

근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 의미와 정책과제

- 9월7일 기획재정부가 발표한 2011년 세법개정안에는, 4가지 역점 사항 중 두 번째 목표인 '서민·중산층 생활 안정'을 위한 추진사항으로 '일하는 복지'를 장려하기 위하여 2008년 도입된 근로장려세제(EITC)를 확대하는 방안이 제시되었음

- 근로장려세제 적용대상을 결정하는 총소득 기준과 최대급여액을 자녀수에 따라 상향 조정하고, 배우자가 있는 무자녀 가구에 대해서 근로장려세제 적용을 확대하는 방안임

1. 근로장려세제 도입 및 확대 개편 추진경과

□ 근로장려세제 도입 및 시행

- 근로장려세제는 참여정부 당시(2005년 8월) 도입이 결정되었으며, 재정경제부 근로장려세제 추진기획단을 중심으로 약 1년 동안의 준비기간을 거쳐 2007년 시행될 예정이었으나, 2006년 말 입법과정에서 1년간 제도 시행이 유예됨
- 2006년, 2007년 세법개정을 포함하여 소득과약 인프라 구축 등 근로장려세제 집행을 위해 필요한 충분한 준비과정을 거친 이후 2008년부터 시행되었으며, 2009년 최초로 급여신청 및 근로장려금 지급이 완료되었음

〈 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)란? 〉

□ 근로장려세제(EITC)는 저소득층의 세금부담을 경감시키는 동시에 근로소득이 일정수준 이하인 가구(면세점 이하 가구)에 대해서도 현금급여(근로장려금)를 지급함으로써 근로활동을 장려하고 근로소득을 지원하는 제도

- 조세정책의 관점에서는 '저소득 근로빈곤층의 근로유인 및 소득지원을 위한 복지적 성격의 조세제도'로, 복지정책의 관점에서는 '소득세 체계를 활용하여 저소득 근로빈곤층의 근로유인 및 소득지원을 가능하게 하는 새로운 유형의 소득보장제도'로 표현됨
- 기획재정부 세제실에서 제도 및 법령(조세특례제한법)을 담당하고 있으며, 국세청은 소득과약과 더불어 전년도 귀속분 근로소득을 바탕으로 연간 1회 이루어지는 급여신청(5월) 및 근로장려금 지급(9월) 등 운영 전반을 담당함

□ 제1차 근로장려세제 확대 개편 (2008년)

- 현 정부는 2008년 경제위기 상황에 적극 대응하여 근로빈곤층에 대한 소득지원을 강화하기 위하여, 2008년 세법개정을 통해 근로장려세제의 급여체계 및 선정기준을 일부 완화하여 적용대상 및 최대급여액 등을 확대하였음
 - 당초 재정경제부 근로장려세제 추진기획단에서 근로장려세제 중장기 확대계획을 수립한 바 있으나, 현 정부는 2008년 제도 시행 직후 최초 신청 및 근로장려금 지급이 실시되기 전에 이러한 계획을 수정하여 조기에 확대 개편을 추진하였음

〈 경제위기 대응을 위한 현 정부의 제1차(2008) 근로장려세제 급여체계 확대 개편내용 〉

- 【부양자녀기준 완화】 18세 미만 자녀 2인 이상 → 1인 이상
- 【소득기준 유지】 부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구
- 【재산기준 완화】 무주택 & 일반재산 합계액이 1억원 미만인 가구
 - 소규모 1주택(기준시가 5,000만원) & 일반재산 1억원 미만
- 【기초생활보장수급자 적용 완화】('07.12.31 개정)
 - : 국민기초생활보장법 제7조 제1항 제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 제4호(교육급여)의 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외
- 【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%

2. 근로장려세제 시행 이후 지난 3년(2009~2011)동안 근로장려세제 신청 및 근로장려금 지급 현황¹⁾

- 근로장려세제가 도입된 2008년 이후 지난 3년(2009~2011) 동안, 국세청은 전년도 귀속분(2008~2010) 근로소득에 대하여 매년 5월(종합소득신고기간) 근로장려세제 신청을 받고 있으며, 3개월간 심사를 거친 후 매년 9월(추석 전) 근로장려금을 지급하고 있음

[표 1] 2009~2011년 근로장려세제 신청 및 근로장려금 지급 현황

(단위: 천 가구)

구분	2009	2010	2011	2009~2011
신청가구	724	675 (△49, 6.8% ↓)	665 (△10, 1.5% ↓)	△59, 8.1% ↓
수급가구	591	566 (△25, 4.2% ↓)	519 (△47, 8.3% ↓)	△72, 12.2% ↓
근로장려금	4,537	4,369 (△168, 3.7% ↓)	3,986 (△383, 8.8% ↓)	△551, 12.1% ↓

- 근로장려세제가 도입되어 최초 신청과 근로장려금 지급이 이루어진 2009년 이후, 신청가구 및 수급가구, 근로장려금 규모가 지속적으로 감소하고 있음

1) 2009~2011년 근로장려세제 신청 및 근로장려금 지급결과 관련 국세청 보도자료를 재구성

[표 2] 2009~2011년 근로장려세제 급여체계 소득구간별 수급가구 분포

(단위: %)

구분	전 체	점 증	평 탄	점 감
2009년	591천 가구	48.4	27.9	23.7
2010년	556천 가구	47.3	28.1	24.6
2011년	519천 가구	46.8	27.9	25.3

- 근로장려세제 급여체계를 구성하고 있는 소득구간(점증 - 평탄 - 점감구간)별 수급가구 분포를 살펴보면, 근로소득이 증가할수록 근로장려금이 증가하는 점증구간은 점차 감소하는 반면, 점감구간은 점차 증가하고 있음
- 가구당 평균 근로장려금 수급액은 3년 동안 77만원으로 동일하게 유지되고 있으며, 점증구간 - 평탄구간 - 점감구간 평균 근로장려금 역시 각각 58만원, 120만원, 64만원으로 동일한 수준을 유지함

□ 2011년 근로장려금 수급가구의 일반적 특성

- 근로장려금 수급가구의 대표적 특징은, 수도권에 자녀가 1~2인 있는 30~40대 가구로, 제조업 및 건설업종에 종사하는 일용근로자 가구이며 무주택가구로 요약할 수 있음
 - 이와 같은 근로장려금 수급가구의 일반적 특성은, 근로장려세제가 시행된 2008년 이후 지난 3년 동안 거의 유사한 경향을 나타내고 있음
- 근로장려금 수급자의 성별은 남성 57.2%, 여성 42.8%로 나타남
- 근로장려금 수급자의 연령은 부양자녀 기준으로 인해 30대와 40대가 82.5%로 대부분을 차지하고 있음
 - 청년층 및 중고령층의 비율은 매우 낮은 편으로 이러한 연령층에 해당하는 근로빈곤층에 대한 적용을 확대하기 위해 선정 기준 완화가 필요함
- 근로장려금 수급가구의 유형은 부부가구 73.8%, 한부모가구 26.2%로 나타남
 - 근로장려세제를 운영 중인 미국(EITC), 영국(WTC) 등과 같이 근로빈곤층에 해당하는 한부모가구에 대한 소득지원 비중이 높은 것으로 나타남
- 근로장려금 수급가구의 부양자녀는 1인 49.1%, 2인 42.6%로 전체의 91.7%를 차지하였으며, 3인 이상인 가구는 8.3%인 것으로 나타남
- 근로장려금 수급가구의 근로형태는, 일용근로 41.4%, 일용근로와 상용근로가 동시에 존재하는 경우가 19.5%로, 일용근로자가 전체의 60.9%를 차지함
- 근로장려금 수급가구의 업종은, 제조업이 20.8%로 가장 높았으며, 다음으로 건설업(19.7%), 서비스업(15.6%), 판매업(15.0%) 순서로 나타남
- 근로장려금 수급가구는 무주택가구가 81.1%로 대부분을 차지하였으며, 기준시가 5천만원 이하의 소형주택 보유가구는 18.9%로 나타남
- 근로장려금 수급가구의 거주지역은 수도권 및 5대 광역시 등 대도시 지역이 61.3%를 차지하는 것으로 나타남

□ 근로장려금 수급이력

○ 2011년 처음으로 근로장려금을 수급한 가구는 21만5천 가구로 전체의 41.5%를 차지하였으며, 근로장려세제 시행 후 지난 3년 동안 2회 수급한 가구가 30.6%, 3회 동안 연속해서 근로장려금을 수급한 가구는 27.9%로 나타났음

□ 국세 체납액 보유 근로장려금 수급가구

○ 근로장려금 수급대상으로 결정된 가구에 국세 체납액이 있는 경우 체납액을 우선 납부하고 남은 금액을 지급함
 ○ 2011년 체납액 납부가구는 약 3만 가구로, 2010년(3만3천 가구)에 비해 9.1% 감소하였으며, 지난 3년간 41.2% 감소한 것으로 나타남(2009년, 5만1천 가구)

□ 근로장려금 신청가구 중 지급대상 제외가구 규모 및 사유

○ 3년간 근로장려금 신청가구 중 지급대상 제외가구의 변화 추이를 살펴보면, 2009년 13만3천 가구에서 2010년 11만2천 가구로 감소하였으나, 2011년 다시 14만5천 가구로 크게 증가하였음
 ○ 지난 3년 동안 근로장려금 신청가구가 지급대상에서 제외된 가장 큰 원인은 재산기준 때문인 것으로 나타났으며, 2011년에는 그 비중이 증가한 것으로 나타나 이에 대한 개선이 필요하다고 할 수 있음

[표 3] 근로장려금 신청가구 중 지급대상 제외 사유

(단위: %)

연도	총소득	재산	부양자녀	비근로자	기타
2009년 133천 가구(신청가구의 18.5%)	36.1	39.8	7.5	8.3	8.3
2010년 112천 가구(신청가구의 16.6%)	21.4	37.5	주택	부양자녀	기타
2011년 145천 가구(신청가구의 21.8%)	17.9	44.1	주택	비근로자	기타

3. 2011년 세법개정안에 제시된 제2차 근로장려세제 확대 개편방안의 주요내용²⁾

□ 지난 9월7일 기획재정부가 발표한 ‘활기찬 경제·공정한 사회’를 위한 2011년 세법 개정안에는, ‘서민·중산층 생활 안정’을 위한 추진사항으로 ‘일하는 복지’를 장려하기 위하여 제2차 근로장려세제(EITC) 확대 개편방안이 제시되었음

2) 2011년 세법개정안 관련 보도자료 재구성

□ 무자녀 유배우 가구³⁾에 대한 근로장려금 지급 (조세특례제한법 §100의3)

○ 근로장려세제 적용에서 배제된 무자녀 가구 중 일부에 대한 근로유인 제고 및 소득 지원을 위해 적용대상을 확대함

현 행	개 정 안
근로장려금 수급대상 - 18세미만의 부양자녀가 있는 자 (신 설)	근로장려금 수급대상 확대 - 18세미만의 부양자녀가 있는 자 - 18세미만의 부양자녀는 없으나, 배우자가 있는 자

□ 근로장려금 지급대상 총소득기준 및 급여액 확대 (조세특례제한법 §100의3)

○ 부양자녀수에 따라 적용대상 범위인 연간 부부합산 총소득기준과 근로장려금 수준을 합리적으로 상향 조정함

현 행	개 정 안															
근로장려금 지급대상 총소득기준 및 급여액 - 연간 부부합산 총소득 1,700만원 미만 - 최대급여액 120만원	근로장려금 지급대상 총소득기준 및 최대급여액 확대 - 부양자녀 수에 따라 차등															
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>부양자녀</th> <th>총소득기준</th> <th>최대지급액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0인</td> <td>1,300만원 미만</td> <td>60만원</td> </tr> <tr> <td>1인</td> <td>1,700만원 미만</td> <td>120만원</td> </tr> <tr> <td>2인</td> <td>2,100만원 미만</td> <td>150만원</td> </tr> <tr> <td>3인 이상</td> <td>2,500만원 미만</td> <td>180만원</td> </tr> </tbody> </table>	부양자녀	총소득기준	최대지급액	0인	1,300만원 미만	60만원	1인	1,700만원 미만	120만원	2인	2,100만원 미만	150만원	3인 이상	2,500만원 미만	180만원
부양자녀	총소득기준	최대지급액														
0인	1,300만원 미만	60만원														
1인	1,700만원 미만	120만원														
2인	2,100만원 미만	150만원														
3인 이상	2,500만원 미만	180만원														

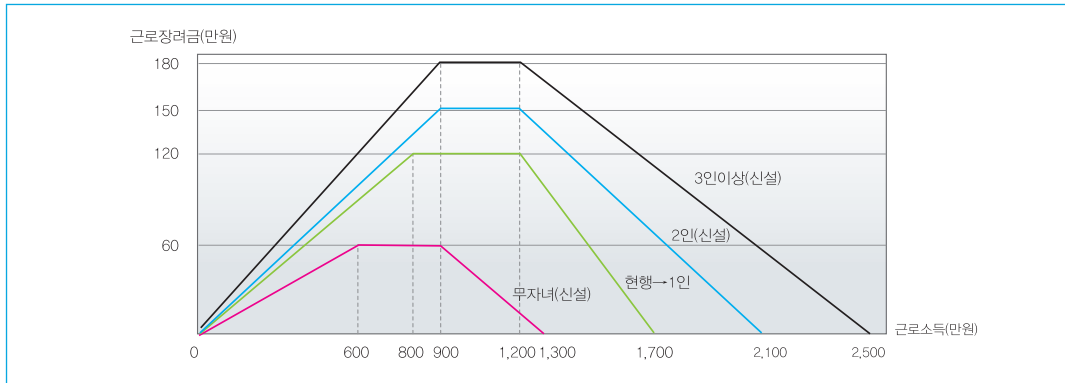
□ 근로장려금 급여체계 및 급여산정방법 차등화 (조세특례제한법 §100의5)

○ 부양자녀수에 따라 4가지 유형으로 급여체계를 분리 적용하고 소득구간별로 근로장려금 산정방식을 차등 적용함

현 행	개 정 안																												
근로소득 증가에 따라 점증·평탄·점감구간 구분	부양자녀수에 따라 점증, 평탄, 점감구간을 구분하여 급여체계 분리 적용																												
<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>소득구간</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>점증구간</td> <td>0~800</td> </tr> <tr> <td>평탄구간</td> <td>800~1,200</td> </tr> <tr> <td>점감구간</td> <td>1,200~1,700</td> </tr> </tbody> </table>	구분	소득구간	점증구간	0~800	평탄구간	800~1,200	점감구간	1,200~1,700	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>무자녀</th> <th>1인 자녀</th> <th>2인 자녀</th> <th>3인 이상</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>점증</td> <td>0~600</td> <td>0~800</td> <td>0~900</td> <td>0~900</td> </tr> <tr> <td>평탄</td> <td>600~900</td> <td>800~1,200</td> <td>900~1,200</td> <td>900~1,200</td> </tr> <tr> <td>점감</td> <td>900~1,300</td> <td>1,200~1,700</td> <td>1,200~2,100</td> <td>1,200~2,500</td> </tr> </tbody> </table>	구분	무자녀	1인 자녀	2인 자녀	3인 이상	점증	0~600	0~800	0~900	0~900	평탄	600~900	800~1,200	900~1,200	900~1,200	점감	900~1,300	1,200~1,700	1,200~2,100	1,200~2,500
구분	소득구간																												
점증구간	0~800																												
평탄구간	800~1,200																												
점감구간	1,200~1,700																												
구분	무자녀	1인 자녀	2인 자녀	3인 이상																									
점증	0~600	0~800	0~900	0~900																									
평탄	600~900	800~1,200	900~1,200	900~1,200																									
점감	900~1,300	1,200~1,700	1,200~2,100	1,200~2,500																									

3) 무자녀 유배우 가구는, 과세연도 종료일(신청일 전년도 12월31일) 현재 배우자가 있는 경우로, 자녀가 없거나 부양자녀 요건(18세 미만 등)을 충족하지 못한 자녀가 있는 경우를 의미함

[그림 1] 부양자녀수에 따른 근로장려세제 급여체계



4. 제2차 근로장려세제 확대 개편방안의 의미와 향후 과제

- 2011년 세법개정안에 제시된 제2차 근로장려세제 확대 개편방안의 주요내용은, 부양자녀 기준으로 인해 배제되었던 무자녀 가구 중에 ‘배우자가 있는 무자녀 가구’에 대한 근로장려세제 적용을 확대하고, 근로장려세제 적용여부를 결정하는 총소득기준과 최대급여액을 현행 자녀수에 따라 분리하여 상향 조정하는 것으로 요약할 수 있음

〈 일하는 복지 장려를 위한 현 정부의 제2차 근로장려세제 급여체계 확대 개편내용 〉

【부양자녀기준 완화】 18세 미만 자녀 1인 이상 → 무자녀 유배우 가구

【부양자녀수에 따른 급여체계 분리】
 부양자녀 0인, 1인, 2인, 3인 이상 가구별로 근로장려세제 급여체계 분리 적용

【소득기준 완화】
 무자녀 유배우 : 부부합산 총소득이 1,300만원 미만인 근로자 가구
 부양자녀 1인 : 부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구 (현행 유지)
 부양자녀 2인 : 부부합산 총소득이 2,100만원 미만인 근로자 가구
 부양자녀 3인 이상 : 부부합산 총소득이 2,500만원 미만인 근로자 가구

【재산기준 유지】 소규모 주택(기준시가 5,000만원) & 일반재산 1억원 미만

【기초생활보장수급자 적용 기준 유지】(’07.12.31 개정사항)
 : 국민기초생활보장법 제7조 제1항 제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 4호(교육급여)의 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외

【소득구간 일부 조정】
 부양자녀수에 따른 급여체계 분리에 따라 소득구간(점증-평탄-점감) 일부 변동

【최대급여액 확대】 현행 연간 최대 120만원
 → 부양자녀수에 따라 연간 최대 60만원, 120만원, 150만원, 180만원으로
 무자녀 유배우 가구 신규 지급, 자녀 2인 및 3인 이상 가구 최대급여액 확대

【급여율 일부 조정】
 부양자녀수에 따른 급여체계 분리에 따라 점증률 10~20% / 점감률 13.8~24%로 조정

[표 4] 2011년 세법개정안(제2차 근로장려세제 확대 개편방안)에 따른 급여체계 구성요소

부양자녀수	총소득기준	최대급여액	점증률	점감률
0인	1,300만원 미만	연 60만원	10%	-15%
1인	1,700만원 미만	연 120만원	15%	-24%
2인	2,100만원 미만	연 150만원	16.7%	-16.7%
3인 이상	2,500만원 미만	연 180만원	20%	-13.8%

□ 제2차 근로장려세제 확대 개편방안의 의미와 정책과제

○ 무자녀 유배우 가구에 대한 확대 적용

- 1~2인 가구 급증으로 상징되는 최근 가족구조 변화 등 사회변화와 정책수요에 대응하여 당초 설정된 근로장려세제 확대 계획⁴⁾을 유연하게 조정함으로써, 근로장려세제에서 배제된 무자녀 가구 중 일부에 대한 근로유인 제고 및 소득지원을 위해 적용대상을 확대하였다는 점에서 높이 평가할 수 있음

→ 향후, 유배우 조건을 완화함으로써 중고령층과 청년층에 대한 확대가 필요하며, 특수고용직과 자영업자에 대한 확대가 우선 시행되어야 함

○ 급여체계 분리 적용

- 부양자녀수에 따라 4가지 유형으로 급여체계를 분리 적용함으로써, 단일한 급여체계 적용에 따라 지적되었던 소득지원 형평성과 출산장려 정책과의 연계문제를 해결할 수 있는 기반을 마련하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있음

→ 부양자녀수에 따라 급여체계를 분리함으로써 아동 요소를 정책적으로 분명히 반영하였으나, 정책적 실효성을 제고하기 위해서 부양자녀수에 따른 소득구간 및 급여 수준의 차등적 상향 조정이 필요함

○ 총소득기준 상향 조정

- 지난 3년간 신청 및 수급가구가 감소한 것은, 최저생계비 및 최저임금의 지속적 상승⁵⁾으로 인해 부부합산 총소득기준을 상향 조정해야 함에도 불구하고 2008년 도입 이후 총소득기준을 전혀 조정하지 않았기 때문임
- 최저생계비 상승으로 근로장려세제의 정책대상인 차상위계층의 기준(최저생계비 120%) 역시 2,072만원(4인가구)으로 상승하였음에도 불구하고, 2006년 입법 당시 최저생계비(1,400만원) 등을 고려하여 설정된 총소득기준(1,700만원)으로 고정됨

4) 2006년 도입 당시 재정경제부 세제개편안(06.8)에 발표된 근로장려세제 단계적 확대 계획

구분	근로자 적용단계		사업자 확대단계	전면 시행단계
	1단계(2008-2010년)	2단계(2011-2013년)	3단계(2014년부터)	4단계(2030년까지)
적용대상	무주 자녀 2인 이상택자	자녀 1인 이상	자녀 1인 이상 특수직 포함, 농어민 검토	무자녀 가구 적용 특수직 포함, 농어민 검토

5) 연간 최저생계비(4인가구) : ('09) 1,592만원 → ('10) 1,636만원 → ('11) 1,727만원

최저임금(시급) : ('09) 4,000원 → ('10) 4,110원 → ('11) 4,320원

6) 무자녀 가구(1,300만원, 2011년 2인 가구 최저생계비 119.5%), 자녀 1인 가구(1,700만원, 2011년 3인 가구 최저생계비 120.8%), 자녀 2인 가구(2,100만원, 2011년 4인 가구 최저생계비 121.6%), 자녀 3인 이상 가구(2,500만원, 2011년 5인 가구 최저생계비 122.1%)

- 이러한 문제를 해소하기 위해 총소득기준을 상향 조정하였으며, 특히 부양자녀에 따라 차등 적용하였다는 점에서 높이 평가할 수 있음
- 이번 개편방안은 부양자녀수에 따라 가구규모별 차상위계층 기준⁶⁾에 맞추었으나, 2012년 이후에도 이를 충족시키기 위해서는 매년 세법개정이 필요한 실정이므로 향후 근로장려세제 정책집단 설정에 따라 총소득기준을 최저생계비 변동에 따라 연동하여 상향 조정하는 내용으로 세법개정안이 마련되어야 함
- 소득구간 변동 및 급여수준 상향 조정
 - 그 동안 최저임금에 못 미치는 점증구간(800만원)과 사회보험료 부담수준에 비해 상대적으로 낮은 급여수준에 대한 문제점이 지적되었음
 - 이번 개편방안에서 부양자녀 2인(42.6%) 및 3인 이상(8.3%) 가구의 최대급여액을 각각 150만원, 180만원으로 상향 조정한 것은 의미가 있으나, 가장 많은 비중을 차지하는 1인 가구의 경우 현행 수준을 유지하였다는 한계를 지님
 - 점증구간의 경우 2인, 3인 이상인 가구만 100만원씩 상향 조정하였고, 점증률은 10~20% 범위에서 조정하여 근로유인 측면에서 여전히 제한적이라고 할 수 있음
 - 향후, 근로소득 증가에 따라 근로장려금이 일정 비율로 지속적으로 증가하는 점증구간의 확대 및 급여증가를 상향 조정이 필요한데, 우선 점증구간 경계소득이 연간 최저임금 수준을 초과하도록 최소 1,000만원 이상으로 확대하고 급여증가를 역시 최소 20% 이상으로 상향 조정이 필수적임
- 재산기준 완화
 - 공공부조 수준의 엄격한 재산기준(기준시가 5,000만원 미만 소규모 1주택 포함한 재산가액 1억원 미만)에 대한 완화방안이 2011년 세법개정안에서 제외된 것은, 근로장려금 지급대상 제외 사유 중 가장 높은 비중(44.1%)을 차지하고 있으며, 주택기준에 의한 탈락까지 고려할 경우 약 60%가 재산으로 인해 근로장려세제의 적용대상에서 배제되고 있는 실정임을 고려할 때 가장 큰 한계라고 할 수 있음
 - 향후, 근로빈곤층 자산형성 촉진과 근로장려세제의 정책목표인 근로활동 장려에 부합하는 방향으로 상향 조정(가구 순 재산가액 2억원 또는 3억원)되어야 하며, 특히 주택기준의 완화 및 가구 총 재산가액 산정 시 부채를 고려한 순 재산 개념으로의 전환이 필요함
- 맞벌이가구에 대한 급여체계 분리 적용
 - 이번 개편방안에서는 맞벌이 가구에 대한 별도의 급여체계 적용 등 여성의 경제활동참가 유인에 대한 고려가 부족하다고 평가할 수 있음
 - 향후, 맞벌이 가구를 대상으로 별도 급여체계를 구성하여 소득기준을 상향 조정(홀벌이 가구의 약 1.2~1.5배)함으로써, 부부합산 과정에서 여성의 경제활동참가에 영향을 주는 불이익(marriage penalty)을 최소화해야 함

최현수(기초보장연구실 부연구위원) 문의(02-380-8146)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp