유로 파악되지 않았던 저소득층에 대한 국세청의 소득과약 책임성 강화는 조세뿐만 아니라 복지행정 전반에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그 동안, 각 부처는 국세청에 의해 파악되지 않았던 대부분의 저소득층을 대상으로 기초생활보장제도를 포함한 각종 복지프로그램을 운영하기 위해 각자의 방식으로 소득과약을 실시해왔다. 그러나, 소득과약의 결과에 대한 신뢰성과 효율성의 문제가 제기되어 왔으며, 과중한 소득과약 업무와 그 부담감

으로 인해 일선 사회복지전담공무원들은 사례관리 등 본연의 업무를 담당하는데 어려움이 있었고 사회복지인력을 증원하고 전달체계를 개편하더라도 복지서비스에 대한 체감도를 높이는 데 있어 효과를 거두기 어려운 상황이었다. 따라서, 향후, 국세청은 근로장려세제의 운영뿐만 아니라 저소득층에 대한 소득과약 및 정보공유에 대한 책임을 다해야 하며, 이 과정에서 구축된 개인·가구별 소득·재산자료는 각종 복지프로그램의 정확하고 효율적인 운영에 있어서 가장 중요한 기초자료로 활용되어 할 것이다.

다음으로 근로자가구의 입장에서 근로장려세제의 신청 및 급여지급을 중심으로 운영절차를 살펴보면, 우선 근로장려금의 수급대상이 될 가능성이 있는 저소득 근로자들은 2008년 1월부터 일용직, 또는 단기 계약직으로 근로활동에 일시적으로 참여하더라도 자신의 근로소득에 대한 지급조서가 사업자로부터 정확하게 제출되었는지 확인해야 한다. 2005년 개정된 세법에 따르면, 사업주는 3개월 이상 계속 고용되지 않은 일용근로자에 대한 근로소득 지급조서를 분기 단위로 제출해야 한다<sup>18)</sup>. 이와 같이 축적된 근로자 개인별 2008년 연간 근로소득 총액은 다음 해 근로장려금 신청여부와 급여수준을 결정

하는데 중요한 기초자료로 활용되며, 이에 대한 근로장려금 신청은 다음 해 5월에 이루어진다. 근로장려세제는 신청주의에 기초하여 운영되므로 수급자격이 충족되더라도 신청하지 않으면 근로장려금을 받을 수 없다. 따라서, 신청대상이 되는 근로자는 매년 5월 실시되는 종합소득과세표준 확정신고기간 중에 근로장려금을 신청<sup>19)</sup>해야 하며, 국세청은 3개월 이내에 급여지급 또는 거부결정을 내리고 1개월 안에 결정된 근로장려금을 지급해야 하므로 최초로 근로장려금이 지급되는 시점은 2009년 9월이 된다.

그러나, 이러한 운영절차와 제도적 특성으로 인해 근로장려세제는 전년도 귀속분 근로소득에 대한 사후 급여적 성격을 지니며 지급주기가 연간 1회라는 점에서 한계를 지니고 있다. 즉, 근로장려세제 시행일인 2008년 1월부터 최초 급여지급 시점인 2009년 9월까지 약 20개월의 정책 시차<sup>20)</sup>가 존재하며, 제도가 정착된 이후에도 신규로 근로활동에 참여하는 근로자들은 이러한 정책시차로 인한 불만을 가질 수밖에 없다. 이는 제도 시행 초기 근로활동 참여를 유인하는데 제약조건으로 작용할 가능성이 있다. 또한, 연간 1회의 지급주기로 인해 저소득층은 일상적인 생활에서 필요한 지출부분에 근로장려금을 사용하는데 어려움이 있으며, 이는 향후 근로장려세제를 시행과 더불어 소득보

장체계를 재편함에 있어서 반드시 고려되어야 할 사항이다<sup>21)</sup>.

한편, 근로장려세제에는 기초생활보장제도 등 기존의 소득보장제도와 달리 부정수급에 대해 일정기간 동안 근로장려금 지급을 제한하는 엄격한 처벌규정이 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 근로장려세제의 운영체계 및 신청·지급절차를 도식화하면 [그림 3]과 같다.

## 4. 근로장려세제의 주요내용: 선정기준과 급여체계

### 1) 적용단위: 부부합산(소득) & 가구합산(재산)

근로장려세제는 정책목표와 대상에 따라 '개인' 또는 '가구' 단위의 적용이 모두 가능하다. 개인을 단위로 적용하는 경우에는 가구 전체의 소득수준 등에 상관없이 개인 일정 소득수준 이하의 근로활동에 참여한다면 수급대상이 될 수 있다. 그러므로, 계층간 소득지원의 형평성 측면에서 문제점을 지니고 있지만 최저임금에 대

17) 국세청은 근로장려세제 시행과 함께 보건복지부와 노동부 산하 각 공단들이 담당했던 사회보험료 징수업무까지 통합하여 전담하는 방안이 최근 검토되고 있는 만큼, 사회복지 분야의 중요한 전달체계로 역할을 수행하게 될 가능성이 높아지고 있다. 이와 같은 정책환경 변화에 따라, 국세청은 이전까지 사용한 적이 없었던 '따뜻한 세정'이란 표현을 2006년부터 사용하며 저소득층에 대한 관심을 높이고 있다.

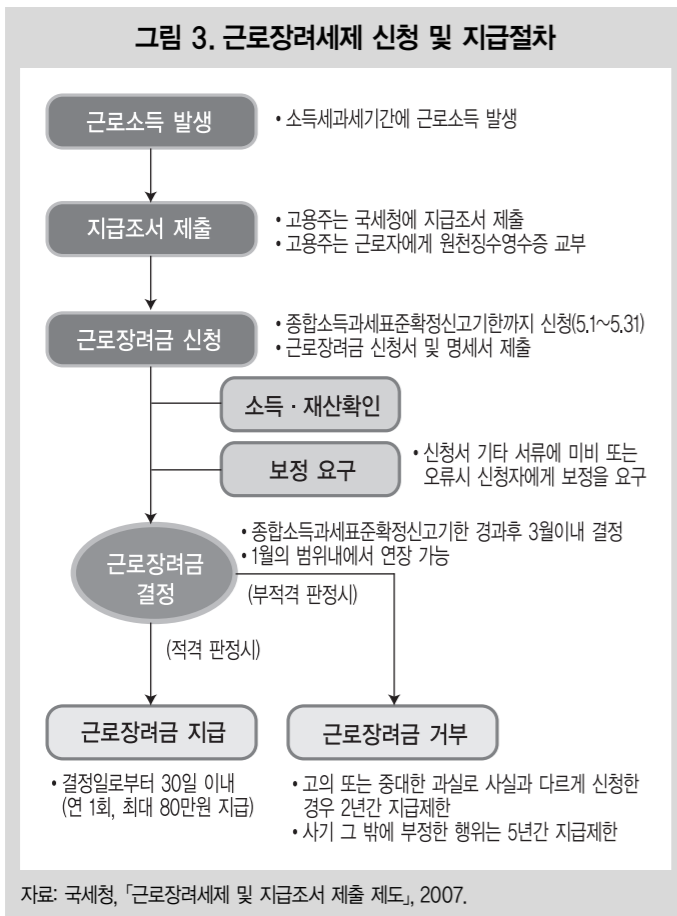
18) 일용근로자의 근로소득 지급조서는 임금지급일이 속하는 분기의 마지막 달의 다음달 말일까지 제출하도록 하고 있다. 예를 들어, 1/4분기 지급분에 대해서는 4월말, 2/4분기 지급분에 대해서는 7월말까지 제출해야 하는 것이다. 한편, 상시근로자의 경우에는 다음해 2월 연말정산 시에 한번 제출하게 되어 있으며, 중도에 퇴직한 근로자는 퇴직일이 속하는 급여 지급일의 다음달 말까지 근로소득 지급조서를 제출해야 한다(국세청, 「근로장려세제 및 지급조서 제출 제도」, 2007).

19) 이 때 "국세정보통신망" 등을 통해 사업자가 국세청에 신고한 근로소득 지급조서 내역을 확인할 수 있다.

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

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

그림 3. 근로장려세제 신청 및 지급절차



만 가구 내 이차소득자의 근로동기 약화와 부부합산에 따른 결혼에 의한 불이익 (marriage penalty) 문제를 야기할 가능성이 있다.

적용단위와 관련하여 근로장려세제의 도입타당성을 검토하던 당시에는 현행 소득세의 개인단위 과세체계와 달리 가구단위로 운영되는 문제점이 집중적으로 제기되었으나, 헌법재판소의 결정례<sup>22)</sup>에 따라 세금을 부과하는 것이 아닌 소득지원을 위한 급여를 제공함에 있어서 소득세 과세단위와 달리 가구단위로 근로장려세제를 운영하는 것에 위헌 소지가 없다는 결론이 도출되었다.

한 소득보전과 다양한 계층의 근로유인을 제고하기 위한 정책목표를 강력하게 반영할 수 있다. 반면, 가구를 단위로 적용하는 방안은 가구 전체의 소득수준을 중요한 기준으로 수급대상을 결정하기 때문에 주요 정책대상인 저소득 근로자가구에 대해 집중적으로 지원을 할 수 있지

이러한 과정을 거쳐, 2008년 시행되는 근로장려세제의 선정 및 급여산정에 있어서 가구를 단위로 운영하는 것으로 최종 확정되었다. 그러나, 정확하게 말하면 근로장려세제의 적용단위는 수급대상 선정과 급여수준 결정에서 활용되는 소득 및 재산기준에 따라 '부부'와 '가구'로

구분되며, '부양아동을 중심으로 한 부부'가 기본적인 적용단위라고 할 수 있다. 수급대상 선정 및 급여수준 산정에서 가장 중요한 소득의 경우 부부합산 소득을 기준으로 활용하는 반면, 수급대상 선정 시 부가적인 배제기준으로 활용되는 재산의 경우에는 가구원 전체가 보유한 재산을 합산한다. 이처럼, 명시적 적용단위가 가구입에도 불구하고, 소득과 재산에 따라 그 합산 단위가 다르게 확정된 것은 제도의 본질적 측면과 함께 소득·재산자료에 대한 전산시스템에 의한 검증 가능성이 반영된 것이라고 할 수 있다<sup>23)</sup>.

## 2) 선정기준

미국 EITC의 경우에는 아동 수(0, 1, 2명이상)와 조정 총소득(AGI)<sup>24)</sup>이 중요한 기준이 되며, 근로활동 유형(홀벌이/맞벌이)이 적용대상 소득수준을 결정하는 구분기준으로, 재산소득(2006년 기준, 연간 2,800달러 이하)은 부가적인 배제기준으로 활용된다. 반면, 우리나라의 근로장려세제 선정기준은 다음과 같이 '부양아동, 소득, 재산'의 세 가지 영역으로 구성된다<sup>25)</sup>.

표 4. 현행 근로장려세제의 주요 선정기준

<b>【부양아동】</b> 18세 미만 자녀를 2인 이상 부양하는 가구
<b>【소득】</b> 당해연도 부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구
<b>【재산】</b> 무주택이고, 일반재산 합계액이 1억원 미만인 가구

### (1) 부양아동 기준

부양아동 기준을 살펴보면, 18세 미만 자녀를 2인 이상 부양하는 가구가 수급대상이 되도록 규정하고 있다. 먼저, 부양아동의 연령은 현행 소득세법 상 부양자녀의 기준 연령인 만 20세가 아닌 18세를 기준으로 하고 있다. 이러한 기준은 아동복지법상 아동의 연령기준과 근로기준법상 18세 이상의 경우 성인근로자로 간주하고 있음으로 반영한 것이다. 그러나, 중증장애인 자녀의 경우 연령제한을 두지 않고 있다. 또한 부양아동이 2인 이상이어야 한다는 규정은 도입 초기 적용대상의 범위를 최소화하여 시범적 운영의 의미를 지닌 3년(2008~2010)에 걸쳐 한시적으로 적용되는 것으로, 2단계에 해당하는 2011년부터 아동이 있는 가구로 확대될 예정이다.

한편, 부양아동의 소득은 현행 소득세법 상 인

22) "시혜적 법률은 국민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 법률과는 달리 입법자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정되는 것이므로, 입법자는 그 입법의 목적, 수혜자의 상황, 국가예산 등 제반사항을 고려하여 그에 합당하다고 스스로 판단하는 내용의 입법을 할 권한이 있다고 할 것이고, 그렇게 하여 제정된 법률의 내용이 현저하게 합리성이 결여되어 있는 것이 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다"는 것이 헌법재판소 결정례(헌법재판소 98헌바14)의 핵심적인 내용이다(재정경제부, 「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007).

23) 소득의 경우 전산시스템에 의해 부부단위 합산에 대한 검증이 가능한 상황이며, 재산의 경우 종합부동산세의 시행에 따라 가구단위의 재산보유 현황이 국세청에 의해 파악되고 있다.

24) 조정총소득(Adjusted Gross Income)은 근로소득과 이자, 배당 등 재산소득, 과세 연금소득 등 기타 유형의 소득을 합하고 IRA(Individual Retirement Account)에 대한 기여금, 학자금 대출에 대한 이자부담 등 일부 공제항목을 제외한 총소득을 의미한다.

25) 이 가운데 부양아동 기준은 근로장려세제의 수급대상이 되기 위한 일반적 조건(general eligibility)이라 할 수 있으며, 소득 및 재산 기준은 재정적 조건(financial eligibility)으로 구분할 수 있다.



적공제 대상 부양자녀 소득기준인 연간 소득금액 100만원<sup>26)</sup>을 초과하지 않아야 하며, 친자녀 이외에 입양 및 부모가 없는 손자녀에 대한 조부모의 실질적 부양의 경우에도 부양아동의 범위에 포함하여 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

(2) 소득 기준

근로장려세제의 운영체계를 구성하고 있는 주요 기준을 이해함에 있어서 소득 기준은 매우 중요한 요소이다. 이는 수급대상 선정과 급여수준 산정 시 적용하는 소득 유형이 상이하기 때문이다.

먼저, 근로장려세제의 수급대상 선정을 위한 소득 기준으로는 '부부합산 총소득'이 적용되며 연간 1,700만원 미만이어야 한다. 이 때, 합산대상 총소득의 범위에는 퇴직소득과 양도소득 등 일시적으로 발생한 소득을 제외한 나머지 유형에 대해 우선적으로 비과세 소득을 제외한 과세대상 소득이 포함된다<sup>27)</sup>. 이 가운데 필요경비가 인정되는 사업소득과 부동산 임대소득은 이를 공제한 소득금액이, 그밖에 필요경비가 인정되지 않는 근로소득, 연금소득, 이자·배당소득은 총수입 금액이 합산된다. 여기서 부부합산 총소득 연간 1,700만원이란 기준은 상대적 빈곤에 해당하는 중위소득 50% 기준과 차상위계층을 구분하는 최저생계비의

120% 기준에 해당되는 소득수준이 고려된 결과이다. 그러나, 이러한 기준은 입법 시점인 2006년 최저생계비(연간 약 1,404만원)를 기준으로 산출된 것이기 때문에, 근로장려세제가 시행되는 2008년 4인가구 최저생계비(1,265천원, 연간 약 1,518만원) 기준 약 112%로 낮아져 차상위계층에 해당하는 수준(약 1,822만원)에 미치지 못하는 상황이다. 이러한 문제가 발생하는 이유는, 근로장려세제가 사회안전망의 사각지대에 있는 차상위계층까지 포괄하여 지원한다는 취지를 가지고 있음에도 불구하고 적용대상 소득기준을 매년 조정·발표되는 최저생계비에 연동시키지 않고 조세특례제한법 제 100조의3에 1,700만원으로 명시하고 있기 때문이다. 향후, 이러한 소득 기준은 매년 최저생계비에 연동시키지 않을지라도 차상위계층이 근로장려세제로부터 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 조정되어야 할 것이다.

한편, 근로장려세제 적용대상에 대하여 근로장려금을 산정할 경우에는 앞서 언급한 총소득을 구성하는 소득유형 가운데 '부부합산 근로소득'만이 기준으로 활용된다. 사업소득 역시 근로활동에 의해 발생된 소득이지만, 이에 대해서는 근로자가구에 대한 적용단계인 2008년부터 2013년까지는 반영하지 않으며, 자영자가구로 적용대상이 확대되는 2014년부터 사업소득도 근로장려금 산정 시 반영된다. 이에 따라, 제

도 시행 초기에는 근로소득만 있거나 근로소득과 사업소득이 모두 있는 가구는 수급대상이 될 수 있지만 사업소득만 있는 순수 자영자가구는 적용대상에서 제외된다.

(3) 재산 기준

재산 기준은 소득 기준을 보완하는 부가적인 장치로, 근로장려금 수급이 적절하지 않은 대상을 배제하기 위해 활용된다. 그러나, 재산소득을 기준으로 활용하고 있는 미국과 달리, 근로장려세제에서는 가구별 재산평가액을 적용한다. 이것은 재산소득에 대한 국세청의 소득과락이 주로 과세대상 상품을 중심<sup>28)</sup>으로 이루어져 왔고, 최근 종합부동산세 시행을 계기로 국세청이 가구별 주택 및 토지 등 주요 재산보유현황 자료를 구축하고 있기 때문이다.

현행 근로장려세제의 재산 기준은 '무주택이고 일반재산 합계액 1억원 미만'으로 규정되어 있는데, 이 가운데 무주택 기준은 근로활동을 장려하고 근로빈곤층에 대한 소득지원과 더 나아가 자산형성을 통한 자립을 지원해야 하는 근로장려세제의 재산 기준으로 사실상 적절하지 않은 것으로 평가할 수 있다. 그러나, 이 기준은 재정경제부가 밝히고 있는 바와 같이, 제도 시행 초기임을 감안하여 2008년부터 3년 동안 최

소한 대상으로 근로장려세제의 안정적 집행 가능성을 검증하기 위해 설정된 것으로, 2011년부터 폐지될 예정이다. 한편, 일반재산 합계액 1억원이라는 기준 금액의 경우, 2006년을 기준으로 기초생활보장제도의 일반재산만 있는 차상위계층의 기준으로 추정되는 금액과 주택 소유자의 보유주택 평균가격 등으로 고려하여 설정된 것이다<sup>29)</sup>. 그러나, 이러한 재산 기준은 향후 근로장려세제의 도입 취지와 정책목표에 맞도록 완화되어 이로 인해 근로빈곤층이 혜택을 받지 못하는 사례를 최소화해야 한다.

이상에서 살펴본 재산 기준의 적용을 위해 가구별로 재산평가액 합산 시 포함되는 재산의 범위와 평가방법은 표와 같다. 이 가운데 대부분의 항목은 국세청이 전산시스템을 통해 파악할 수 있지만, 현실적으로 정확한 파악이 가장 어려울 것으로 예상되는 항목은 전세보증금이다. 전세보증금의 경우, 저소득층이 보유하고 있는 재산 가운데 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있으므로 제외하기 어려운 측면이 있지만 공공기관에 의해 체계적으로 관리되고 있지 않기 때문에, 근로장려금 신청가구의 신고와 증빙서류를 기초로 파악된 후 검증될 수밖에 없을 것이다.

26) 연간 소득금액 100만원은 근로소득공제 등을 감안하면 연간 근로소득 총급여액 700만원 수준에 해당한다.  
27) 과세대상에서 제외되는 연금소득의 경우에는 이러한 원칙에도 불구하고 소득을 구성하는 중요한 원천임을 감안하여 합산대상에 포함된다.

28) 2005년 세법개정에 의해 비과세 및 분리과세 되는 이자·배당소득에 대해서도 지급조서 제출의무가 부과되었다.  
29) 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 것이다(한국조세연구원, 「우리 현실에 맞는 EITC 실시방안」, 공청회 자료집, 2006).

표 5. 가구별 합산대상 재산의 범위 및 평가방법

재산의 종류	포함되는 재산의 범위	평가 방법
토지 및 건축물	재산세 부과대상의 토지 및 건축물	시가표준액
승용자동차	영업용 승용자동차 제외	시가표준액
전세금	전세금(임차보증금 포함)	임대차계약서 상의 전세금 및 보증금
금융재산	개인별 합계액 5000만원 이상인 예금·적금·부금·예탁금과 투자신탁	금융재산의 잔액
유가 증권	개인별 합계액 5000만원 이상인 주식, 채권	상장주식: 최종시세가액 그외 주식 및 채권: 액면가액
골프장 회원권	회원제 골프장을 이용할 수 있는 회원권	국세청의 기준시가
부동산을 취득할 수 있는 권리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조합원입주권</li> <li>• 분양권</li> <li>• 토지상환채권</li> <li>• 주택상환사채</li> </ul>	입주권: 기존건물평가액±청산금 분양권: 소유기준일까지 불입금액 도시상환채권: 액면가액 주택상환사채: 액면가액

자료: 재정경제부, 「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007.

(4) 근로장려세제 수급대상 선정과 관련된 쟁점: 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부

현행 근로장려세제 도입 과정에서 가장 큰 쟁점이 되었던 이슈는 기초생활보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용여부이다. 이와 관련된 논쟁은 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회 산하에 설치되었던 ‘EITC 연구기획단’에서 도입타당성과 도입방안에 대한 검토를 진행하면서 서부터 시작되었다고 할 수 있다. 당시 논의 과정에서 수급자 적용에 반대하던 입장의 논리는, 높은 최저생계비를 보장받는 수급자를 대상으로 근로장려세제를 적용하는 것은 과도한 급여 지급이라는 점과 중복지급을 허용하지 않고 기초생활보장제도와 근로장려세제 가운데 선택적으로 수급할 수 있도록 두 제도를 분리하여

배타적으로 운영해야 한다는 내용이었다. 반면에 수급자 적용에 찬성하던 다수의 의견은, 수급자는 소득지원이 가장 필요한 계층이며 근로능력이 있는 수급자의 근로유인을 제고할 수 있고, 권리로 보장된 기초생활보장 급여와 근로장려세제에 의한 급여를 개인이 선택하도록 하는 것은 바람직하지 않다는 것이었다. 또한, 그동안 법적 근거가 있음에도 불구하고 소득과약의 문제로 인해 시행되지 않았던 일반수급자에 대한 자활장려금을 폐지하여 근로장려세제로 일원화 할 수 있으며, 그렇지 않을 경우 일반수급자에 대한 자활장려금의 확대가 불가피하다는 입장이었다. 이러한 논쟁을 거쳐 근로장려세제 도입여부를 처음으로 결정했던 제64회 국정과제회의에서는 다수안에 따라 기초생활보장 수급자에 대해 근로장려세제를 적용하는 것으로

결론이 내려졌다.

그러나, 근로장려세제 도입여부가 결정된 이후에는 재정경제부에 설치된 EITC 추진기획단을 중심으로 구체적인 시행방안이 마련되기 시작했다. 이 과정에서 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 또 다시 쟁점으로 대두되었다. 당시 수급자에 대한 적용을 반대하던 입장에서는 최저생계비 수준을 고려할 경우 수급자에 대한 근로장려금 지급은 과도하다는 기존의 주장과 함께, 현행 기초생활보장제도의 통합급여체계와 보충급여 방식으로 인해 탈수급 유인이 제대로 작동하지 않는 상태에서 예산계약으로 인해 근로장려금을 일정수준 이상으로 높일 수 없는 상황이라면 수급자에게 근로장려금을 지급하는 것이 근로유인 측면에서 효과를 거두기 어렵다는 주장을 제기하였다. 결국, 실무위원회와 공청회 등을 거치면서 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 기존의 결정사항과 달리 2008년부터 3년 동안 적용하지 않는 것으로 합의되고 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 신청을 할 수 없도록 제한하고 있다<sup>30)</sup>. 또한, 국세청은 근로장려세제 집행과정에

서 이러한 규정을 적용하기 위하여 기초생활보장 수급현황 원자료를 보건복지부에 요청할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인에 대한 견해 차이에 따라 쉽게 합의를 도출하기 어려운 쟁점이라고 할 수 있다. 한편으로는, 그렇기 때문에 재논의를 통해 관련된 법 규정을 개정할 수 있는 여지가 여전히 남아 있다고 할 수 있다. 특히, 최근 진행되고 있는 기초생활보장제도의 급여체계를 개별급여체제로 개편하는 논의와 관련하여 이러한 가능성은 더욱 높아지고 있다. 또한, 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부와 관련하여, 2007년 세법개정안에서도 수급자에 대한 신청 제외 기준을 “3개월 이상 생계급여, 주거급여 또는 교육급여 중 하나 이상을 수급한 자”로 개정하는 내용을 포함하고 있으며, 근로장려금 수급자격 요건을 합리적으로 조정하기 위한 것이라고 개정이유를 밝히고 있다<sup>31)</sup>. 따라서, 향후 개별급여체계의 구체적인 내용을 바탕으로 하여 기초생활보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용가능성과 함께, 생계·주거·교육 등 각각의 개별급여와 근로장려세제와의 연계방안 등이 집중적으로 검토되어야 할 것이다.

30) 예를 들면, 2008년 한 해 동안 3개월 이상 기초생활보장 급여를 수급한 경우, 2009년 5월 근로장려금을 신청할 수 없다.  
 31) 그밖에, 근로장려금 신청의 근거자료로 근로소득 원천징수영수증(지급조서)과 휴·폐업에 한해 급여수령통장을 인정했던 부분을 휴·폐업의 경우가 아닐지라도 근로에 대한 사실관계가 확인되면 급여수령통장을 인정하는 것으로 개정하여, 사업주의 소득신고 의무를 강조하고, 근로자들이 받을 수 있는 불이익을 최소화하고자 하였다(재정경제부, 2007년 세제개편안, 2007.8).

### 3) 급여체계 및 급여산정방식

현행 근로장려세제는 급여체계를 통해 근로 유인을 강조하고 있는 미국 EITC와 동일한 형태로, 근로소득이 증가함에 따라 급여가 증가하는 점증구간(phase-in range), 근로소득의 변화에 상관없이 최대급여액을 지급하는 평탄구간(plateau/flat range), 근로소득이 증가함에 따라 급여가 감소하는 점감구간(phase-out range)으로 구성되어 사다리꼴 모양으로 설계되어 있다<sup>32)</sup>.

이러한 급여체계를 구성하고 있는 주요 파라미터(parameter)는 각 구간별 경계소득, 점증률(급여증가율), 점감률(급여감소율), 최대급여액이다. 먼저, 점증구간의 경계소득은 연간 800만원으로 설정되었는데 이것은 최저임금을 받는 근로자가 법정 최대 근로시간(주당 40시간)으로 근로할 경우 받을 수 있는 연간 소득수준을 고려한 것이며, 평탄구간의 경계소득 1,200만원 역시 가구당 평균 근로인원인 1.5명이 최저임금 수준으로 최대한 근로할 경우 받을 수 있는 연간 소득수준이 고려된 것이다<sup>33)</sup>. 점감구간의 경계소득에 해당하는 소득 기준은 앞서 살펴본 바와 같이 차상위계층 기준인 4인 가구 최저생계

비의 약 120% 수준을 감안하여 설정된 것이다. 다음으로, 점증구간의 점증률은 10%로 설계되었는데, 이것은 미국이 1975년에 EITC를 도입할 당시 고려했던 근로자의 사회보험료 부담수준을 고려한 것이다<sup>34)</sup>. 그러나, 현재 우리나라의 근로자가 부담해야 하는 사회보험료 수준이 약 7.5%임을 고려한다면 점증률 10%는 낮은 수준이라고 할 수 있다.

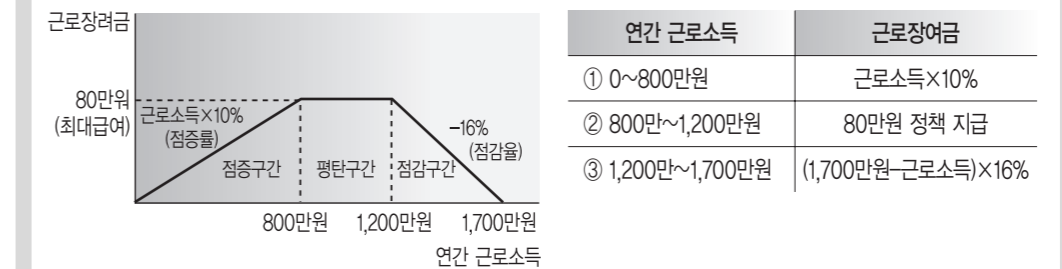
한편, 최대급여액 80만원과 점감률 16%는 위와 같이 결정된 기준들과 연동되어 쉽게 산출될 수 있는데, 최대급여액 수준은 당초 도입 여부 결정 당시 검토되었던 연간 200~280만원에 비해 크게 낮아진 것으로 제한적인 대상을 중심으로 운영되는 시행 초기임을 감안하더라도 매우 낮다고 할 수 있다. 반면, 점감률 16%는 보충급여 방식으로 인한 기초생활보장제도의 급여감소율 100%와 비교할 때 근로유인을 크게 저해하지 않을 수 있는 수준이라고 평가할 수 있다.

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

33) 이는 개별 근로자 평균임금(약 2,000만원)의 약 40%와 60%에 해당한다(재정경제부, 「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007).

34) 미국의 경우, EITC 도입 당시부터 10년 동안 점증률을 10%로 유지하였는데, 도입 당시 근로자의 사회보험료 부담은 약 5.8%였다. 그러나, 1984년 이후 점증률을 상향 조정하여 EITC의 근로유인과 소득지원을 강화했으며 2007년 현재 아동이 2인 이상인 가구에 대해 적용되는 점증률은 40% 수준으로 매우 높다(Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 「2004 GREEN BOOK」, 2004).

그림 4. 근로장려세제의 급여체계 및 급여산정방식



자료: 재정경제부, 「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007.

## 5. 마치며: 근로장려세제에 대한 전망과 향후 정책과제

### 1) 근로장려세제에 대한 전망

경제 위기 이후 국민기초생활보장제도 도입과 함께 본격적인 논의가 시작되었으며, 참여정부 이후 지난 몇 년 동안 구체적인 정책으로 발전되어 온 근로장려세제(EITC)가 시행을 앞두고 있는 상황이다. 국민기초생활보장제도가 우리나라의 소득보장체계에 있어서 획기적인 발전을 가져온 것으로 평가되는 것처럼, 근로장려세제의 시행이 향후 소득보장체계 전반에 어떤 형태로 구조적인 변화를 야기할 것인가에 대해서는 지금부터 관심을 가지고 주목해야 할 것이다. 특히, 근로장려세제는 그 동안 단절되어 있었

던 조세영역과 복지영역이 결합되어 새로운 형태로 운영되는 소득보장제도의 하나로서 의미를 지닐 뿐만 아니라, 도입여부와 구체적인 도입방안을 논의하는 과정에서 조세와 복지 두 가지 영역에 대하여 통합적인 관점으로 접근해야 할 필요성과 관련된 논쟁<sup>35)</sup>을 촉발시켰다. 제도 시행 이후에는 저소득층의 근로활동 장려 및 탈빈곤 또는 탈수급을 강조하는 방향과 관련된 소득보장체계 재편과정에서 중요한 고려요인이 될 것이며, 제도의 운영과정에서 소득과약과 관련되어 나타날 수 있는 많은 변화들이 조세 및 복지영역의 행정체계에 대해서 작지 않은 영향<sup>36)</sup>을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 한편, 근로장려세제는 초기에 매우 제한적인 대상에 대해 시행되기 때문에 적용대상이나 급여수준의 확대에 대한 필요성이 제기될 수 있다. 그런데, 법

35) 2005년 도입타당성 및 도입방안을 검토하는 과정에서, 소득세 경감을 위해 취해졌던 비과세, 감면 등 조세지출의 역진성에 대한 비판과 함께 이를 최소화함으로써 발생하는 근로소득세 자연증가분을 재원으로 활용하는 방안이 검토되었다. 이와 관련된 논의는 급증하는 복지수요에 대응하기 위한 재원조달 방안으로 증세 및 정부지출구조 조정 등의 논쟁으로 확산되었다.

36) 최근까지 국회에서 검토되었던 사회보험료 통합징수 및 국제형으로의 업무이관인 대표적인 사례이며, 다양한 복지프로그램의 산조사와 관련하여 국제정보 연계 및 활용방안 등이 검토되고 있다.

를체계나 예산구조 상으로 볼 때, 매년 정례적으로 개정이 이루어지는 조세특례제한법 상에 근거를 두고 있고, 재정지출이 아닌 조세지출 형태로 규정되어 있다는 점에서 다른 복지제도에 비해 상대적으로 확대 가능성이 높다고 할 수 있다.

## 2) 근로장려세제 시행에 따른 향후 정책과제

이상과 같은 근로장려세제에 대한 전망 속에, 근로장려세제의 개선 및 소득보장체계 내에서의 역할과 관련하여 향후 검토되어야 할 정책과제들을 살펴보고자 한다.

### (1) 정책목표의 우선순위 합의

현재의 근로장려세제는 앞서 명칭 변화과정을 통해 언급한 바와 같이, 근로유인이라는 정책목표에 대해 우선순위가 부여된 상태라고 판단할 수 있다. 그러나, 근로장려세제는 다양한 정책목표를 가지고 운영될 수 있으며, 향후 이러한 목표와 그 우선순위에 따라 소득보장체계 내에서의 역할과 비중, 제도의 적용대상 및 급여체계 등이 달라질 수 있다.

근로장려세제가 가장 중요한 정책목표로 설정하고 있는 것은 기본적으로 근로빈곤층에 대한 소득지원과 근로유인 두 가지이다. 그러나, 이를 구체적으로 살펴보면 기초생활보장제도의 사각지대에 놓여있는 근로빈곤층의 빈곤을 완화하기 위한 것인지, 궁극적으로 기초생활보

장 수급자의 탈수급을 목표로 하는 것인지, 근로빈곤층의 사회보험료 부담을 경감함으로써 사각지대를 해소하기 위한 것인지, 근로빈곤가구의 아동에 대한 양육비를 지원하기 위한 것인지 또는 조세 및 복지행정의 효율화를 위한 수단으로서의 역할이 중요한 것인지 등이 다양하게 논의될 수 있다. 따라서, 이와 관련된 구체적인 우선순위와 목표수준이 결정되어야만 기초생활보장제도 및 자활장려금 등의 기존 제도와 의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 소득보장체계 내에서 새로운 정책지원이 필요한 대상 집단에 대해 근로장려세제의 확대를 통해 접근할 것인지 아니면 새로운 제도를 도입할 것인지 등으로 논의가 발전될 수 있다. 근로장려세제에 대한 이해와 지향하는 바가 다를지라도 정책목표의 우선순위와 주요 정책대상의 범위에 대한 심층적인 논의와 사회적 합의가 필요하며, 이를 통해 소득보장체계 내에서 근로장려세제의 발전 방향과 성격, 역할 등을 규명할 수 있을 것이다.

### (2) 정책대상의 확대

현행 근로장려세제는 제도 시행 초기임을 감안하여 집행가능성을 검증하는데 초점을 두고 있는 시범사업적 수준이라고 평가할 수 있다. 정부는 이를 감안하여 아래와 같이 4단계로 단계적 확대 계획을 발표하고 있으나, 향후 정책대상의 확대를 위해 구체적인 방안을 마련해야 할 필요성이 있다.

표 6. 근로장려세제 단계적 확대계획(2008~2030)

	근로자 적용단계		사업자 확대단계	전면 시행단계
	1단계('08~'10년)	2단계('11~'13년)	3단계('14년부터)	4단계('30년까지)
적 용 대 상	아동 2인 이상 무주택	아동 1인 이상	아동 1인 이상	무자녀 가구도 적용
적 용 가 구	약 31만 가구	약 90만 가구	약 150만 가구	약 360만 가구
연간소요예산	약 1,500억원	약 4,000억원	약 1조원	약 2조 5,000억원

자료: 재정경제부, 「근로장려세제(EITC) 해설」, 2007.

근로장려세제의 적용대상을 확대하는 방안으로는 세 가지 방법을 검토할 수 있다. 먼저, 미시적 차원에서 대상 선정과 관련하여 부양아동 기준과 소득·재산 기준을 조정하는 것이다. 예를 들면, 부양아동이 없는 가구로의 확대적용 시점을 앞당기거나 소득(연간 부부합산 총소득 1,700만원) 및 재산 기준(가구 재산합계액 1억원)을 상향 조정<sup>37)</sup>하는 것이다.

두 번째 방안은 선정기준을 충족시키고 있지만 적용대상에서 배제되어 있는 집단을 포함시키는 것이다. 예를 들어, 소득세법 상 소득의 유형이 사업소득으로 분류되어 근로장려세제 적용대상에서 배제되어 있는 특수직 고용자, 다양한 이유로 인해 배제되어 있는 기초생활보장 수급자 등이 적용대상이 될 수 있다. 또한, 소득과 약률의 변화 추이에 따라 자영업자구에 대해서도 근로장려세제를 조기에 적용하는 방안이 검토되어야 한다. 영세 자영업자가 근로빈곤층의 상당한 부분을 차지하고 있고 이들에 대한 지원 대책이 요구되고 있는 상황임을 감안할 때, 때

출과 소득수준을 간편하고 정확하게 신고할 수 있도록 유도할 수 있는 방안을 마련하고 이를 전제로 근로장려세제의 혜택을 제공할 수 있도록 적용대상 확대계획을 수정해야 한다.

마지막으로 정책대상을 확대할 수 있는 방안은 기존의 확대계획과는 별도로 특정 정책집단을 대상으로 하는 근로장려세제를 도입하는 것이다. 예를 들어, 아동이 없는 가구의 경우 2030년이 되어야만 적용하는 것으로 계획되어 있으나, 노인(근로활동 장려)과 청년('88만원 세대'로 대표되는 불안정 취업에 대한 소득지원 및 근로유인) 등 부양아동 기준을 충족시킬 수 없는 집단을 대상으로 개인 단위의 근로장려세제 도입을 검토할 필요성이 있다. 만약 다음 정부에서 2010년 이전에 두 집단을 대상으로 별도의 근로장려세제가 도입된다면, 2단계가 시작되는 2011년부터 대부분의 저소득 근로자가 근로장려세제의 혜택을 받을 수 있을 것이다.

37) 도입여부 결정 당시, 가구 총소득을 기준으로 중위소득의 60% 또는 최저생계비의 150% 수준까지 적용하는 방안이 검토되었으나, 현재의 소득 기준은 부부합산 총소득 기준 최저생계비의 120% 수준으로 하향 조정된 것이다.

(3) 급여수준의 상향 조정

현행 근로장려세제의 급여수준은 제도 시행 초기임을 감안하더라도 매우 낮은 수준이므로, 소득과약의 정확성과 부정수급 유형 등 제도의 운영 측면에 대한 검증 결과를 고려하여 점증구간 경계소득과 점증률의 조정을 통해 최대급여액 수준을 상향조정해야 한다.

2005년 근로장려세제 도입여부를 결정할 당시, 근로장려세제의 평균 급여수준이 최소한 근로자의 사회보험료 부담수준(약 7.5%)을 초과하도록 설계해야 한다는 결론을 도출한 바 있다. 그러나, 현행 근로장려세제의 점증률 10%와 최대급여액 80만원은 이를 고려할 때 지나치게 낮은 수준이다. 점증률의 경우, 외형상으로는 사회보험료 부담수준보다 높은 것으로 보이지만 급여체계의 구간별로 평균급여율은 다르게 나타난다. 신규로 근로활동에 참여했거나 근로장려세제 시행에 따른 일용근로자 소득과약으로 인해 소득이 노출되어 그 동안 부담하지 않았던 사회보험료가 새롭게 부과되는 상황을 가정할 경우, 점증구간에서는 근로장려금이 사회보험료 부담을 초과하지만, 평탄구간이나 점감구간에 해당하는 근로자의 경우 80만원 또는 이에 미치지 못하는 근로장려금 수준으로는 새롭게 발생하는 사회보험료조차 부담할 수 없다

는 근본적인 문제점<sup>38)</sup>을 안고 있다.

결과적으로, 근로활동 참여 또는 소득노출로 인해 사회보험의 사각지대에서 벗어날 경우 추가적으로 발생하는 사회보험료 부담을 근로장려금으로 지원한다는 당초의 정책목표가 달성되지 않을 가능성이 크다. 특히, 지나치게 낮은 급여수준은 사업주가 소득신고를 회피하더라도 근로빈곤층으로 하여금 자발적으로 근로장려금을 신청하도록 유인할 수 있는 체계가 작동하지 않는 결과를 가져오며, 시행 초기부터 제도가 지닌 긍정적 효과를 왜곡하고 오히려 제도의 실효성에 대한 부정적 인식을 확산시킬 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 단계적 확대계획에는 적용대상의 확대 이외에 급여수준 상향 조정은 전혀 반영되어 있지 않다. 따라서, 소득세 경감을 위한 비과세·감면을 일부 조정하여 면세점 이하 근로자가 약 50%에 이르는 조세체계를 정상화하는 동시에, 이렇게 마련된 재원을 활용하여 최소한 2단계(2011년) 확대계획이 시작되기 이전에 근로장려금의 급여수준을 상향 조정해야 한다. 또한, 이 과정에서 부양아동 수가 많을수록 점증률과 최대급여액을 높게 하는 급여체제로 설계하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

(4) 근로장려세제의 특성으로부터 발생하는 제한점 개선

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

먼저, 전년도 소득을 기초로 급여가 지급되는 정책시차의 문제는 제도의 실효성, 특히 근로유인의 효과성과 밀접한 관련이 있으므로 시행 초기에 신규 근로활동 참여자를 중심으로 제도의 구조를 이해할 수 있도록 집중적인 정책홍보가 필요할 것이다. 또한, 근로빈곤층에 대한 일시적인 사회보험료 지원방안을 새롭게 마련하여 두 제도간의 연계를 통해 해결방안을 모색할 수 있을 것이다. 두 번째는 연 단위 지급주기로 인한 급여의 적시성 문제인데, 행정적 복잡성을 감수하고서라도 영국과 같이 급여주기를 주 또는 월 단위로 시행하거나 미국과 같이 사전 지급 후 정산제도(Advance-EITC)를 시행하지 않는다면 저소득층이 근로장려금을 일상생활의 지출에 사용하는데 한계가 있음을 인정하고, 이를 보완할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 다만, 국세청이 집행하는 과정에서 근로장려금이 확정된 이후 지급주기를 조정하는 방안을 검토할 필요성이 있다. 세 번째는 맞벌이가구의 소득합산으로 인한 불이익(marriage penalty) 문제이다. 이는 주로 가구 내에서 대부분의 여성이 차지하고 있는 이차소득자의 지위와 관련하여, 그들의 근로동기를 약화시킬 수 있다는 문제를 유발할

수 있다. 따라서, 2002년부터 미국 EITC에서 시행하고 있는 바와 같이, 맞벌이가구를 대상으로 구간별 소득 기준을 상향 조정하여 별도의 급여체계를 적용하는 방안을 적어도 2단계 확대시점(2011년)까지 마련해야 한다. 마지막으로 근로장려금 신청과 관련하여, 조세제도 내의 소득신고와 관련된 복잡성을 해소하고 접근성을 제고할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 근로장려세제는 기본적으로 공공부조제도에 비해 상대적으로 자산조사가 덜 엄격하기 때문에 수급률이 높은 특성을 지녔음에도 불구하고 신청절차에 대한 거부감이나 내용상의 어려움으로 인해 포기하여 근로장려금을 받지 못하는 사례가 존재하는데, 이를 최소화할 수 있도록 다양한 교육 및 홍보방안을 마련하여야 한다.

(5) 기초생활보장 수급자에 대한 근로장려세제 적용방안 검토

계속해서 강조하고 있는 바와 같이, 근로장려세제 도입 과정에서 가장 쟁점이 되었던 이슈는 기초생활보장 수급자에 대한 적용배제 문제였다. 논란 끝에 시행 초기에는 수급자에 대해 근로장려금 신청을 제한하는 것으로 정리되었으나, 국세청의 소득과약 과정에서 수급자의 근로소득이라 하여 제외하는 경우는 발생하지 않을 것이다. 따라서, 소득과약 정도가 점차 개선될수록 현행 기초생활보장제도 하에서 근로능력이 있는 수급자들의 근로의욕 저하 문제는 오히려 더욱 심화될 가능성이 높다고 할 수 있다. 따

38) 평탄구간 중 연간소득 1,070만원의 경우 받게 되는 최대급여액 80만원은 약 7.48%의 급여율에 해당하므로 이를 초과하는 소득구간에 해당될 경우 근로장려금이 사회보험료 부담수준에 미치지 못한다. 또한, 4인 가구최저생계비 수준에 해당하는 연간소득 1,500만원의 경우 근로장려금은 32만원으로 급여율은 약 2.1%, 차상위계층에 해당하는 연간소득 1,600만원의 경우 근로장려금은 16만원으로 급여율은 1%에 불과하다.

라서, 기초생활보장 수급자에 대한 적용여부는 향후 검토되어야 할 정책과제 중에 가장 핵심적인 부분이라 할 수 있다.

먼저, 기초생활보장 수급자의 근로활동 및 소득과악 실태에 관한 심층조사를 통해 기초생활보장제도의 모니터링 효과를 제고함과 동시에 수급자의 근로장려세제 적용가능성을 집중적으로 검토해야 한다. 이를 바탕으로 수급자에 대한 적용방안과 소득과악률을 고려한 적용 시점 등이 결정되어야 한다. 두 번째는 기초생활보장제도의 급여체계 개편방향과 내용을 바탕으로 이에 대한 연계방안이 모색되어야 한다. 특히, 개별급여체계로의 전환이 현실화 될 경우 수급자에 대한 근로장려세제 적용가능성은 더욱 높아진다고 할 수 있다. 따라서, 생계급여를 포함한 다양한 개별급여와의 연계방안을 마련하여 근로유인을 제고하면서도 근로빈곤층에 대해 소득지원을 가능하게 하는 형태로 근로장려세제의 급여체계를 재설계 할 수 있을 것이다. 또한, 현행 기초생활보장제도의 근로소득공제 및 자활장려금과의 관계 정립을 포함하여, 각각의 개별급여제도마다 선정 및 급여결정에 있어서 근로유인을 제고하기 위한 근로소득공제를 적용하는 방안<sup>39)</sup>도 적극 검토되어야 할 것이다.

(6) 저소득층 지원을 위한 관련 정책 도입 및 연계방안 모색

근로장려세제의 시행과 관련하여 저소득층의 다양한 욕구에 대응하고 빈곤으로부터 벗어나도록 지원할 수 있는 다양한 제도가 도입 또는 연계될 수 있는 가능성이 높아졌다고 할 수 있다.

먼저, 아동양육 지원을 위한 정책방안으로 전 통적으로 논의되어 왔던 아동수당과 함께 환급 가능한 세액공제 방식으로 운영되는 아동양육 지원세제(CTC)의 도입 가능성도 검토되어야 한다. 만약, 아동양육비 지원에 있어 CTC가 도입되어 중요한 역할을 수행하게 된다면, 기존의 보육료 지원제도와 함께 아동수당, 근로장려세제 등이 함께 검토되어 적절한 역할분담 및 연계방안이 검토되어야 할 것이다. 또한, 현재 요보호아동에 대해 제한적으로 실시되고 있는 CDA 제도를 저소득층에 대한 보편적인 IDA로 확대하여 자산형성을 통해 탈빈곤을 지원하는 주요 제도로 활용하고, 근로장려세제로부터 연간 1회 지급받는 급여를 IDA와 연계시킬 수도 있다.

한편, 현재 검토 중인 사회보험료 통합징수 업무가 국세청으로 이관될 경우 근로장려금과 사회보험료를 연계함으로써 1차 사회안전망인 사회보험의 사각지대 해소를 위한 방안을 검토

할 수 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 별도로 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원방안을 마련하여 근로장려세제의 정책시차를 보완하고 근로활동에 새롭게 참여하는 시점부터 직접적으로 사회보험료 부담을 경감시키는 방안도 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 또한, 도입 당시부터 문제가 제기되었던 근로장려세제와 최저임금의 관계<sup>40)</sup>와 관련해서는 근로장려세제의 시행과 관계없이 적정 수준의 임금을 지급하도록 강제하는 최저임금제도 고유의 기능을 수행하도록 관리해야 할 것이다.

근로장려세제는 비록 참여정부에서 도입되었지만, 실질적인 제도의 시행과 발전은 차기 정부에서 진행된다고 할 수 있다. 따라서, 차기 정부에서는 이상에서 살펴본 정책과제들을 중심으로 근로장려세제의 개선과 내실화에 초점

을 맞추면서, 동시에 우리나라의 소득보장체계를 구성하고 있는 관련 제도 또는 새롭게 도입해야 할 필요성이 있는 정책과의 정합성 또는 연계 가능성을 모색해야 한다. 이와는 별도로 운영주체인 국세청은 근로장려세제의 시행 과정에서 전체 소득계층에 대한 소득·재산과악 인프라를 구축함과 동시에 영세 자영업자를 포함한 근로빈곤층이 자발적으로 소득을 신고할 수 있는 유인체계를 만들어 소득과악률을 제고해야 한다. 그리고, 이를 통해 개인별·가구별 소득·재산 통합 정보체계를 구축하고 이를 모든 정부부처가 국가정책을 시행함에 있어서 가장 기초적인 행정자료로 활용할 수 있는 시스템을 마련함으로써 조세와 복지영역에서의 행정체계를 효율화하는 것도 매우 중요한 정책과제라 할 수 있다. **국립**

39) 미국의 경우, TANF 수급자의 근로유인과 소득지원을 위해 개별 공공부조제도마다 자체적으로 근로소득공제를 시행하고 있으며, 동시에 EITC 제도의 혜택을 받도록 적극 권장하기 위해 정부 및 지역을 시행하고 있으며, 동시에 EITC 제도의 혜택을 받도록 적극 권장하기 위해 정부 및 지역사회 차원에서 많은 노력을 기울이고 있다.

40) 미국과 영국의 경우 EITC와 WTC를 시행하면서 각각 최저임금수준을 인상하거나 최저임금제도를 현실화함으로써 실질적인 지원효과가 나타나도록 하였다. 우리나라의 경우, 근로장려세제 시행에 따른 소득과악률 제고는 오히려 최저임금제도의 실효성을 높일 수 있다는 의견이 제기된 바 있다.