

미국 CTC(Child Tax Credit), 지난 10년간의 변화와 최근 동향

최현수
한국보건사회연구원 부연구위원

1. 들어가며: 미국 CTC에 대한 이해의 필요성

미국의 EITC(Earned Income Tax Credit)는 1975년 도입된 이래 미국의 빈곤정책으로서 가장 견고하고 커다란 성공을 거둔 정책들 중 하나로 자리매김하였다. 저소득층을 대상으로 하는 각종 공공부조프로그램보다 더욱 큰 예산규모의 프로그램으로 성장하였으며, 소득지원과 동시에 근로활동 참가에 대한 유인을 제공함으로써 저소득층의 경제적 능력과 삶의 질을 향상시키고 지역사회를 활성화시킨 것으로 평가되고 있다.

지난 몇 년 동안 우리나라도 EITC의 도입 필요성과 집행 가능성에 대한 논의가 계속해서 진행되어 왔다. 이 과정에서 관련 전문가 및 노사, 시민단체의 다양한 찬반 논쟁도 있었고 부처간 견해 차이도 있었다. 그렇지만, 2006년 12월 세

법개정안이 국회를 통과함에 따라, 「조세특례제한법 제100조의2~제100조의13」에 근거를 두고 ‘근로장려세제’라는 명칭으로 미국식 EITC 유형의 제도가 도입되었다. 다만 논란의 중심이 되었던 소득과약 문제와 관련하여 저소득층에 대한 소득과약 인프라 개선 등 시행 준비를 위하여 당초 계획(2007년 시행, 2008년 최초 급여지급)보다 1년 유예된 2008년부터 시행(2009년 최초 급여지급)하는 것으로 결정되었으며, 적용대상 역시 근로자 가구부터 출발하여 사업자 가구가 단계적으로 확대하는 방안이 제시되었다.

이처럼 우리나라 실정에 적합한 형태의 환급형 세액공제(Refundable Tax Credit)¹⁾ 제도를 도입하기 위해 진행된 논의는 주로 미국의 EITC를 기반으로 출발하였고, 이후 논의과정에서 2003년 영국에서 시행된 WTC(Working Tax Credit)도 추가적인 검토대상이 되었지만 이러한 제도들은 모두 근로활동 참가를 전제로 한 저소득 근로

1) 환급형 세액공제는 납부해야 할 세금을 공제하는데 그치지 않는다는 점에서 'Non-Wastable Tax Credit'으로도 불리는데, 급여체계에 의해 산출된 급여액(Credit)과 납부해야 할 세금의 차액을 현금으로 지급하는 방식이다. 특히 납부해야 할 세금이 전혀 없는 면세기준 이하 가구도 소득신고를 통해 국세청으로부터 산출된 급여액 전체를 현금으로 지급받을 수 있는 제도이므로 기존 감세정책과 달리 저소득층에게도 혜택을 제공할 수 있다.

자가구에 대한 지원에 초점이 맞춰진 것이었다. 그러나 이러한 과정에서 간과되었던 중요한 제도가 CTC(Child Tax Credit)이다. 이 제도는 미국과 영국에서 같은 명칭으로 불리고 있는데, 국세청을 전달체계로 하여 EITC와 같은 환급형 세액공제 유형으로 보다 폭넓은 소득계층의 아동을 지원하는데 초점을 두고 있다는 점이 특징이다. 그런데 영국 CTC의 경우 주로 WTC와 함께 언급²⁾되었던 반면, 미국의 CTC는 잘 알려져 있지 않다. 미국의 CTC는 1997년 입법되어 제도가 시행된 지 10년이 되었고 시행 첫 해인 1998년 약 35억 달러에 그쳤으나 2005년에는 약 462억 달러로 EITC(약 388억 달러)를 제치고 가장 큰 예산³⁾이 투입되는 소득지원 프로그램으로 확대되었다⁴⁾. 이처럼 큰 규모의 제도가 운영되고 있음에도 불구하고, 미국에는 별도의 아동지원 프로그램이 없다고 생각하는 경우가 많다. 물론 미국의 CTC는 아동수당 형태의 보편적 프로그램과는 다른 유형의 제도이며 영국의 CTC와도 상당한 차이가 존재한다. 그러나 중요한 것은 보육료 지원이나 소득세법상 소득공제 이외에 아동에 대한 현금지원 프로그램이 없는 우리나라의 경우 미국과 영국의 CTC와 같은 환급형 세액공제 방식도 기존에 논의되어 온 아동수당 등과 함께 중요한 정책대안으로 반드시 검토되어야 한다는 점이다.

이에 따라 이 글에서는 먼저 미국 CTC 운영체계의 주요내용을 소개하고, 제도에 대한 기본적인 이해를 바탕으로 CTC가 도입된 1998년 이후 지난 10년간 나타났던 제도적·재정적 측면의 변화과정을 살펴보고자 한다. 다음으로 CTC의 운영체계 특히, 급여산정기준과 관련해서 제기되고 있는 중요 이슈들을 간략히 제시할 것이다. 마지막으로 2008년 근로장려세제(EITC) 시행을 준비하고 있는 상황에서 향후 도입 가능한 아동지원 프로그램의 유형 중 하나로 미국의 CTC가 우리에게 주는 정책적 함의 및 고려사항을 제안하고자 한다.

2. CTC의 운영체계

1) 개요 및 운영체계

CTC는 개별가구가 연방정부에 대하여 소득신고 시 신청할 수 있는 매우 중요한 세액공제(Tax Credit) 중 하나이다. 이 제도는 부양아동에 대한 인적공제(소득공제)와는 다른 환급형 세액공제로서 납부해야 할 연방 소득세액이 있는 가구의 세액을 공제할 뿐만 아니라 그 나머지를 연방정부로부터 현금급여로 지급받을 수 있다.

CTC의 운영은 EITC와 마찬가지로 국세청

2) 최현수, “영국의 근로소득보전세제 개편 배경 및 주요내용”, 보건복지포럼 제100호, 한국보건사회연구원, 2005. 참조.
3) EITC나 CTC와 같은 환급형 세액공제 제도의 경우 전체 예산 중 일부는 조세감면 방식으로 제공되는 조세지출로, 일부는 현금급여로 지급되는 재정지출로 구분된다.
4) Tax Policy Center, “Spending on the EITC, Child Tax Credit, and AFDC/TANF 1976~2010”, 2007.

해외제도 하이라이트

(Internal Revenue Service: IRS)이 담당하고 있으며, 소득세체계 내에서 소득신고를 통해 급여산정 및 환급액에 대한 지급이 이루어진다. CTC 및 Additional CTC의 급여액 결정 및 지급과정은 아래와 같다.

먼저 모든 가구는 매년 4월 중 전년도 귀속분에 대한 소득신고서(tax return)를 작성하여 제출해야 한다. 이 때 소득세 산출 및 EITC 급여결정과 함께 CTC의 급여결정을 위하여 근로소득을 포함한 소득 및 각종 소득공제와 관련된 자료를 지정된 서식에 작성하여 제출한다. 개별가구로부터 제출된 소득신고 자료를 기초로 납부해야 할 소득세액과 CTC에 의해 받을 수 있는 급여액이 결정되는데, 급여액은 아동수와 조정총소득(AGI)⁵⁾, 그리고 소득신고 유형(홀벌이, 맞벌이)에 따라 가구별로 산출된다. 산출된 급여액은 소득세액과 급여액, 근로소득 수준에 따라 다시 납부

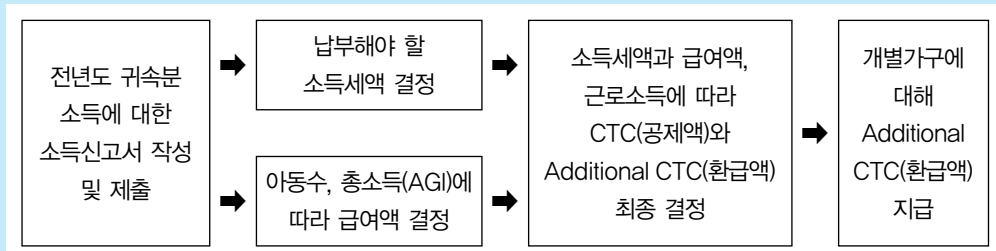
해야 할 소득세액을 공제하는 부분인 CTC와 급여로 환급받는 부분인 Additional CTC로 구분되며, 이 가운데 후자를 실제 지급받게 된다. 이처럼 전년도 귀속분 소득을 기초로 결정되는 CTC 역시 EITC와 마찬가지로 사후적 급여의 성격을 지닌다.

2) 수급자격

CTC의 대상이 되기 위한 자격조건은 크게 일반적 조건(general eligibility)과 재정적 조건(financial eligibility)으로 구분할 수 있는데 전자는 기준에 부합하는 아동이 있는가를, 후자는 조정총소득(AGI)과 근로소득이 일정한 범위에 해당하는가를 의미한다.

먼저 CTC는 아동을 지원하기 위한 프로그램이므로 가장 중요한 자격조건은 역시 아동이 있

그림 1. CTC의 운영체계 개요



5) 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 총 소득을 의미한다.

Social Services Highlight

어야 한다는 점이다. 이 때, CTC의 지원대상이 되는 아동의 기준은 대부분 EITC와 유사하지만 일부 차이가 있다. CTC를 신청하기 위해서는 소득신고 가구는 아동에 대해 실질적인 부양관계에 있어야 하며, 아동은 해당연도에 적어도 6개월 이상 국내에 거주하여야 하고 시민권이나 영주권을 가져야 한다는 점에서는 EITC와 동일하다. 그러나 가장 중요한 아동의 연령기준에 있어서 EITC는 19세 미만⁶⁾인 반면, CTC는 소득신고 대상연도 12월말을 기준으로 17세 미만⁷⁾의 아동이라는 점에서 다르다.

다음으로 소득기준의 경우 근로소득이 임금소득, 자영업으로부터 발생한 순 사업소득, 파업시 노동조합기금에서 지급 받는 급여, 퇴직연령 이전에 장애로 인해 지급받는 장애연금 등 과세 근로소득으로 구성된다는 점에서 EITC와 동일하다. 그러나 구체적인 소득기준은 전혀 다르다. EITC의 경우 아동 수와 소득신고 유형에 따라 조정총소득(AGI)과 근로소득이 일정수준 이하이어야 하지만, CTC는 2006년 귀속분 기준으로 연간 근로소득이 11,300달러 이상이어야 하며 조정총소득은 아동수와 소득신고 유형에 따라 일정수준 이하이어야 한다. 한편 EITC와 CTC 모두 공통적으로 공공부조제도에 적용되는 재산기준은 없지만, EITC는 이자나 배당소득 등 재산소득이 연간 2,800달러 이하이어야 하는 반면 CTC는 이와 같은 재산소득에 제한을 두지 않

는다는 점에서 차이가 있다.

3) 급여체계

EITC의 경우 적용대상 가구의 급여액은 아래 표와 같이 아동수(0, 1, 2명이상)와 소득신고 유형(홀벌이, 맞벌이) 구분에 따른 6가지 유형의 급여체계에 따라 결정되며, 실제 운영에 있어서는 매년 재무부장관이 소득구간을 50달러씩 나누어 각 구간별로 급여액이 얼마인지 제시하고 있는 EITC 급여표가 활용된다.

이처럼 6개의 유형으로 구성된 EITC의 급여체계는 아래 그림과 같다. EITC의 급여체계의 가장 큰 특징은 근로소득 수준에 따라 점증구간(phase-in range), 평탄구간(plateau/flat range), 점감구간(phase-out range)으로 구분되어 사다리꼴 모양으로 설계되어 있다는 점이다.

세 구간 가운데 EITC 급여체계에서 가장 주목 받는 점증구간은 근로소득이 발생하는 순간부터 근로소득이 증가함에 따라 EITC 급여액이 정률(급여증가율)로 증가하는 구간으로 저소득 근로자가구에 소득을 지원하는 동시에 근로유인을 제공한다. 평탄구간은 근로소득 증가에 상관없이 최대급여액이 유지되는 구간이며, 마지막으로 점감구간은 근로소득이 증가함에 따라 EITC 급여액이 정률(급여감소율)로 감소하여 0에 도달하는 구간이다. 특히 아동수가 많을수록

6) 학생의 경우 24세 미만이며, 중증장애가 있는 경우 연령제한이 없다.

7) 예를 들어, 2007년 4월에 2006년도 귀속분에 대해 소득 신고를 하고 CTC를 신청하기 위해서는 2006년 12월31일 현재 17세 미만인 아동이 있어야 한다.

표 1. 미국 EITC 급여산정을 위한 소득구간별 주요 Parameter

(단위: \$, %)

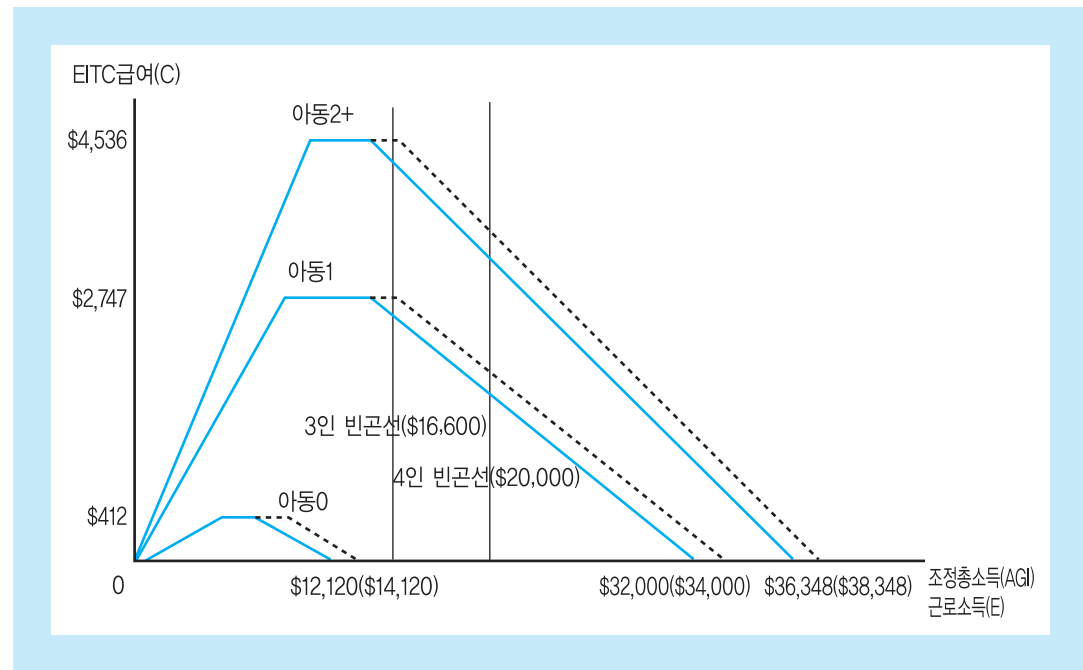
연도	점증구간	급여 증가율	최대 급여액	평탄 구간	급여 감소율	점감 구간		
2006	single	아동 0명	0~5,350	7.70	412	5,350~6,750	7.67	6,750~12,120
		아동 1명	0~8,050	34.12	2,747	8,050~14,850	16.02	14,850~32,000
		아동 2명 이상	0~11,300	40.14	4,536	11,300~14,850	21.10	14,850~36,348
	joint	아동 0명	0~5,350	7.70	412	5,350~8,750	7.67	8,750~14,120
		아동 1명	0~8,050	34.12	2,747	8,050~16,850	16.02	16,850~34,000
		아동 2명 이상	0~11,300	40.14	4,536	11,300~16,850	21.10	16,850~38,348

주: 1) single - 독신가구 또는 근로소득자 1인 가구, joint - 맞벌이 가구

2) 급여증가율 및 급여감소율은 소수점에서 오차 존재

자료: Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 2004 GREEN BOOK, U.S. GPO, 2004, p.13~38을 참고로 Dept. of the Treasury, Internal Revenue Service, (Publication 596) EITC: for Use in Preparing Returns 2006. 재구성.

그림 2. EITC 급여체계 (2006년 귀속분 근로소득 기준)



주: 점선은 맞벌이가구(Joint Tax Return)에 해당하는 급여체계.

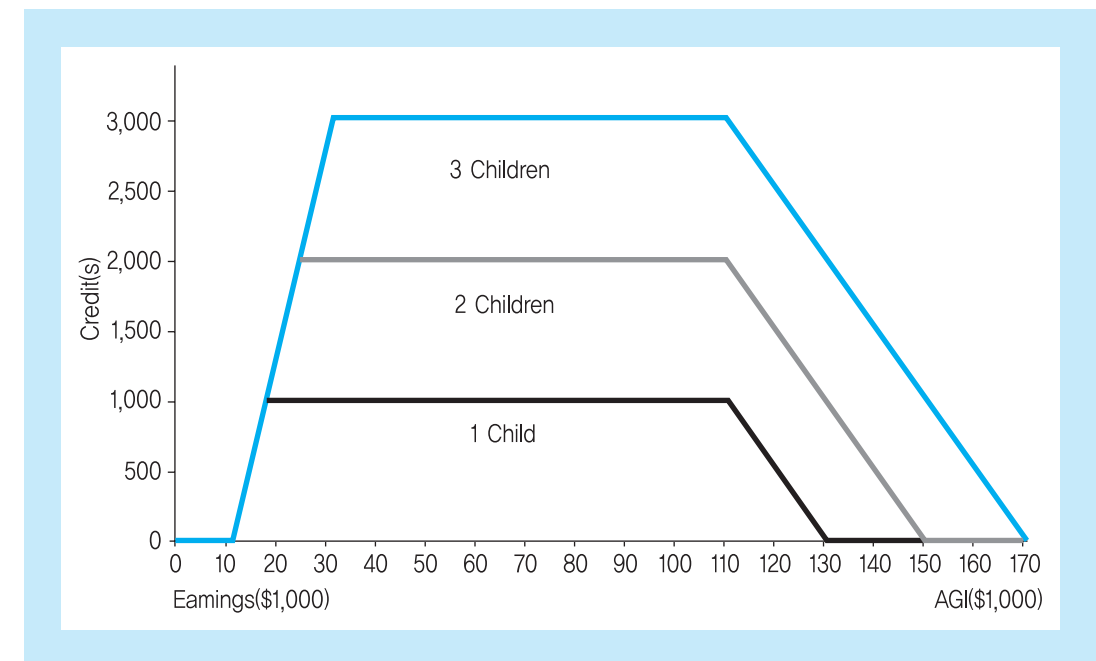
적용범위와 최대급여액이 높아지며, 부시 대통령의 감세정책 법안(The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001)에 따라 2002년부터 맞벌이가구를 대상으로 적용범위가 1,000달러 각각 확대 적용되기 시작하였으며, 2005년부터 2007년까지는 2,000달러로, 2008년 이후에는 3,000달러 확대된 급여체계가 맞벌이 가구에 대해 적용된다.

반면 CTC의 급여액은 개별가구의 아동수(1인당 1,000달러), 세 가지 소득신고 유형(홀벌이, 맞벌이가구로 공동신고, 맞벌이가구로 개별신

고), 조정총소득(AGI), 근로소득, 그리고 EITC와 유사하게 구성된 점증구간의 급여증가율(15%)과 점감구간의 급여감소율(5%)에 따라 다양하게 결정되어 EITC보다 다소 복잡하다. 특히, 산출된 CTC 급여액은 다시 소득세액과 급여액, 근로소득 수준에 따라 납부해야 할 소득세액을 공제하는 CTC와 공제하고 남은 부분 가운데 실제 급여로 환급받는 Additional CTC로 명목상 구분되므로 더욱 이해하기 어려운 점이 있다.

CTC의 급여체계 역시 EITC와 마찬가지로 사다리꼴 모양으로 설계되어 있다는 공통점이 있

그림 3. CTC 급여체계 (2006년 귀속분 근로소득 기준)



주: 맞벌이가구로서 공동신고(joint tax return)할 경우를 상정하여 아동수 3인까지의 급여체계만 제시한 것으로, 홀벌이가구(single & heads of households)와 맞벌이가구로서 개별신고(married couples filing separately)의 경우에도 아동수에 제한 없이 급여체계를 구성할 수 있음.

해외제도 하이라이트

지만, EITC의 급여체계와는 다른 중요한 특징이 몇 가지 있다. 먼저 수급대상 선정기준이 되는 조정총소득(AGI)과 근로소득의 적용범위는 EITC에 비해 월등히 높다. 따라서 EITC가 저소득 근로자가구를 주요 정책대상으로 삼고 있다면 CTC는 중산층 이상을 폭넓게 포괄하고 있다고 할 수 있다. 두 번째는 평탄구간에 해당할 경우 아동 1인당 1,000달러에 해당하는 급여액 전체(full credit)를 세액공제 부분인 CTC와 실제 환급부분인 Additional CTC의 형태로 받을 수 있다는 점이다. 반면에 점증구간과 점감구간은 일부분을 받을 수 있는 구간(partial credit)에 해당하며, 점증구간은 최소 근로소득 초과분에 대해 점증률 15%를, 점감구간은 소득신고 유형별 점감

구간 경계소득(홀벌이 75,000달러, 맞벌이 공동신고 110,000달러, 맞벌이 개별신고 55,000달러)으로부터 점감률 5%를 적용하여 급여액이 산출된다. 따라서 CTC의 최대 적용범위는 해당가구의 아동수와 소득신고 유형에 따라 다양하게 나타난다. 세 번째는 CTC의 급여체계와 관련된 문제점으로 제기되는 것으로 최소 근로소득 기준이 설정되어 있다는 점이다. 이로 인해 각 가구는 아동수가 많을지라도 근로소득이 이 기준(2006년 기준, 연간 11,300달러)을 넘지 못하면 CTC 급여의 대상이 될 수 없다.

이상에서 살펴본 CTC 급여체계의 특징과 급여산정 방식을 구체적인 사례를 들어 살펴보면 다음과 같다.

〈사례〉 CTC의 자격조건을 충족시키는 17세 미만 아동이 4인 있는 맞벌이가구로, 연간 조정총소득(AGI)이 112,000달러이며 부부가 공동으로 합산 신고한 경우(이 가구의 납부해야 할 소득세액은 2,000달러로 가정)

- ① 아동수에 따라 최대급여액(full credit) 산출: 4,000달러 (=4인×1,000달러)
- ② 연간 조정총소득(112,000달러)이 소득신고 유형별 점감구간 경계소득(110,000달러)을 초과하므로, 초과분(2,000달러)을 계산한 후 5%의 점감률을 적용하여 급여감소분 산출: 100달러 (=2,000×5%) <만일 초과분이 없을 경우, ①에서 산출된 결과가 최종 급여액으로 확정>
- ③ ①에서 산출된 최대급여액과 급여감소분을 계산하여 최종 급여액 확정: 3,900달러 (=4,000-100)
- ④ 최종 급여액 중 납부해야 할 소득세액을 공제하는데 사용되는 부분은 CTC 급여액: 2,000달러 <만일 최종 급여액이 납부 소득세액 보다 적을 경우, 최종 급여액 전체가 CTC 급여액에 해당되며 공제하고 남은 급여액이 없으므로 실제 환급받는 Additional CTC 급여액은 0>
- ⑤ 급여액 중 CTC로 확정되고 남은 금액 산출: 1,900달러 (=3,900-2,000)
- ⑥ 최소 근로소득 기준(11,300달러) 초과분을 산출: 100,700달러 (=112,000-11,300)
- ⑦ ⑥의 초과분에 점증률 15%를 적용한 결과 산출: 15,105달러 (=100,700×15%)
- ⑧ ⑤에서 산출된 나머지 급여액과 ⑦에서 산출된 결과를 상호 비교하여, 작은 값을 최종적으로 환급받을 수 있는 Additional CTC 급여액으로 확정: 1,900달러 (1,900 < 15,105)

Social Services Highlight

4) 다른 프로그램과의 관계

EITC와 마찬가지로 CTC에 의해 실제로 지급받게 되는 급여는 SSI(Supplemental Security Income), Medicaid, Food Stamp, Low-Income Housing 등 각종 공공부조제도에서 자격기준이나 급여수준을 결정하는데 있어서 소득으로 간주되지 않으므로 영향을 미치지 않는다. 한편, EITC의 경우 TANF의 수급자격 및 급여수준을 결정하는데 있어서 주정부가 자율적으로 결정할 수 있도록 재량권을 부여하고 있다. 반면에 CTC 확대와 부시정부의 주요 감세정책의 내용을 포함하고 있는 EGTRRA(The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001)의 규정에 의하여 CTC로부터 실제로 환급된 급여액은 연방정부의 재원으로 운영되는 연방 및 주정부, 지방정부의 모든 프로그램에서 소득으로 간주되지 않는다.

그러나 일반적으로 자산조사를 실시하는 공공부조제도에서는 EITC와 CTC 급여의 수급시점을 기준으로 2개월이 지난 이후부터 이를 소득이 아닌 자산에 포함시킨다. 예외적으로 SSI는 9개월, Food Stamp는 12개월 이후부터 적용된다.

3. CTC의 도입 및 변화과정

1) 제도적 측면

EITC는 근로빈곤층의 사회보장세 부담을 완

화하고 근로의욕을 고취하기 위해 1975년 도입된 이후 대표적으로 1986년, 1990년, 1993년, 2001년 4차례에 걸쳐 EITC 관련 내용이 포함된 법안에 의해 크게 확대되었다. 특히 1990년대 들어 클린턴 정부에서는 급여수준과 적용대상을 크게 강화하였다. 그 결과 EITC의 최대급여액은 400달러에서 4,536달러로 약 11배 증가하였고, 최대 적용범위는 8,000달러에서 38,348달러로 약 5배 높아졌다. 이에 따라 EITC에 투입되는 예산규모 역시 약 30배 이상 확대되었다.

이와 같은 EITC의 성장이 지난 30년 동안에 걸쳐 이루어진 것이라면 CTC는 1997년 The Taxpayer Relief Act of 1997(P.L.105-34)에 입법되어 1998년에 처음으로 시행된 지 10년 만에 EITC보다 더욱 빠른 속도로 확대되어 단일 프로그램 중 가장 많은 재원이 투입되는 제도로 성장하였다. 이러한 제도적 확대 과정을 크게 세 단계로 나누어 보면, 1997년, 2001년, 2003년 통과된 감세정책 관련 법안을 중심을 살펴볼 수 있다.

먼저 1997년 The Taxpayer Relief Act of 1997(P.L.105-34)에 의해 1998년 도입된 CTC는 첫 해에 아동 1인당 400달러, 1999년 이후 아동 1인당 500달러를 공제해주는 세액공제체제였다. 그러나 도입 초기에 아동이 1인 또는 2인 있는 가구에 대해서는 환급이 이루어지는 제도가 아니었으며, 아동이 3인 이상인 가구에 대해서만 제한적으로 환급을 적용하였다.

이처럼 규모와 지원방식 측면에서 아동이 있는 가구를 지원하는데 한계를 지니고 있었던 CTC는 시행된 지 3년 만에 첫 번째로 획기적인

해외제도 하이라이트

변화를 겪게 된다. 그것은 부시 행정부의 전면적인 감세정책을 중심으로 구성된 The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act(EGTRRA) of 2001(P.L.107-16)에 의한 것이었다. 이 법안에 의해 크게 네 가지 측면에서 변화가 나타났는데, 첫 번째는 CTC의 최대급여액 수준이 2001~2004년에 아동 1인당 600달러로 확대되었으며, 그 후 2005~2008년에 아동 1인당 700달러, 2009년에 아동 1인당 800달러, 2010년에는 아동 1인당 1,000달러까지 단계적으로 확대하는 방안이 제시된 것이다. 그러나 무엇보다도 EGTRRA에 의한 CTC의 중요한 변화 내용은 지원방식에 있어서 환급형 세액공제로 전환되었다는 것이다. 1998년부터 2000년까지 3년 동안은 아동이 3인 이상인 가구만을 대상으로 사회보험료(social security tax)가 EITC 급여액을 초과하는 경우에 한해 매우 제한적으로 환급성을 인정하였고, 기본적으로는 납부해야 할 소득세액을 공제하는데 그치는 비환급형 세액공제였다. 그러나 CTC가 단순한 세액공제에 그치지 않고 나머지 급여액을 실질적으로 환급하는 제도로 전환되었다는 사실은 소득지원 프로그램으로서 CTC의 성격과 위상에 있어서 중요한 발전을 의미하는 것이었다. 환급성을 인정함으로써 수급대상 가구, 특히 면세기준 이하의 가구에 대해서도 훨씬 더 크고 실질적인 혜택을 제공할 수 있게 되었으며, EITC와 유사한 성격을 지니게 됨으로써 아동양육지원 및 아동빈곤 감소를 위한 프로그램, 그리고 근로활동을 유인하는 프로그램으로서 커다란 의미를 지니게 되었다.

또 하나의 중요한 변화는 CTC가 기존의 EITC 및 다른 프로그램들과 상호 보완되도록, 특히 근로유인 측면을 고려하여 제도를 설계하였다는 점이다. 즉 최소 근로소득 기준을 설정하고 CTC에 의해 실제로 급여지급이 이루어지는 부분을 산출할 때 아동수에 따른 최대급여액의 범위 내에서 이 기준을 초과하는 근로소득의 일정비율만큼 환급받을 수 있도록 한 것이다. 최소 근로소득 기준을 10,000달러로 설정하였으며, 2001년부터 2004년까지는 이 기준을 초과하는 부분의 10%까지 환급을 인정하였다. 그리고 2002년부터 이러한 최소 근로소득 기준을 물가에 연동시켜 높이도록 하였다. 이러한 최소 근로소득 기준은 Food Stamp와 같은 다른 공공부조 프로그램의 급여수준이 감소하기 시작하는 수준을 고려한 것이며, 근로소득 수준이 높아 EITC의 대상이 되지 못하는 중산층에 대해서도 CTC를 통해 아동을 지원하기 위해 적용대상이 될 수 있는 소득범위가 매우 높게 설계되었다. 네 번째 변화 내용은 다른 프로그램들과의 관계를 명시적으로 설정한 것이다. 환급에 의해 실제로 지급받는 Additional CTC 급여는 연방정부, 주정부 및 지방정부의 어떤 프로그램에서도 수급자격이나 급여수준을 결정할 때 소득으로 간주할 수 없도록 규정함으로써, 저소득층으로 하여금 CTC로부터 실질적인 지원을 받을 수 있도록 하였다.

마지막으로 가장 최근에 CTC의 확대를 가져온 것은 부시 행정부가 추가적인 감세정책을 위해 입법한 The Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act(JGTRRA) of 2003(P.L.108-

Social Services Highlight

27)에 의한 것이다. JGTRRA는 두 가지 측면에서 2001년 제시된 EGTRRA의 계획을 수정함으로써 CTC의 급여수준이 더욱 빠르게 확대되도록 하였다. 먼저 당초 점진적인 확대를 통해 2010년도에 이르러서야 아동 1인당 1,000달러를 지급하도록 하였으나, 2003년과 2004년에 한해 CTC의 최대급여액을 아동 1인당 1,000달러로 상향 조정하여 급여수준을 대폭 확대하였으며, 2005년 이후에도 지속적으로 이와 같은 급여수준을 유지⁸⁾하도록 하였다. 또한 2005년부터 실질적으로 환급받을 수 있는 Additional CTC 부분, 즉 점증구간의 점증률을 최소 근로소득 기준 초과분의 10%에서 15%로 상향 조정하였다.

2) 재정적 측면

이상에서 살펴본 급여수준 확대 및 환급형 세액공제로의 전환 등 CTC의 제도적 변화는 재정적 측면에서 CTC 운영에 투입되는 예산규모의 급격한 증가를 가져왔다. 이것은 두 가지 관점에서 확인할 수 있는데, 하나는 조세체계 내에서 운영되고 있는 대표적인 세액공제와의 비교에 의한 것이고, 다른 하나는 미국의 소득보장체계에서 가장 큰 예산규모를 보이는 대표적인 프로

그램들과의 비교를 통해서이다.

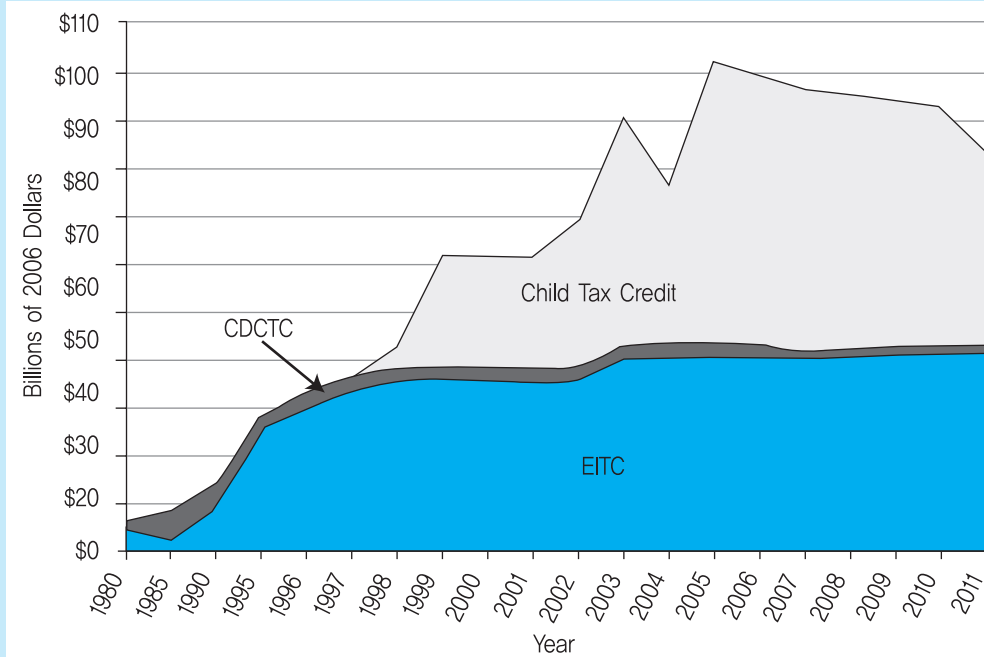
먼저 아동의 존재유무가 중요한 자격조건이며 아동을 지원하는데 정책의 목표를 두고 있는 대표적 제도인 EITC(Eamed Income Tax Credit)나 CDCTC(Child & Dependent Care Tax Credit)와 비교해보면 지난 10년간 나타난 CTC의 확대가 어느 정도인지 확인할 수 있다. 아래 그래프에서 1980년 이후 세 가지 제도의 예산규모 변화의 특징을 살펴보면, 1975년부터 시행된 비환급형 세액공제인 CDCTC의 경우 가장 작은 규모로써 1980년대 다소 확대되었다가 1990년대 중반 이후에는 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다. 반면에 환급형 세액공제인 EITC의 경우에는 앞서 언급한 바와 같이 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 제도적 변화와 더불어 매우 빠르게 예산규모가 증가하여 연간 300억 달러를 넘어섰다. 이와 비교할 때 CTC는 1998년 도입된 이래 세 차례에 걸친 제도적 변화를 통해 EITC를 능가하는 속도로 확대되어 지난 10년간 예산규모가 약 15배 정도 확대되었다. 절대적인 예산규모의 크기에서도 2003년을 기점으로 EITC를 제치고 가장 큰 세액공제로 위상이 높아져, 2005년에는 EITC의 예산규모(388억 달러)⁹⁾에 비해 훨씬 높은 약 462억 달러에 이르고 있다¹⁰⁾.

8) 2005년 이후에도 영구적으로 CTC의 최대급여액을 아동 1인당 1,000달러로 유지하는 내용은 2004년 9월에 의회에서 통과되었다.

9) 두 제도의 예산규모를 조세감면 방식으로 제공되는 조세지출과 현금급여로 지급되는 재정지출로 구분하여 2005년을 기준으로 살펴보면, EITC의 환급액은 388억 달러 중 338억 달러(87.1%)로써 CTC의 135억 달러(전체 462억 달러의 29.2%)보다 월등히 높게 나타났다(Tax Policy Center, "Spending on the EITC, Child Tax Credit, and AFDC/TANF 1976~2010", 2007).

10) 2004년에 나타난 감소는 일시적인 것이며, 2005년 이후 지속적으로 CTC의 예산규모가 EITC보다 큰 것으로 나타나고 있다. 다만, 2006년 이후 CTC의 예산규모가 다소 감소하는 것은 아동 1인당 1,000달러로 결정된 최대급여액 수준이 물가에

그림 4. CTC, EITC, CDCTC의 예산규모 변화 추이(1980~2011)



자료: Gene Steuerle & Beth Bell, "Growth and Decline in Tax Credits for Families with Children", Tax Policy Center, Tax Facts, 2006.

다음으로 CTC 및 EITC의 예산규모 변화를 대표적 공공부조프로그램인 AFDC/TANF와 비교해보면 아래 그래프와 같다. 먼저 지난 10년간의 확대 결과, 2005년 기준으로 CTC가 연간 약 462억 달러로 단일 소득지원 프로그램 중 가장 큰 제도로 자리매김하였으며, 2005년 이후에도 이러한 경향은 유지될 것으로 예상되고 있다¹¹⁾. 이와 같은 CTC의 예산규모는 미국 보건복지부에서 운영하고 있는 아동 및 가족지원 프로그램 전체의 예산규모와 유사한 수준이다¹²⁾. 제도 간의 순위에서도 CTC는 빠르게 다른 프로그램들을 앞서가고 있다. EITC의 경우 1995년에

연동되지 않기 때문에 나타난 결과이며, 이 문제점에 대해서는 이후 CTC 관련 이슈에서 제시하고 있다.
 11) 2006년 이후 CTC의 예산규모가 더욱 큰 폭으로 감소하는 것은 앞서 언급한 바와 같이 최대급여액 수준이 물가에 연동되지 않기 때문이다.
 12) Leonard E. Burman & Laura Wheaton, "Who Gets the Child Tax Credit?", Tax Policy Center, 2005.

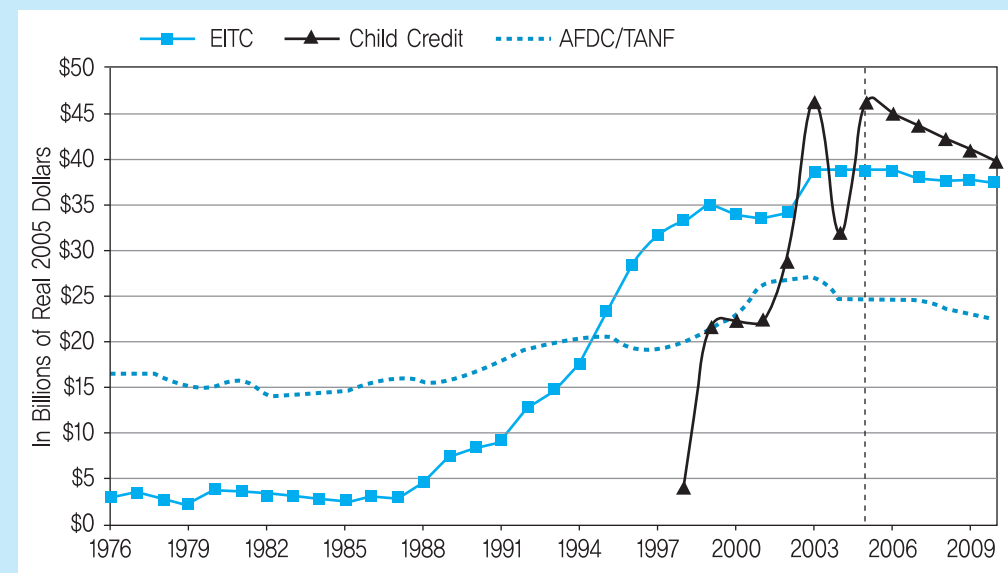
AFDC/TANF를 넘어서 가장 큰 규모의 프로그램으로 확대되었으나, CTC의 경우 도입된 지 5년만인 2002년에 AFDC/TANF를 넘어섰고 2005년에는 EITC를 상회하는 규모로 확대되었다. 마지막으로 프로그램별 예산규모 증가율을 살펴보면 1980년을 기준으로 할 경우 EITC는 1980~2005년까지 약 20배 증가하였으나, AFDC/TANF는 불과 약 2.4배 증가하는데 그쳤다. 그러나 CTC가 도입된 1998년을 기준으로 할 경우 CTC의 증가율은 약 12배인 반면, 제도적으로 정착기에 접어든 EITC는 약 33%,

TANF는 약 41.7% 증가한 것으로 나타났다. 요컨대 2000년대 들어 빠르게 나타나고 있는 CTC의 확대 경향은 미국 소득보장체계에서 나타나고 있는 중요한 변화 중 하나라고 할 수 있다.

4. CTC와 관련된 이슈

앞서 살펴보았던 CTC의 운영방식 및 급여체계의 관련하여 최근 제기되고 있는 이슈는 최소근로소득 기준 설정에 따른 저소득층의 수급제

그림 5. CTC, EITC, AFDC/TANF의 예산규모 변화 추이(1976~2010)



Note: "AFDC"=Aid to Families with Dependent Children, "TANF"=Temporary Assistance to Needy Families. EITC and CTC aggregate amounts include both cutiays and recelpts.
 Sources: Fy 2000~2006 U.S. Budgets and IRS Statistics on Income data.
 자료: Tax Policy Center, "Spending on the EITC, Child Tax Credit, and AFDC/TANF 1976~2010", 2007.

의 문제와 불가연동을 적용하지 않음으로써 나타나는 실질 급여수준 하락의 문제이다.

먼저 급여체계의 설계 상 CTC에 의해 실질적으로 환급을 받기 위해서는 최소 근로소득 기준 이상의 소득이 있어야 한다는 것이다. 즉, 최소 근로소득 기준 설정으로 인하여 수급대상에서 저소득층이 배제되는 것과 관련된 문제이다. 예를 들어, 납부해야 할 소득세액이 전혀 없는 가구를 가정한다면 아동수에 따라 환급받는 Additional CTC를 조금이라도 받기 위해서는 아동수에 상관없이 모든 가구의 근로소득이 2006년 최소 근로소득 기준 11,300달러보다 높아야 한다. 또한, Additional CTC를 포함하여 전체 급여액(full credit)을 받기 위해서는 근로소득이 최소한 아동 1인 가구의 경우 17,966달러, 아동 2인 가구의 경우 24,633달러를 초과해야 한다.

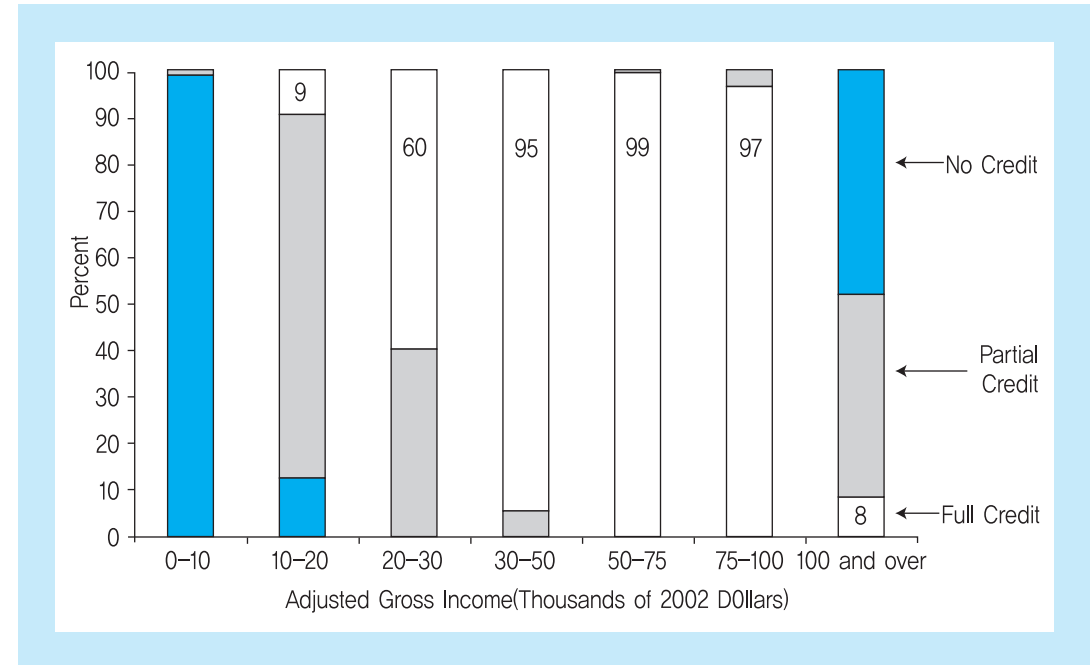
CTC는 EITC와 달리 아동지원에 초점을 둔 프로그램이라고 할 수 있는데, 이처럼 저소득층이 대상에서 제외되는 현실은 CTC의 정책목표를 둘러싼 논란을 가져올 수 있다. 정책목표와 관련하여, CTC는 수급하기 시작하는 근로소득 수준에서 EITC의 최대급여액을 받을 수 있도록 급여체계를 설계함으로써 EITC를 보완하기 위한 성격을 지닌 것으로 볼 수 있다. 이처럼 CTC의 중요한 정책목표를 조세체계 내에서 운영되는 소득지원프로그램들 사이에 생긴 조각 맞추기의 한 부분으로 생각한다면 상대적으로 높은 최소 근로소득 기준을 설정한 것은 나름의 의미

를 지닌다고 할 수 있다. 그러나 CTC의 보다 중요한 정책목표와 역할이 아동이 있는 가구에 대한 소득지원이라고 주장한다면 현재 운영되고 있는 CTC는 아동이 있으면서도 소득수준이 가장 낮은 가구들을 CTC의 사각지대에 방치하고 있는 상황이라 할 수 있다¹³⁾. [그림 6]에서 소득수준별 CTC 급여수급 유형 분포를 살펴보면, 10,000달러 이하의 가구는 거의 CTC 혜택을 받지 못하고 있으며 10,000~20,000달러 가구들 중에도 전체 급여액을 수급하는 비율은 9%에 불과하고 대부분은 점증구간에 속하면서 부분적으로 급여를 받고 있다. 반면에, 30,000~100,000달러에 해당하는 가구의 경우 대부분이 CTC나 Additional CTC의 형태로 전체 급여액을 수급하고 있다.

그러나 아래 표에서 아동의 연령을 기준으로 CTC 급여수급 유형분포를 살펴보면 이러한 문제는 더욱 심각하다는 것을 알 수 있다. 전체가구의 아동을 기준으로 볼 때 아동의 연령이 낮을수록 근로소득이 낮아 CTC 급여를 수급하지 못하거나 일부분만 수급하는 비율이 더 높게 나타나기 때문이다. 이러한 경향은 근로활동가구의 아동의 경우에도 마찬가지로 나타난다. 전체적으로 근로활동가구의 아동 중 15.3%는 근로소득 부족으로 CTC 급여를 받지 못하고 있으며, 마찬가지로 이유로 점증구간에 속하면서 부분적인 급여를 받는 아동의 비율도 15.8%에 이른다. 연령대별로 살펴보면, 10~16세 아동의 13.6%가

13) Leonard E. Burman & Laura Wheaton, "Eligibility for Child Tax Credit by Age of Child", Tax Policy Center, 2007.

그림 6. 소득수준별 CTC 급여수급 유형 분포



자료: Leonard E. Burman & Laura Wheaton, "Who Gets the Child Tax Credit?", Tax Policy Center, 2005.

근로소득이 최소 근로소득 기준보다 낮아 CTC 급여를 수급할 수 없는 반면, 6~9세 아동의 경우 15.4%, 2~5세 아동의 경우 16.5%, 0~1세 아동의 경우 17.6%로 나타나 연령이 낮은 아동에서 CTC의 혜택을 받지 못하는 비율이 더욱 높다. 이것은 0~5세와 6~16세 두 집단으로 구분하여도 근로소득이 낮아 CTC를 전혀 받지 못하거나 일부만 받는 가구에 거주하는 아동의 비율이 각각 29.3%와 25.8%로 나타나 최소 근로소득 기준 설정으로 인한 사각지대 문제가 간과되어서는 안된다는 것을 보여주고 있다.

CTC와 관련된 두 번째 이슈는 아동 1인당 최

대급여액(1,000달러)과 앞서 살펴본 최소 근로소득 기준(2006년, 11,300달러)에 대한 불가연동(indexation) 적용여부이다. 이것은 앞서 살펴본 CTC의 사각지대 문제에 비하면 상대적으로 미시적인 부분이라고 할 수 있다. 그렇지만 이 역시도 급여수준 및 사각지대 문제와 무관하지 않다. 우선 아동 1인당 최대급여액인 1,000달러는 2005년 이후 적용되고 있으나 물가에 연동하여 상승하지 않는다. 이에 따라 실질적인 CTC 급여수준은 지속적으로 하락하게 되는 문제점을 지니고 있으며 향후 특정 시점에서 이를 반영하여 상대적으로 큰 폭의 예산확대가 필요하다고 할

표 2. 전체가구 아동 기준 CTC 수급유형 분포

(단위: 백만명, %)

연령	No Credit (근로소득 부족)	Partial Credit (점증구간)	Full Credit (전체 급여액)	Partial Credit (점감구간)	No Credit (근로소득 초과)	전체
0-1	0.8(11.9)	1.3(18.4)	3.9(56.4)	0.4(6.0)	0.5(7.3)	6.9(100.0)
2-5	1.7(11.1)	2.8(17.7)	8.9(56.9)	1.1(7.0)	1.1(7.3)	15.6(100.0)
6-9	2.0(10.3)	3.4(17.9)	10.7(56.2)	1.5(7.9)	1.5(7.8)	19.1(100.0)
10-16	2.2(9.1)	3.5(14.7)	14.0(58.7)	2.2(8.4)	2.2(9.1)	23.9(100.0)
All	6.7(10.2)	11.0(16.7)	37.5(57.3)	5.3(7.6)	5.3(9.1)	65.5(100.0)

표 3. 근로활동가구 아동 기준 CTC 수급유형 분포

(단위: 백만명, %)

연령	No Credit (근로소득 부족)	Partial Credit (점증구간)	Full Credit (전체 급여액)	Partial Credit (점감구간)	No Credit (근로소득 초과)	전체
0-1	1.3(17.6)	1.3(17.2)	3.9(52.8)	0.4(5.6)	0.5(6.8)	7.3(100.0)
2-5	2.7(16.5)	2.8(16.6)	8.9(53.4)	1.1(6.5)	1.1(6.9)	16.6(100.0)
6-9	3.1(15.4)	3.4(16.9)	10.7(53.0)	1.5(7.4)	1.5(7.3)	20.3(100.0)
10-16	3.4(13.6)	3.5(14.0)	14.0(55.8)	2.0(7.9)	2.2(8.6)	25.1(100.0)
All	10.6(15.3)	11.0(15.8)	37.5(54.1)	5.0(7.2)	5.3(7.6)	69.4(100.0)

표 4. 근로활동가구 아동 기준 CTC 수급유형 분포 (연령구분 조정)

(단위: 백만명, %)

연령	근로소득 부족으로 전체 급여액을 받지 못하는 아동	전체 급여액(Full Credit) 수급하는 아동	근로소득 초과로 전체 급여액을 받지 못하는 아동
0-1	2.1(30.3)	3.9(56.4)	0.9(13.3)
0-5	6.6(29.3)	12.8(57.6)	3.1(14.0)
6-16	11.1(25.8)	24.8(57.3)	7.2(16.6)
All	17.7(27.0)	37.5(56.4)	10.3(15.7)

자료: Leonard E. Burman & Laura Wheaton, "Eligibility for Child Tax Credit by Age of Child", Tax Policy Center, 2007.

수 있다. 반면에 최소 근로소득 기준은 2002년부터 물가에 연동시켜 지속적으로 높아지고 있다. 이는 합리적인 조정이지만 한편으로는 저

소득층의 임금수준이 물가수준만큼 상승하지 못할 경우 계속해서 CTC의 사각지대를 확대시킬 수 있다는 한계점을 지닌다고 할 수 있다.

5. 마치며: 정책적 시사점

이상에서 살펴본 미국 CTC의 운영체제와 지난 10년간 확대과정, 그리고 이를 둘러싼 이슈들은 2008년부터 근로장려세제(EITC)의 시행을 준비하고 있는 우리에게 몇 가지 정책적 시사점을 제시해준다고 할 수 있다.

먼저 선구적으로 조세체제와 복지제도를 연계하여 EITC와 WTC를 운영하고 있는 미국과 영국에서도 아동양육비 지원 등 아동이 있는 가구에 대한 소득지원을 위하여 별도로 CTC를 운영하고 있다는 점이다¹⁴⁾. 따라서 우리의 경우도 근로장려세제(EITC) 도입을 준비함과 동시에 소득수준이나 재정여건 등을 감안하여 아동지원을 위한 프로그램의 도입을 검토해야 할 것이다. 두 번째 시사점은 과연 아동지원을 위한 프로그램을 도입한다고 했을 때, 기존에 논의되어 왔던 아동수당의 형태로 도입되어야 하는가, 아니면 영국과 미국의 CTC처럼 조세체제를 통해 운영되는 프로그램을 도입해야 하는가를 결정해야 한다는 것이다. 여기에는 아동수당과 CTC 유형의 제도가 과연 대체적 관계인지 상호보완적 관계인지에 대한 논쟁이 내재되어 있다고 할 수 있다. 상호보완적이라면 각 제도별로 누구를 대상으로

급여수준은 얼마나 지급하는 제도를 설계할 것인지 정책조합을 맞추어가며 고민해야 하겠지만, 만일 대체적인 관계로 본다면 과연 어떤 제도를 도입해야 하는가에 대해 더욱 진지한 논의가 필요할 것이다. 더 나아가 CTC 가운데에서도 최소 근로소득 기준을 설정하여 사각지대가 존재함에도 불구하고 근로활동을 유인하고 있는 미국의 CTC 유형¹⁵⁾을 선택할 것인지, 아니면 근로소득이 전혀 없는 가구의 아동에 대해서도 조세체제를 통해 효율적 방식으로 현금지원을 하기 위해 CTC 운영과 함께 기존의 아동수당을 여전히 유지하고 있는 영국의 유형을 선택할 것인지 충분히 검토해야 할 것이다. 마지막으로 우리가 시행할 예정인 근로장려세제(EITC)와의 연계방식을 검토하되, 보다 유연한 시각을 가져야 한다는 것이다. 당초 근로장려세제 모형을 설계할 당시 미국의 EITC와 함께 영국의 WTC 등도 충분히 검토된 것으로 알고 있다. 그러나 근로장려세제와 더불어 아동지원을 위해 아동수당 또는 CTC(Child Tax Credit) 유형의 환급형 세액공제를 추가로 도입해야 한다면, 보다 큰 틀에서 우리의 현실에 가장 적합한 정책조합을 찾아내기 위해 각계 전문가와 정부, 시민단체, 국회 및 각 정당까지도 함께 노력해야 할 것이다. **CSST**

14) 여기서 소개하지 않은 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 경우도 조세체제를 통해 아동이 있는 가구를 지원하기 위한 프로그램을 운영하고 있다.
15) 미국 CTC 유형의 치명적인 약점은 앞서 살펴본 바와 같이 최소 근로소득 기준으로 인해 가장 소득이 낮은 저소득층의 아동이 CTC 급여를 받을 수 없다는 것임을 기억해야 한다. 그러나 미국의 급여체제가 근로유인 측면에서 영국의 CTC보다 장점이 있다면 검토될 필요성이 있을 것이다.