

본 연구결과는 『근로빈곤 대책연구 I』에 대한 노동부의  
연구용역사업에 의한 것임

# 근로빈곤 대책연구 I

2009. 6.

연구기관 : 한국노동연구원



## 제 출 문

노동부 장관 귀하

본 보고서를 노동부 수탁연구과제 『근로빈곤 대책연구 I』에 대한 최종보고서로 제출합니다.

2009. 6.

한국노동연구원

원장 박 기 성

— 연 구 진 —

연구책임자 : 남재량(한국노동연구원 연구위원)

참여연구자 : 안태현(한국노동연구원 부연구위원)

안종범(성균관대학교 교수)

전영준(한양대학교 교수)

## 목 차

제1장 서론 .....	1
제2장 주요 외국의 근로빈곤층 지원 방안 .....	2
1. 선진국 사례분석 .....	2
가. 미국 .....	2
나. 영국의 WTC .....	10
다. 프랑스 .....	14
라. 벨기에 .....	17
마. 호주 .....	18
바. 뉴질랜드 .....	18
2. 정책적 시사점 .....	19
가. 선진국의 사례의 시사점 .....	19
나. 복지제도에 대한 기존연구 및 시사점 .....	22
다. 근로장려세제와 기존의 기초생보제도간의 관계 .....	24
라. 정책개편방향 .....	26
제3장 최저임금제도의 고용효과 및 소득분배효과 .....	30
1. 최저임금의 목적 및 역사적 배경 .....	30
2. 최저임금의 고용효과 .....	31
가. 이론적 논의 .....	31
나. 실증적 논의 .....	34
다. 실증분석 .....	36
3. 최저임금의 소득 재분배 효과 .....	42
4. 소결 .....	45

제4장 근로장려세제를 통한 빈곤층 지원방안 .....	48
1. 서론 .....	48
2. 분석모형의 구조 .....	50
3. 분석결과 .....	52
4. 여타 고려사항 .....	63
가. 적용대상자 확대 .....	63
나. 소득세 과세체계 .....	64
다. 여타 사회보장제도와의 조화문제 .....	65
라. 관리운영상의 문제 .....	66
5. 요약 .....	69
제5장 근로장려세제와 국민기초생활보장제도의 최적 연계 (Policy-Mix) 방안 모색 .....	89
1. 서론: 근로빈곤 대책연계의 필요성 .....	89
2. 빈곤대책 재정과 비용효과성 .....	91
가. 복지재정 추이 .....	91
나. 빈곤대책 재정추이 .....	93
3. 빈곤대책의 실효성 평가와 문제점 .....	97
가. 빈곤대책의 실효성 평가 .....	97
4. 빈곤대책의 연계방안 .....	105
가. 근로장려세제의 주요내용 .....	105
나. 개선 과제 .....	107
제6장 결론 .....	112
참고문헌 .....	119

## 표 목차

<표 2-1> 미국 EITC의 급여산정기준 변화추이 (1975~2003) .....	8
<표 2-2> 미국의 EITC 제도의 변화 .....	10
<표 2-3> 영국 WTC의 구성요소와 급여액(2007년 기준) .....	14
<표 2-4> 주요 각국의 근로장려세 운영 비교 .....	19
<표 2-5> EITC 유형별 과다청구액(1999년) .....	20
<표 3-1> 주요변수의 기술통계 .....	37
<표 3-2> 관측기간 동안 최저임금의 변화 .....	38
<표 3-3 > WGAP을 이용한 최저임금의 취업유지 효과 추정 .....	40
<표 3-4> 비교집단을 이용한 최저임금의 취업유지 효과 추정 .....	41
<표 3-5> 최저임금 집단과 고임금집단 비교 .....	44
<표 4-1> 정책 대안 .....	56
<표 4-2> 거시경제변수 .....	57
<표 4-3> 분배효과 .....	58
<표 4-4> 복지급여 .....	59
<표 4-5> 복지급여 수급자 비율 .....	60
<표 4-6> 미국 EITC의 급여산정기준 변화추이 (1975~2003) .....	68
<표 5-1> 분야별 복지재정 규모 .....	92
<표 5-2> 사회보장 및 공적부조 예산 추이 .....	94
<표 5-3> 보건복지부 세출예산 부문별 지출 추이: 2001~2007년 .....	95
<표 5-4> 저소득 취약계층에 대한 재정지출 추이 .....	96
<표 5-5> 복지지출과 저소득 취약계층에 대한 재정지출 .....	96

<표 5-6> 저소득 취약계층에 대한 조세지출과 가격보조 .....	97
<표 5-7> 복지정책의 분배상태 개선효과 .....	98
<표 5-8> 기타사회보장급여의 빈곤 감소 효과 .....	99
<표 5-9> 기타사회보장급여의 빈곤감소 효율성 .....	101
<표 5-10> 기타사회보장급여의 목표효율성 측정결과 .....	102
<표 5-11> 성향점수 매칭 이중차이 분석결과 (공공부조 제외 경상소득 이용) ..	104
<표 5-12> 사중손실 규모 추계 (2005년) .....	105
<표 5-13> 빈곤 감소 효과 .....	105
<표 5-14> 근로장려세제 단계적 확대 계획 ('08~'30, '07년 재정경제부) .....	106
<표 5-15> 근로장려금 확대 조기시행 (조특법 §100조의 5 등) .....	106

## 그림 목차

[그림 2-1] 미국의 EITC (2005) .....	9
[그림 2-2] 영국의 WTC (2006) .....	13
[그림 2-3] 프랑스 PPE (2005) .....	16
[그림 2-4] EITC의 노동참여에 대한 효과(기초생활급여 수급 대상자) .....	25
[그림 2-5] EITC의 노동참여에 대한 효과 (미국의 경우) .....	26
 [그림 3-1] 완전경쟁적 노동시장과 최저임금 .....	32
[그림 3-2] 수요 독점적 노동시장과 최저임금 .....	33
 [그림 4-1] EITC 수준 .....	50
[그림 4-2] 근로자의 노동공급 의사결정 .....	50
 [그림 5-1] 빈곤율 전망 .....	93
[그림 5-2] 빈곤감소 효율성 모델 .....	100
[그림 5-3] 우리나라의 EITC 모형 .....	107



## 제1장 서론

- 본 연구는 보다 효과적이며 보다 효율적인 근로빈곤층 지원을 위한 대책을 마련하는 것을 목적으로 함
  - 구체적으로 최저임금제도 및 근로장려세제 본연의 목적을 저해하지 않으면서 근로빈곤층을 보다 효과적이며 효율적으로 지원하기 위한 체계의 구축을 위한 분석을 진행함
- 이를 위해 본 연구(제2장)는 먼저 주요 국가들의 근로빈곤층 지원 방안들을 살펴보고 이를 바탕으로 한국에 대한 시사점을 도출함
- 제3장은 최저임금제도의 고용효과 및 소득분배효과를 분석함
- 제4장은 근로장려세제를 통한 빈곤층 지원방안을 모색함
- 제5장은 근로장려세제와 국민기초생활보장제도의 최적 연계 (Policy-Mix) 방안을 모색하고 있음
- 제6장은 이상을 요약하고 연구를 맺음

## 제2장 주요 외국의 근로빈곤층 지원 방안

### 1. 선진국 사례분석

□ EITC 제도는 미국 이외에도 영국, 프랑스, 캐나다, 뉴질랜드 등 7개국에서 시행되고 있음.

○ 각국의 사회보장체계, 도입목적 등에 따라 EITC와는 명칭과 내용은 다소 다르더라도 근로빈곤층을 위한 유사한 조세제도가 운영되고 있음.

○ 근로장려세제(EITC)의 국제비교는 선진국들 중 주요 국가의 EITC 제도 및 이와 유사한 제도를 소개하면서 이들의 운영상의 문제점에서 우리나라에 주는 시사점을 얻을 수 있음.

#### 가. 미국

##### 1) 미국의 사회보장제도 개요

□ 미국에서 사회보장제도가 도입된 계기는 1929년 촉발된 대공황임.

○ 미국 내 빈곤 문제가 대공황으로 인해 심각해지자 사회 안정을 위해 빈곤문제 해결과 시장에 대한 정부 역할을 재고하게 됨.

○ 1935년 사회보장법을 제정하여 저소득층을 대상으로 연방차원의 공공부조를 시행하여 절대 빈곤문제 해결을 시도하였음

○ 대표적인 공공부조 프로그램으로 노인 및 장애인을 대상으로 한 소득보조제도인

SSI(Supplemental Security Income)와 DI(Disability Insurance), 유자녀 저소득 편 부모가구를 위한 소득보조제도인 AFDC(Aid to Families with Dependent Children), 그리고 빈곤층의 영양섭취를 지원하는 Food Stamp 등을 들 수 있음

□ 대공황 이후 전쟁과 전후 호황으로 경제적 부를 축적하였지만 1960년대에 불거진 각종 사회문제로 인해 복지제도를 새롭게 접근해야 한다는 의견이 대두됨

○ 1960년대 중반 이후 ‘빈곤과의 전쟁(War on Poverty)’이라는 구호 하에 저소득층에 대한 사회복지정책이 보다 확대되었음

○ 초기 사회복지제도 하의 공공부조는 저소득층에게 직접적으로 현금이나 쿠폰을 지급하는 방식이었는데, 그 결과 사회복지관련 재정부담이 가중됨.

○ 문제는 사회복지 관련 재정부담이 커졌음에도 빈곤율이 12~ 15%수준에서 지속되어 사회복지정책에 대한 근본적 전환이 요구되었음.

□ 특히, 사회복지정책이 근로자의 근로의욕을 저하시키고, 저소득 근로자들이 복지제도에 대한 의존도를 증가시키는 것이 문제가 되었음

○ 실제로 제도 도입 이후 노동공급이 10~20% 감소하였고, 10년 이상 만성적인 수급자가 전체 수급자의 57%를 차지하는 것으로 나타났음

○ 더욱이 당시의 사회복지 제도는 수급 자격을 편부모 가구로 제한함으로써 간접적으로 가족해체의 유인을 제공하는 부정적인 효과를 유발하였음

□ 결국 노동공급의 감소, 복지제도에 대한 높은 의존이라는 복지제도의 한계를 극복하기 위한 새로운 형태의 제도가 필요하게 되었음

○ 특히, 적극적 노동시장정책 요소가 가미된 근로연계복지제도가 모색될 필요가 있었는데, 이에 따라 도입된 것이 EITC임.

○ EITC 이외에도 1988년 'Family Support Act' 제정을 통해 고용알선 준비 프로그램인 JOBS(Job Opportunity and Basic Skills Training) 등의 프로그램을 시행하게 되었음

□ 미국은 이후에도 사회여건의 변화와 제도적 보완을 위해 복지정책 관련연구를 다수 진행하였고, 이러한 연구결과를 토대로 1996년 노동공급 증대, 복지의존도 감소, 가족 해체 완화 등을 목표로 하는 PRWORA(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)를 제정하여 복지정책 전반을 개혁

○ 이에 따라 노동공급 정책과 연계된 EITC가 대폭 확대되었고, AFDC가 폐지되고 새로운 공공부조제도인 TANF(Temporary Aid to Needy Families)를 도입

- TANF는 수급자들로 하여금 복지정책 의존도를 감소시키고, 복지제도의 수급에 있어서도 시점 선택 유인 장치를 두어 제도시행에 효율성을 꾀하려는 목적으로 시행됨

- TANF의 수급기간은 평생 5년 이내로 제한되었고, 2년 내에 직장을 갖거나 지역 사회서비스에 참여해야 한다는 근로조건이 부여됨.

○ 한편, 'Work First', 'Human Capital Development' 등의 고용지원 프로그램과 의료 보장 프로그램인 Medicaid도 확대됨

## 2) 미국의 EITC의 내용

□ EITC는 저소득 근로계층에 대한 소득지원과 사회보장세 부담 완화, 그리고 저소득층의 근로유인을 제고할 목적으로 1975년에 도입됨<sup>1)</sup>

○ 저소득층은 기본적으로 소득세를 납부하지는 않지만, 사회보장법에 의한 사회보장세는 부담하고 있었음

○ 이와 같은 저소득층의 사회보장세부담에 대해서 사회적 논란이 있어, 카터 행정부

---

1) EITC제도는 도입 당시에 효과성이 인정되어 이념과 무관하게 지지를 얻었음

당시에 논란의 해결책으로서 사회보장세제에 면세점을 설정하는 대신 저소득근로자가 부담한 사회보장세를 환급해주는 방식으로 EITC를 도입하게 된 것임.

○ EITC에서 규정하고 있는 근로소득(earned income)에는 피용자가 받는 임금뿐만 아니라 자영업자의 사업소득도 포함됨.

- 저소득 임금근로자뿐만 아니라 영세자영업자들도 수급대상자가 될 수 있음

□ EITC (Earned Income Tax Credit)는 정부가 일정 수준의 면세점을 설정하고 근로소득자의 근로소득이 그 면세점 수준이하라면 정해진 기준액만큼 조세제도를 통해 현금을 지급하는 소득보장제도임<sup>2)</sup>

○ 세무당국에 신고 되는 근로소득에 기초하여 정부가 일정 기준 이하의 저소득 근로소득자와 영세사업자에게 EITC 급여액을 환급해주는 것임

□ EITC 도입 초기에는 부양자녀를 가진 가구의 \$0~4,000까지의 근로소득에 대해 10%에 해당하는 금액을 환급해주었음(Ventry, 2000).

○ 도입 초기에 10%의 환급율을 설정한 이유는 당시 10% 내외이던 사회보장세율과 유사하였기 때문임.

○ 또한 초기에는 점증구간의 급여증가율과 점감구간의 급여감소율이 10%로 동일하였음

○ 이런 초기의 구간 설정은 시간이 지남에 따라 비효율성을 초래하였고, 또한 점증구

---

2) EITC가 조세제도의 일종으로 인식되고 있지만, 사실 조세제도에 EITC를 포함시킬 것인지에 대해서는 의문이 제기되고 있음. 이유는 실질적으로 EITC에 의해 급여액을 받고 있는 근로소득자영세사업자의 경우 조세를 납부하는 경우가 거의 없고 언제나 정부로부터 현금급여를 받고 있기 때문이고, 그로 인해 EITC는 조세제도라기보다는 공적 부조(公的 扶助)라고 보기도 함. 정리하면, EITC를 저소득근로계층에 대한 일반적인 소득보장제도로 분류하는 견해와 EITC 급여를 음의 조세(negative tax)로서 적극적 의미의 조세제도에 속한다고 분류하는 견해로 구분됨.

간(\$0~\$4,000)과 점감구간(\$4,000~\$8,000)의 변곡점에서 급여의 변동이 커서 보완할 필요성이 있다는 지적이 제기되었음

○ 이를 해결하기 위해 1978년에는 평탄(또는 고정)구간을 도입하였음

○ 동시에 사회여건을 반영하여 점증구간의 급여증가율을 11%에서 14%로 상승시켰고 점증구간도 보다 확대시켰음

○ 평탄구간은 소득이 증가하더라도 환급액이 증가하지 않는 동시에 점증구간의 마지막 점에서 받는 최고 급여액이 지급

□ 1993년 클린턴 정부 이후부터 EITC 적용대상과 급여수준이 획기적으로 확대되어 미국의 중추적 복지제도가 됨.

○ 클린턴 행정부(1990년대)에서 급여수준과 적용대상을 크게 확대하여 소득지원 기능을 강화

□ 모형형태는 노동시장에의 영향을 고려하여 1978년 이후 점증-평탄-점감구간으로 구성

○ 시행초기에는 평탄구간이 존재하지 않았으나 점증-점감 변화구간에서 발생하는 급여의 급격한 변동을 방지하기 위해 평탄구간 도입

○ EITC는 1993년 총괄예산조정법(OMBA93)에 의해 대폭 확대되었음

- 총괄예산조정법에 의해 2인 이상의 자녀가 있는 가구의 경우 급여증가율을 19.5%에서 40%로 상승시켰고, 최대급여수준도 증액하였음

○ 1994년부터는 부양자녀가 없는 가구에 대해서도 EITC를 적용하였으나 여전히 자녀를 가진 가구에 비해 불리한 환급율을 적용받았음

- 이와 같이 다자녀 양육 가구에 유리한 EITC 제도가 시행될 수 있는 것은 미국에

아동수당제도가 존재하지 않기 때문인 것으로 보임

- 따라서 미국의 EITC제도는 단순히 저소득계층에 대한 소득보전의 수단뿐만 아니라 그 외의 아동수당 등을 적용하기 위한 보완수단으로 사용되고 있다고 말할 수 있음

- 1999년에는 점감구간에서 발생할 수 있는 근로의욕을 감소시키기 위해 2인 이상의 자녀가 있는 경우 점증구간에서 급여증가율을 40%로 설정하고 점감구간에서는 급여감소율을 21%로 설정하여, 급여증가율보다 급여감소율을 더 작게 하였음
- 2002년 귀속소득부터는 맞벌이 가구가 독신근로자 가구보다 적용범위가 더 커져 \$,1000 증액되었음
- 이상과 같은 미국 EITC제도의 급여산정기준 변화추이를 1975년부터 2003년까지 정리하여 제시한 것이 <표 2-1>임.

<표 2-1> 미국 EITC의 급여산정기준 변화추이 (1975~2003)

(단위: \$, %)

연 도			점증구간	급여 증가율	최대 급여액	평탄 구간	급여 감소율	점감 구간
1975~78			0~4,000	10.00	400	—	10.00	4,000~8,000
1979~84			0~5,000	10.00	500	5,000~6,000	12.50	6,000~10,000
1985~86			0~5,500	11.00	550	5,500~6,500	12.22	6,500~11,000
1987			0~6,080	14.00	851	6,080~6,920	10.00	6,920~15,432
1988			0~6,240	14.00	874	6,240~9,840	10.00	9,840~18,576
1989			0~6,500	14.00	910	6,500~10,240	10.00	10,240~19,340
1990			0~6,810	14.00	953	6,810~10,730	10.00	10,730~20,264
1991	아동 1명		0~7,140	16.70	1,192	7,140~11,250	11.93	11,250~21,250
	아동 2명 이상		0~7,140	17.30	1,235	7,140~11,250	12.36	11,250~21,250
1992	아동 1명		0~7,520	17.60	1,324	7,520~11,840	12.57	11,840~22,370
	아동 2명 이상		0~7,520	18.40	1,384	7,520~11,840	13.14	11,840~22,370
1993	아동 1명		0~7,750	18.50	1,434	7,750~12,200	13.21	12,200~23,050
	아동 2명 이상		0~7,750	19.50	1,511	7,750~12,200	13.93	12,200~23,050
1994	아동 0명		0~4,000	7.65	306	4,000~5,000	7.65	5,000~9,000
	아동 1명		0~7,750	26.30	2,038	7,750~11,000	15.98	11,000~23,755
	아동 2명 이상		0~8,425	30.00	2,528	8,425~11,000	17.68	11,000~25,296
1995 ~ 2001년까지 수급요건의 변동 없이 각 구간별 임계치만 상향 조정								
2002	single	아동 0명	0~4,910	7.65	376	4,910~6,150	7.65	6,150~11,060
		아동 1명	0~7,370	34.00	2,506	7,370~13,520	15.98	13,520~29,201
		아동 2+	0~10,350	40.00	4,140	10,350~13,520	21.06	13,520~33,178
	joint	아동 0명	0~4,910	7.65	376	4,910~7,150	7.65	7,150~12,060
		아동 1명	0~7,350	34.00	2,506	7,370~14,520	15.98	14,520~30,201
		아동 2+	0~10,350	40.00	4,140	10,350~14,520	21.06	14,520~34,178
2003	single	아동 0명	0~4,990	7.65	382	4,990~6,240	7.65	6,240~11,230
		아동 1명	0~7,490	34.00	2,547	7,490~13,730	15.98	13,730~29,666
		아동 2+	0~10,510	40.00	4,204	10,510~13,730	21.06	13,730~33,692
	joint	아동 0명	0~4,990	7.65	382	4,990~7,240	7.65	7,240~12,230
		아동 1명	0~7,490	34.00	2,547	7,490~14,730	15.98	14,730~30,666
		아동 2+	0~10,510	40.00	4,204	10,510~14,730	21.06	14,730~34,692

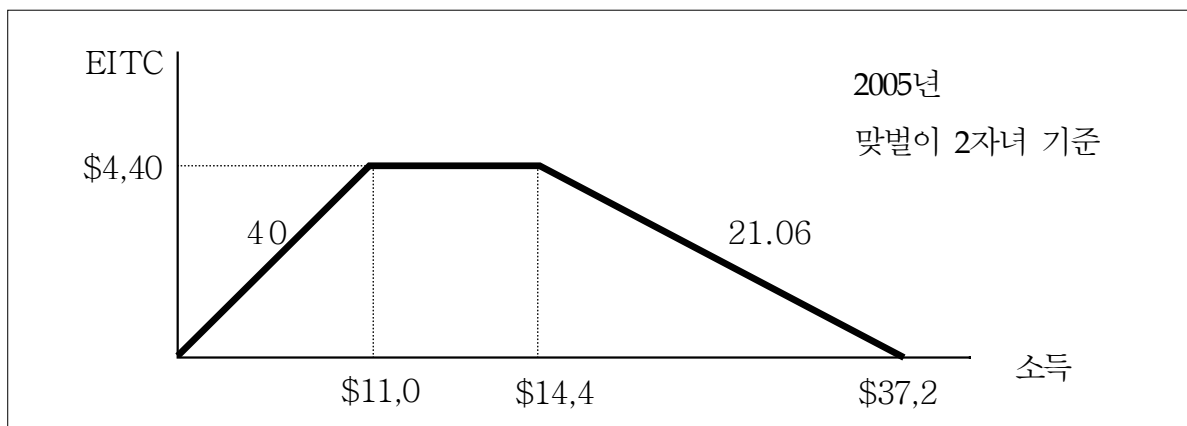
주: 1) single - 독신가구 또는 근로소득자 1인 가구, joint - 맞벌이 가구

자료: Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 2004 GREEN BOOK, U.S. GPO, 2004, p.13-38.; Dept. of the Treasury, Internal Revenue Service, EITC: for Use in Preparing Returns, 각년도. 재구성



- 2005년 맞벌이 2자녀 부양기준으로 최대급여는 연 \$4,400수준이며 최대적용 소득은 연 \$37,263임
- 소득증가에 따른 급여증가율을 나타내는 점증률은 40%, 점감률은 노동유인 저해효과를 고려하여 이 보다 낮은 21.06%수준
- 2005년 회계연도 EITC 신청금액은 397억달러이며 환급액은 346억달러
- 세 구간은 계속 유지되어 왔으나, 각 구간에서의 임계치와 점증구간 점감구간에서의 증가율 및 감소율은 사회여건을 반영하여 계속 변화됨
- 1991년부터 EITC는 가구의 자녀수에 비례하여 각 구간의 임계치와 급여증가율 및 급여감소율을 상이하게 적용하기 시작하였음
  - 이는 저소득 다자녀 가구를 더욱 유리하게 해주기 위해서임

[그림 2-1] 미국의 EITC (2005)



- 2005년의 맞벌이 가구2자녀 부양 **기준**
- 최대급여 연 4,400 달러 수준, 최대적용 소득은 연 37,263 달러임
- 소득증가에 따른 급여증가율을 나타내는 점증률은 40%, 점감률은 노동유인 저해효과

과를 고려하여 이보다 낮은 21.06%수준임<sup>3)</sup>

- 1975년 대비 2005년의 최대급여액, 최대 적용범위, 적용 가구 및 예산규모를 정리한 것이 <표 2-2>임.

<표 2-2> 미국의 EITC 제도의 변화

구 분	1975년	2005년	비 고
최대급여액	400 달러	4,400 달러	11.0배
최대 적용범위	8,000 달러	37,263 달러	4.7배
적용 가구	620만 가구(8.5%)	2,100만 가구(18.6%)	3.4배
예산 규모	12억5천만 달러(0.38%)	380억 달러(0.89%)	30.4배

주: ( )는 전체 가구예산대비 비율, 적용가구 및 예산규모는 1975년과 2004년 비교치  
 자료: 전병목·이상은, 우리현실에 맞는 EITC 실시방안, 한국조세연구원, 2006. 6. 5쪽.

- 2005년 회계연도 기준으로 EITC 총 신청금액은 397억 달러이며 총 환급액은 346억 달러에 이릅니다.

#### 나. 영국의 WTC

- 영국은 대표적인 사회보장계획으로 널리 알려진 ‘베버리지 보고서’를 1942년 작성, 발표하였음

- ‘베버리지 보고서’는 보편성, 피보험자의 구분, 정액급여, 정액기여, 급여의 적절성, 행정의 통합 등 6가지 국가보험의 원칙을 제시하고 있음

- 영국은 베버리지 보고서의 원칙에 근거하여 영국은 가족수당법, 국민보험법, 국민산업재해보험법, 국민보건서비스법, 국민부조법 및 아동법 등이 제정됨

- 제2차 세계대전 이후 전후복구문제와 전쟁참가자들에 대한 지원책 등으로 사회적 혼

3) 전병목·이상은, 우리현실에 맞는 EITC 실시방안, 한국조세연구원, 2006. 6. 5-6쪽.

란에 빠진 영국은 빈곤을 중요한 사회문제로 인식한 빈곤 해소를 위해 도입한 복지 제도를 방만하게 운영하여 노동공급에 대해 부정적인 효과를 준 것은 물론 막대한 재정 부담을 초래하게 되었음

○ 1970년대 말 대처 정부는 사회복지에 대한 지나친 국가책임주의를 비판하고 복지 제도 전반에 대해 시장지향적인 개혁을 단행하였음

○ 대처정부의 개혁에도 불구하고 1990년대 이후 실업 및 빈곤율은 꾸준히 증가하면서 사회복지 수혜자가 급증하면서 복지재정 부담도 더욱 가중됨

○ 따라서 영국 정부는 급증한 실업자 및 사회복지 대상자들을 근로활동에 참여시키고 복지 재정을 절감하기 위한 일련의 정책을 도입하고자 했음

□ 1998년에 들어선 블레어 정부는 ‘제3의 길’이라는 새로운 복지국가와 사회정책 기조를 내세우면서 근로연계복지를 더욱 강조하였음

○ 블레어 정부에서의 근로연계복지 사례로서 취업 인센티브 제공을 위한 세제개혁, 최저임금제 도입, 저임금 소득자에 대한 세액공제, 취업여성을 위한 탁아시설 증대 등이 있음

○ 또한 1988년에 도입되었던 근로연계복지 형태의 가족공제(Family Credit)제도를 1999년에 WFTC(Working Families' Tax Credit)로 발전시켰음

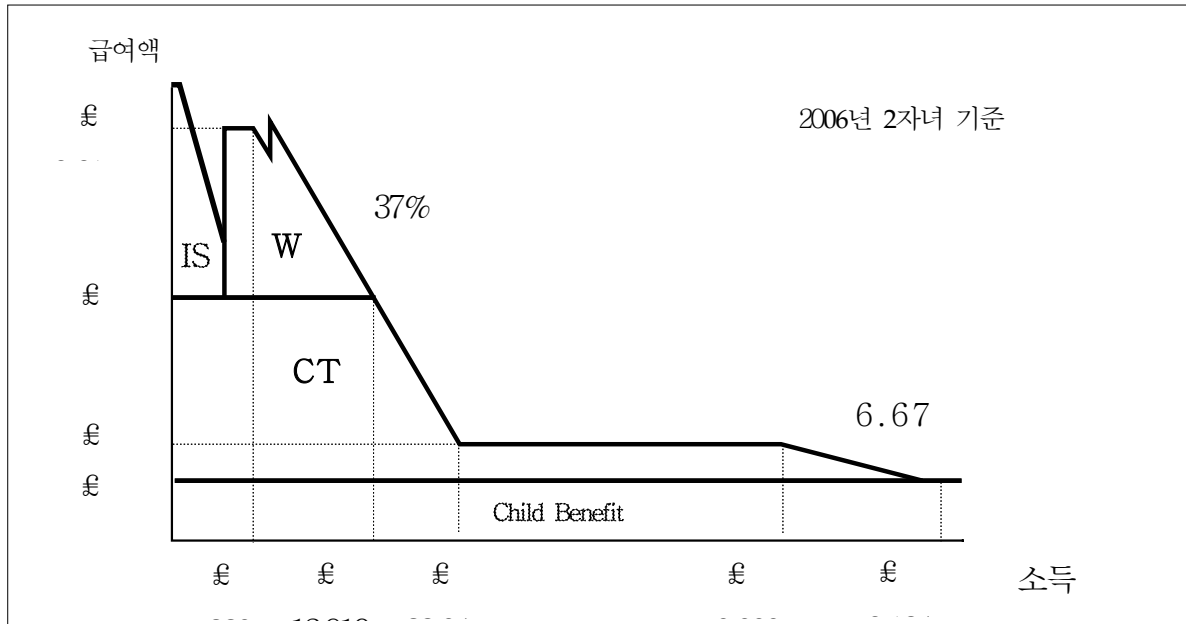
○ 1998년에는 국민 최저임금제(National Minimum Wage)도 제정하였고, 근로취약계층의 고용을 집중적으로 지원하기 위해 근로자 개인의 직업능력 개발에 중점을 둔 뉴딜프로그램을 비롯하여 근로복귀보너스, 취업장려금, 육아지원보너스, 직업알선 등의 각종 근로 유인 프로그램들도 도입하였음

○ 블레어 정부의 복지정책의 기본원칙은 ‘일할 수 있는 사람들에게는 근로기회를, 일할 수 없는 사람들에게는 생계보장을 제공’하는 것으로 요약됨

- 2003년 현재 영국은 복지제도의 효율성 제고를 위해 기존의 WFTC와 다수의 아동장려금 관련 프로그램들을 통합하여 CTC(Child Tax Credit)와 WTC (Working Tax Credit)의 2원체제로 개편
  - CTC는 근로 여부와 무관하게 아동수당을 제공하는 제도이고, WTC는 종전의 WFTC와 같이 주당 16시간의 근로조건을 부여한 제도임
- 영국의 근로장려세제는 1988년에 도입된 'In-Work Benefit'의 형태를 띤 FC(Family Credit)로 대표됨.
  - FC의 수급요건으로는 ① 근로조건으로서 주당 근로시간이 16시간 이상일 것, ② 자녀조건으로서 취학연령 이하의 자녀를 부양하고 있을 것, ③ 소득조건으로서 가구순소득이 일정액 미만일 것 등 세 가지가 있음
  - 1999년에 FC를 보다 확장하여 WFTC를 도입
    - WFTC제도는 이전의 FC제도 보다 자녀수당이 확대되었고, 점감률도 70%에서 57%로 인하됨
  - 2003년에는 복지재정의 부담을 절감하고 근로의욕 고취와 복지제도 운영의 효율성 제고를 위해서 WFTC제도를 WTC(Working Tax Credit)와 CTC(Child Tax Credit)로 개편하고 기존의 아동수당과 실업수당들을 통합하였음
    - 그러나 빈곤아동의 비중이 높은 점을 고려하여, 아동관련 수당 등이 중요한 소득 지원의 역할을 수행하도록 보완됨
- 영국의 WTC 제도가 미국의 EITC와 차이가 있는 것은 첫째, 수급요건에서 미국과는 달리 최소 근로시간요건을 두고 있다는 점임.
  - 부양자녀가 있거나 장애인의 경우 주당 16시간 이상, 그 이외의 경우에는 30시간 이상의 근로를 해야 급여수급이 가능함

- 한편, 급여산정방식은 연소득 £5,220까지 최대급여액을 지급하고, 이후 구간은 37%씩 급여 감소(점감률)하는 형태를 가짐
- 또한, WTC 제도는 보육료 지원을 수행하고 있는데, 맞벌이 부부 자녀보육료의 70%(주당 £300한도)를 지원함

[그림 2-2] 영국의 WTC (2006)



- \* IS(Income Support) : 최대급여 연 £4,540
- \* CTC(Child Tax Credit) : 최대급여 연 £3,925
- \* Child Benefit : 첫째 아동 연 £884, 둘째 이후 연 £593

- 두 번째 차이점은 점증구간이 없고, 수급자격이 연간 근로소득이 아닌 주당 근로시간에 의해 결정된다는 점임
  - 세 번째는 미국에 비해 점감률이 높고 급여액 수준도 높다는 것임
  - 마지막으로 주당 30시간 이상 일하는 근로자에게는 추가급여가 지급된다는 점임
- WTC의 구성요소와 급여액을 정리한 것이 <표 2-3>에 제시되어 있음

- 2006년 기준 WTC 최대급여액은 연 £3,875로 설정되었으며 수혜 대상가구는 135만 가구(2004년), 소요예산은 연 £47억(2004년)수준

<표 2-3> 영국 WTC의 구성요소와 급여액(2007년 기준)

구성요소	지급액(연간)
기본요소	£1,665
부모(편부모) 요소	£1,640
30시간 이상 근로	£680
장애요소	£2,225

주: 장애가 없는 경우 최대급여액은 3,985파운드.

자료: HM Revenue & Customs, "Child and Working Tax Credits Statistics", April 2007., 유한옥박창균(2007) 재인용.

#### 다. 프랑스

- 프랑스에서는 전통적으로 지방정부가 실질적인 사회복지 정책의 운영을 담당하고 중앙정부는 사회보장 입법을 통한 사회보장제도의 기본골격을 구축하고 세부규칙의 제정, 감독 및 통제 역할을 수행하여 왔음

- 이로 인해 1980년대까지 빈곤층의 최저생활을 보장하는 제도나 공공부조 프로그램은 중앙정부 차원에서는 존재하지 않았고, 지방정부들이 재량적으로 공공부조 및 사회복지부를 위한 재정과 행정기능을 담당해옴

- 그러나 1980년대 들어 실업자 수가 증가하고, 상대적으로 고용의 질이 떨어지는 저임금 일자리가 증가하면서 빈곤문제가 대두되기 시작하였음
  - 이에 따라 지방정부 차원에서 저임금 근로자와 실업자 계층을 대상으로 하는 복지 프로그램이 확대되기 시작함

- 기존 체계에 의한 지방정부 차원의 복지프로그램 확대는 국가 전체의 빈곤문제 해결과 대응에 적합하지 않다는 인식아래 1987년 로카르(Rocard) 정부는 장기실업자 및

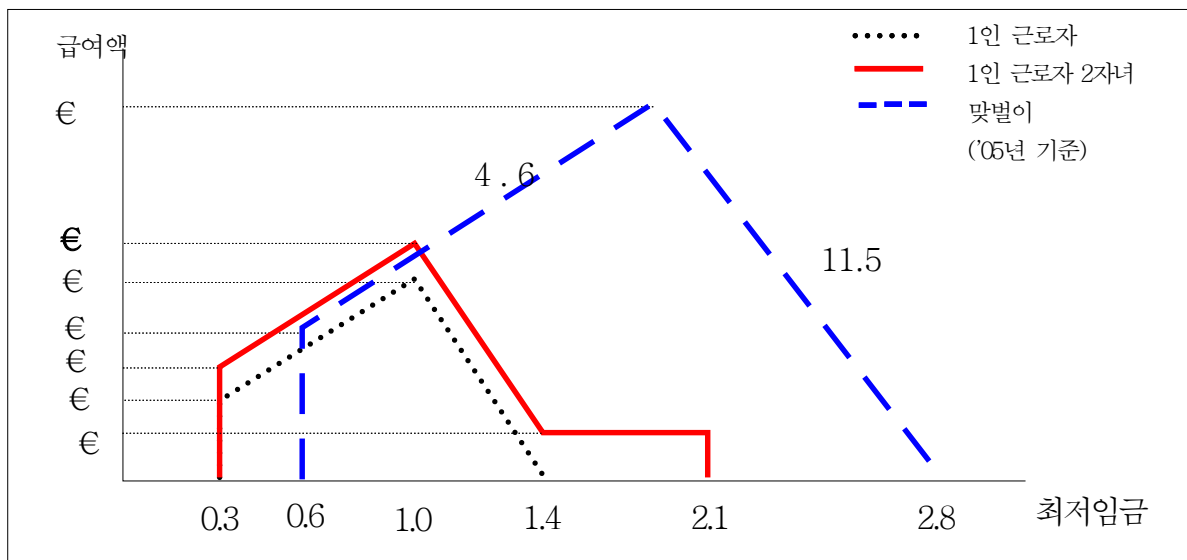
청년실업자들을 대상으로 공공부조 프로그램인 RMI(Revenu Minimum d'insertion) 제도를 도입하기에 이름

- RMI 제도는 실업 상태의 사람들에게 최저생활을 보장하는 사회급여를 지급하되, 통합계약이라는 절차를 포함시킴으로써 수급자와 국가간의 관계를 상호관계로 발전시킨 것임
- 통합계약에는 빈곤탈출을 위한 기초소득을 보장함과 동시에 일정수준의 근로조건을 부여한 것임
  - RMI 수급대상자는 일정 소득 미만의 25세 이상 혹은 부양자녀가 있는 자로서, 수급을 위해서는 국가를 대상으로 노동시장에서 구직활동에 참가하겠다는 '편입계약(contrat d'insertion)'을 체결해야 함
  - 그러나 편입계약을 이행하지 않아도 벌칙조항이 엄격하게 적용되지 않아 한계가 있다는 지적이 있음
- 2000년 기술수준이 낮고 저임금 비숙련근로자들의 높은 실업률과 RMI 제도의 근로의욕 저하효과로 인해 2001년에는 미국의 EITC제도와 유사한 PPE(Prime Pour l'Emploi)제도를 도입
- 프랑스식 근로장려세제인 PPE제도는 RMI제도의 근로유인저해효과를 해결하고, 수혜대상자들의 취업을 유인하고 저소득층에게 소득을 지원하기 위해 2002년부터 시행된 제도임
- 2005년 현재 PPE제도의 수혜가구는 약 940만 가구이고, 총 소요예산은 25억유로에 달함
- PPE 제도는 근로자가 최저임금으로 일할 경우, 연간 얻을 수 있는 소득의 최대급여액을 지급하는 한편, 최소 소득구간을 설정하여 근로유인을 제고시킬 수 있도록 설계됨
  - 최소소득구간의 설정은 비생계형 소득에 대해서 지원을 배제하기 위한 것임

□ 구체적인 급여 산출방식을 설명하면 다음과 같음

- 그림에서 보듯이 PPE제도의 급여구조는 평탄구간이 없는 점증-점감체제로, 최저임금소득(전일제 근로자 기준)의 0.3~1배인 소득구간에는 4.6%의 점증률, 최저임금소득 1배~1.4배 소득구간에는 11.5%의 점감률이 적용됨
- 급여를 결정하는 기준소득은 근로소득으로서 공공부조 급여, 재산소득 등은 급여 산정에 고려되지 않음

[그림 2-3] 프랑스 PPE (2005)



- 최저임금 0.3배(연 €3,507) 이하 소득 : 지급대상에서 제외
- 최저임금 0.3배~1.0배(연 €11,689)소득 : 점증률 4.6% 적용 (최저임금 1.0배 소득 수준에서 최대급여 연 €537)
- 최저임금 1.0배~1.4배(연 €11,689~€16,364) : (연 €16,364-실제소득) × 11.5%
- 최저임금 1.4배~2.1배(연 €16,364~€24,547) : 아동 1인당 정액급부(연 €34)
- 참고로 최대급여 수준은 아동 2인 기준 연 €605임.



□ PPE의 특징은 평탄구간이 없다는 점, 점증-점감구간의 소득상한 및 하한이 최저소득 기준에 의해 결정된다는 것으로 요약될 수 있음

○ 두 번째 특징으로 말미암아 근로장려세제 수급대상에서 최저임금을 적용받는 전일제 근로자 소득의 0.3배 미만인 소득에 해당하는 가구가 배제된다는 문제점을 안고 있음

○ 결국 PPE는 시간제 근무자보다 전일제 근무자를 우대하는 제도라고 볼 수 있음

#### 라. 벨기에

□ 벨기에의 근로장려세제는 Credit d'impot라는 명칭으로 2002년에 최저임금제도를 보완하기 위해 도입되었음

○ 급여체계는 미국 EITC의 유사한 형태이나 프랑스의 PPE처럼 최소소득기준이 적용

○ 미국이나 영국에 비해 급여액 수준이 낮고, 적용소득 범위도 좁은 것이 특징

○ 적용소득은 근로소득과 자영업 및 농어업소득도 모두 적용됨.

- 근로소득 이외의 재산소득 등에 대해서는 별도의 기준이 없이 최소소득기준을 적용함으로써 간접적으로 근로조건을 부여

○ 연간소득이 평균소득의 13%수준 이하인 소득자는 수급대상에서 제외됨

○ 2005년 폐지 이전까지 소득구간의 조정 없이 최대급여액만이 상향조정됨으로써 점증률과 점감률이 지속적으로 상승하고 있는데 2005년 현재 최대급여수준은 540유로이고, 점증률은 40%, 점감률은 14%였음

□ 수급대상이 가구단위로 결정되지 않고 개인단위로 수급대상이 결정되는 것이 다른 국가들의 EITC제도와의 차이임

- 개인단위 제도인 관계로 자녀 및 가족 관련 수급요건이 존재하지 않음
- 수급단위를 개인으로 설정한 것은 수급단위를 과세단위와 일치시킴으로써 행정비용을 절감할 수 있고, 결혼벌금(marriage penalty) 문제를 해소할 수 있기 때문임
  - 또한 부(副)소득자의 근로유인을 저해하지 않는다는 점에서 바람직하다 는 지적도 있음(유한옥박창균, 2007).
- 참고로 벨기에의 Credit d'impot는 급여지급의 시차로 인한 근로유인 제고효과가 낮아 도입 3년 만인 2005년에 폐지되고 저소득층에 대한 사회보험료 감면방식으로 전환되었음

#### 마. 호주

- 현재 실업보험제도는 실직된 후 구직기간동안 기간에 대한 한도 없이 실업보험금을 지급하고 있어 정부보조금 수혜자들이 많다고 인식
- 이들이 임시직, 비정규직 등의 형태로라도 근로를 할 유인을 제공하기 위해 가장 직접적으로 실업보험제도에 대한 개혁이 필요하지만 이것이 용이하지 않으므로,
- 따라서 영국, 프랑스 및 벨기에 등과 같이 복지의존문제가 심각해진 상황에서 치유책으로서 도입한 제도임.

#### 바. 뉴질랜드

- Family Assistance 제도는 18세 이하의 경제적 독립을 하지 못한 자녀가 있는 가구에 재정 지원을 해주고 있는데 가족수당(Family Support)과 별도로 세액공제방식으로 납부한 세금을 환급해줌.
- 역시 영국, 프랑스 및 벨기에 등과 같이 복지의존문제가 심각해진 상황에서 치유책으로서 도입한 제도임.

## 2. 정책적 시사점

### 가. 선진국의 사례의 시사점

□ 이상의 EITC 제도 도입의 근거를 살펴보자면 다음과 같은 일반적 원칙을 발견할 수 있음.

- 첫째, 대부분의 유럽 국가들에서 복지의존문제가 심각해진 상황 하에서 치유책으로서 도입한 제도이거나,
- 둘째, 미국의 경우 복지의존문제가 심각해지기 전에 EITC제도를 도입하였으나 기존 복지제도가 일반인 모두가 혜택을 볼 수 있는 광의의 제도가 아니라 자녀부양하는 편모에 국한되어있어서 EITC제도가 제대로 작동할 수 있는 여건이 성숙된 상태에서 도입되었다는 점임.

<표 2-4> 주요 각국의 근로장려세 운영 비교

구 분	한 국	미 국	영 국	프랑스
명 칭	근로장려세제	EITC (Earned Income Tax Credit)	WTC (Working Tax Credit)	PPE (Prime pour l'Emploi)
도입연도	2009년부터 시행	1975년	1988년: Family Credit 도입 1999년: WFTC(Working Families Tax Credit) 2003년 WTC 시행	2002년
운영주체	국세청	국세청	국세청	국세청
적용단위	가 구	가 구	가 구	가 구
최대급여 (아동2인기준)	80만원	\$4,400('05년)	£3,875('05)	€ 605('05)
최대적용 소 득	1,700만원	\$37,263('05)	£13,910('05)	€ 24,547('05)
지급주기	1년	1년	월/2주	1년
수급가구*	31만 가구 (전체가구 대비1.8%)	219만가구 (19.1%)	180만 가구 (7.3%)	800만 가구 (22.8%)
소요예산*	1,500억원 (정부지출 대비 0.08%)	\$397억 (0.87%)	£43.5억 (1.14%)	€ 40.2억 (0.44%)

\* 미국, 프랑스는 2005년 기준, 영국은 2004년 기준, 한국은 2009년 추정

자료: 재정경제부, 근로장려세제(EITC) 해설. 2007, 8쪽. .

□ EITC 제도 도입이 항상 긍정적 결과만을 가져오는 것은 아니고 부정수급 등의 행정적 문제점이 드러나고 있어 대비책이 요구됨.

□ 미국의 제도의 순응도 조사결과 ('99년 3,500사례 조사결과)

○ 오류 지급된 EITC 금액은 85억 달러~99억 달러로서 전체 지출액의 27%~32%에 육박함.

○ 3가지 주요 오류 유형은 주로 자격미달자가 수급을 하려고 하거나, 자격요건을 갖추었다고 할지라도 보다 많은 수급을 하려할 경우에 발생하며 다음과 같은 형태를 취함: (i) 부양자녀 관련 오류(무자격 아동 신고 또는 2중신고, (ii) 결혼동거관련 오류(맞벌이의 경우에도 한부모 또는 홀벌이로 분리 신고), (iii) 소득을 낮게 신고

○ 조세인프라의 확충으로 소득신고관련 오류는 낮은 반면(13%), 주민관리(결혼 및 아동)관련 오류비중이 대부분을 차지(73%)하고 있음.

○ 아마도 현재 우리나라에 전격 실시할 경우와 비교시, 거의 정반대의 상황이 재연될 것이라 판단되는데 소득과악이 낮아 소득신고관련 오류가 크게 나타날 것이지만 주민관리 면에서는 오류가 덜할 것으로 예측됨.

<표 2-5> EITC 유형별 과다청구액(1999년)

오 류 유 형	과다청구액(백만불)
합 계	11,118 (100%)
A. 무자격 아동 등재	3,284 (30%)
B. 부부합산 신고 기피	2,724 (25%)
C. 무자격 아동 등재 및 부부 합산신고 기피	1,984 (18%)
D. 과소신고소득	1,494 (13%)
E. 확인세무조사기피 등 미확인 오류	2,226 (20%)

자료: 미국 재무성 내부자료(The Challenges of Tax Reform in a Global Economy, p.19); 김재진-박능후 (2005)에서 재인용.

□ 미국의 EITC 실행 효과는 대체적으로 비용효과적인 방식으로 빈곤층에 대한 지원이 되고 있는 것으로 평가되고 있는데, 상당부분 미국세청(IRS)의 소득과약 능력이 높은 데 기인하고 있음.

○ 공공부조는 수급율이 낮은 반면(Food Stamp 수급율 43%), EITC는 수급율이 높아 (75~86%) 급여수준이 낮음에도 탈빈곤 효과가 매우 큼(EITC를 통해 2,100만명 중 22%인 460만명이 빈곤에서 탈출)

- EITC 수급자격이 있는 소득구간의 근로빈곤층 중 다른 복지제도와 중복해서 받는 경우는 24%에 불과하여 EITC 비중이 큼

○ 복지제도에 비해 오류율은 높은 반면(Food Stamp 약 6%), 행정비용은 낮은 것으로 조사

- 행정비용이 낮은 이유는 조세제도와 결합되어 일반적 소득신고절차에 따라 대부분이 소득신고를 하기 때문이며 저소득층(연소득 3만달러 미만)의 경우에도 EITC 급여나 기타 조세감면을 위해서 별도로 신고가 필요한 경우는 17%에 불과

□ 근로유인효과에 대해서는 가족유형에 따라 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 혼재하지만 대체적으로 노동시장 참여가 증가함은 부인할 수 없는 사실로 봄.

○ '84~'96년간 편모 고용률이 58.5%에서 64.5%로 증가하였고 이중 약 60% 이상이 EITC제도 확대에 기인(Meyer & Rosenbaum); Eissa & Liebman은 독신모의 경제 활동 참여를 증가시켰음을 발견 등; 이로 인해 1997년 대상자 2,100만명 중에서 22%인 460만이 빈곤에서 탈출되는 것으로 보고됨 (e.g., Neumark & Washer).

○ 편부모가구의 노동시장 참여율 3.3% 증가, 양부모중 주소득자 0.7% 증가, 주소득자는 감소(Dickert, Houser, Scholz)

○ 주로 2차소득원인 부인의 근로시간이 감소(Eissa & Hoynes, 98년); Ellwood는 양부모가구의 경우 배우자 여성의 경제활동 참여가 감소함을 보임.

## 나. 복지제도에 대한 기존연구 및 시사점

### □ TANF 제도에 대한 기존 연구

- TANF에 대한 실증연구는 급여신청건수(caseload), 급여수급자의 취업률(work participation), 탈수급자의 소득 및 소비에 미치는 영향 등으로 나눌 수 있음.
- AFDC가 폐지되고 TANF가 도입된 이후 급여신청건수가 대폭적으로 줄어들어 근로참여를 강제하고 수급기간에 제한을 둔 이 제도의 효과가 매우 큰 것으로 평가되었으나,
  - 최근의 연구((Schoeni and Blank (2000), CEA (1999)))에 의하면 TANF제도 도입 직후 기간이 미국의 호황기로서 급여신청건수의 증가는 경기호황에 상당부분 기인한 것으로 나타남.
  - TANF 자체의 효과는 연구에 따라 차이가 있으나, 기존의 평가보다는 효과의 규모가 작은 것으로 평가하고 있음.
- TANF가 도입된 이후 기존의 AFDC 수급자의 취업률이 대폭적으로 상승한 것으로 나타나고 있으나, 당시 경기호황으로 인한 효과와 분리할 경우 제도 자체의 효과를 제도 도입 이전과 단순비교하는 것은 적절하지 않음.
  - Rolsten (1999), USDHHS (1999), Cancian et al. (1998), USGAO (1999), Brauner and Loprest (1999) 등은 이러한 문제점을 지적하였으며, 제도 자체의 효과에 대해서는 향후 추가적인 연구가 필요
- TANF 도입 이후 취업률이 상승한 것은 사실이나 TANF 혹은 AFDC 수급자의 취업시 소득이 증가하였다는 확정적인 증거는 미약함 (Primus et al. (1999), Primus (2001), Bennett (2002), Loprest (1999), Cancian et al. (2000), Moffitt (1999), Shoeni and Blank (2000)).
  - 이는 수급자들의 취업시 단순직 등 임금이 최저수준인 직종에 집중적으로 취업하여 소득수준의 대폭적인 상승을 기대하기 어려웠다는데 기인

- 수급자 및 그 자녀의 소비의 절대수준이 증가하였다는 확정적인 증거도 없으나, 소비의 구성이 근로활동에 필요한 품목의 소비가 증가한 경향이 있음 (Meyer and Sullivan (2006), Kaushal and Waldfogel (2006)).

#### □ TANF 제도에 대한 기존 연구 결과의 시사점

- TANF가 근로참여요건을 강화하고 수급기간을 제한함으로써 급여수급신청근수를 줄이고 근로참여율을 높이는 효과가 어느 정도 있는 것으로 보이나,
  - 이러한 효과는 이들에 대한 취업기회가 충분히 있는 상황이 전제되어야 그 효과가 크게 나타날 가능성이 높음.
- TANF와 같은 근로참여를 유도하는 제도는 현재와 같은 불황기에 매우 취약할 가능성이 높음.

#### □ EITC 제도에 대한 기존 연구

- EITC 제도에 대한 기존 연구는 노동참여율과 노동시간에 대한 연구로 구성
- 미국의 EITC 제도는 노동참여율을 높이는 경향이 있음.
  - Dikert, Houser, and Scholz (1995), Eissa and Liebman (1996), Keane and Moffitt (1998), Keane (1995), Meyer and Rosenbaum (1999), Eissa and Hoyes (1998)
- 한국의 경우도 이와 유사한 연구결과가 있음.
  - Lee and Chun (2005), 전영준 (2008)
- 노동시간에 미치는 영향에 대한 연구결과 불일치
  - 부정적 효과 (미국): Hoffman and Seidman (1990), US General Accounting Office (1993), Dikert, Houser and Scholz (1995)
  - 긍정적 효과 (미국): Keane and Moffitt(1998), Keane(1995)
  - 효과 없음: Eissa and Liebman (1996) (미국), Lee and Chun (2005)

- 주로 2차소득원인 부인의 근로시간이 감소(Eissa & Hoynes, 98년); Ellwood는 양 부모가구의 경우 배우자 여성의 경제활동 참여가 감소함을 보임.

#### □ EITC 제도에 대한 기존 연구의 시사점

- EITC는 근로활동참여를 유도하는 경향이 있음.
- EITC도 TANF와 같이 저소득 근로자의 풍부한 취업기회가 전제되어야 큰 효과를 기대할 수 있음.

#### 다. 근로장려세제와 기존의 기초생보제도간의 관계

#### □ 기존의 기초생보제도를 전제할 경우, EITC를 통한 근로유도효과가 미미할 것으로 보임.

- [그림 2-4]는 국민기초생활보장급여 수급대상자가 직면하는 예산제약을 보이고 있음.

#### ※ ① 기초생활보장제도와 EITC가 존재하지 않을 경우 예산 제약

##### ② EITC 도입시 예산 제약

- 현행의 EITC 제도에 입각

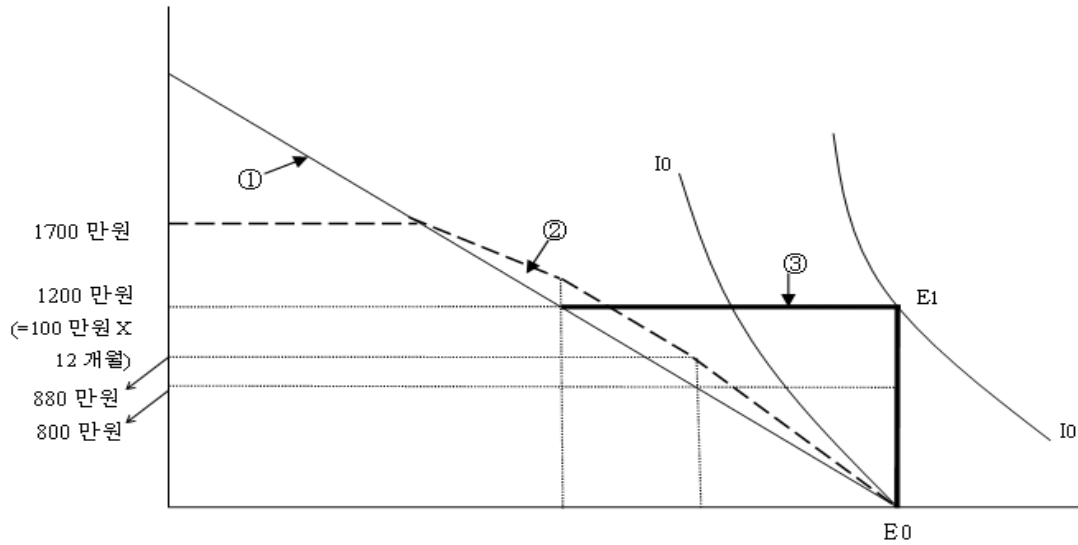
##### ③ 기초생활보장급여 수급자의 예산 제약

- 4인 가족 기준 (EITC 수급자격이 아동 2인 이상이므로 이와 비교가능한 기준을 선택)
- 현물급여는 제외하고, 현금급여(생계급여)만 감안

- 우리나라 제도의 특성상 기초생활급여 수준이 높아 기초생활급여 수급을 선택(균형점 E1)하는 대신 EITC를 수급을 선택하고 기초생활 탈수급할 인센티브가 미약함.



[그림 2-4] EITC의 노동참여에 대한 효과(기초생활급여 수급 대상자)



□ 미국의 경우 기존 연구에서 EITC가 저소득층 근로자의 노동참여율을 높인다는 결과를 얻은 이유는 미국의 EITC와 공적부조제도의 특성에 기인

○ 1990년대부터 EITC 점증률과 최대급여수준을 대폭 상향조정하였음.

○ 공적부조(TANF) 급여수준과 구조의 특성에 상당부분 기인

※ ① TANF와 EITC가 존재하지 않을 경우 예산제약

② TANF 감안한 예산제약

– 2004년 일리노이주 제도 (<부표 1> 참조)

– 4인가족 기준(수급대상자: 월 소득 \$1,305, 월 최대급여수준: \$435, Earning's Disregard rate: 33%)

③ EITC 감안시 예산제약

④ TANF와 EITC 중복급여시 예산제약

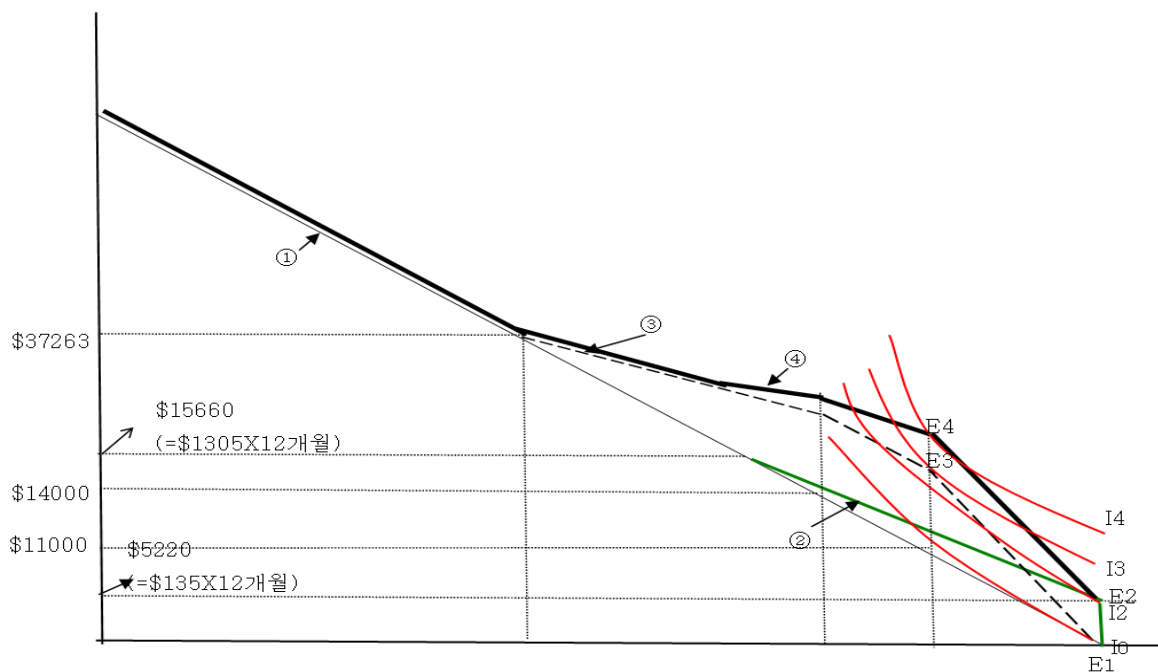
○ TANF 수급자가 아닌 경우

– EITC의 높은 점증률과 최대급여수준으로 인해 노동참가 인센티브 존재(균형점이 E1에서 E3로 이동)

○ TANF 수급자에게 EITC 적용할 경우

- TANF 수급자에게 노동참여 인센티브가 없는 경우에도(실제로 TANF 수급을 위해서 의무적으로 노동활동참여 필요), EITC 적용시 노동참여 인센티브 존재(균형점이 E2에서 E4로 이동)
- 이는 TANF 수급자 대상자 기준소득과 최대 급여소득이 우리나라에 비하여 낮은 수준(절대적인 수준에서도 낮은 수준)이고 Earning's Disregard 제도의 적용으로 노동에 대한 유효세율을 낮춘 상태이기 때문

[그림 2-5] EITC의 노동참여에 대한 효과 (미국의 경우)



라. 정책개편방향

□ 근로빈곤층 지원을 위해서는 근로촉진정책과 실업시 소득지원제도의 조화가 필요

- TANF에서 규정하는 근로참여요건 강화 및 수급기간 제외 조항, EITC 제도 등은 근로자들의 근로참여율을 높이는 효과를 기대할 수 있으나,
  - 이는 저소득 근로자의 취업기회를 전제하므로, 이들 제도는 불황기에 매우 취약한

구조임.

○ 불황기의 근로빈곤층에 대한 지원책이 마련될 필요

- 기초생보급여를 불황기에 한시적으로 지급하거나, 아래 언급한 바와 같이 기초생보급여를 대폭적으로 하향조정하는 것을 전제로 근로능력자에게 기초생보급여를 일정수준 지급
- 불황기에 실업급여 수급기간을 다소 연장을 고려할 필요 있음. 수급기간 연장의 기준을 명확히 할 필요

□ 기초생보 급여수준을 하향조정할 필요

○ 아래 <부표 1>에서 볼 수 있듯이, 기초생보급여의 절대적인 수준이 TANF에 비하여 높은 편이며,

- 높은 수준의 기초생보급여는 EITC와 같은 근로장려정책의 실효성을 제한하는 문제점이 있으며,
- [그림 2-5]에서 볼 수 있듯이 낮은 수준의 TANF 급여수준으로 인해 근로장려정책의 실효성이 높아질 수 있음.

□ 기초생보 급여구조를 이원화할 필요

○ 현행의 일체형에서 분립형으로 현물급여, 현금급여 전환 필요

- 필수적인 소비재(식료품, 의료서비스)를 현물급여로 제공
- 근로능력자에 대해서는 현금급여 하향조정

□ 미국 TANF제도 요소를 기초생보에 도입하여 근로참여 유도할 필요

○ 근로참여요건, 수급기간제한의 설정 고려할 필요

<부표 1> 미국의 TANF와 기초생활보장제도 비교

	TANF (Temporary Assistance for Needy Families) '04년 일리노이주	국민기초생활보장제도
도입목적	◦빈곤 가정의 아동 보호·양육 지원	◦최저생활보장, 자활조성
제도 추진체계	◦연방정부 : 주정부에 예산 배정 ◦주정부 : 소득·자산기준, 급여수준 등 결정	◦복지부 : 제도 설계 ◦시·군·구 : 수급자 및 급여결정
대상자격	◦임산부나 아동(18세미만) 포함 가구 ◦'96년 이후 입국한 비시민권자, 중범죄자, 60개월 이상 수급권자 제외	◦내국인 ◦대한민국 국적의 배우자와 미성년 자녀를 양육하는 외국인은 수급자로 인정
급여지급방식	◦신청주의	◦신청주의 또는 직권주의
대상가구 소득 범위 (월소득)	- 1인 : \$669(86%) - 2인 : \$876(84%) - 3인 : \$1,188(91%) - 4인 : \$1,305(83%) * 괄호안은 PT(연방빈곤선) 대비비율	- 1인 : 418천원 - 2인 : 700천원 - 3인 : 939천원 - 4인 : 1,170천원
재산기준	◦주택, 자동차1대, 장례비용을 제외한 재산 - 1인: \$2,000미만, 2인 \$3,000미만 - 그 외 가구원1인당 \$50씩 추가	◦재산을 소득으로 환산
급여결정 (월급여)	◦급여=최대급여액 - 인정소득액 ◦최대급여액 - 1인 : \$223 - 2인 : \$292 - 3인 : \$396 - 4인 : \$435 ◦인정소득액=근로소득의 33% - \$90	◦급여=현금급여기준 - 소득인정액 ◦현금급여기준('06) - 1인 : 357천원 - 2인 : 599천원 - 3인 : 804천원 - 4인 : 1,001천원 ◦소득인정액=소득평가액+재산의소득환산액
급여지급주기	◦매월	◦매월
수급기간 제한	◦평생 60개월, SSI 수급자, 장애인 자녀 부양자등은 기간제한 면제	◦없음
수급가구/수급자	◦2,032천가구('03.6월말), 전가구의 2% ※4,409천가구('96)→2,103천가구('01) ※EITC수급가구 : 21,000천가구(전가구의 19%)('04)	◦754천가구('04), 전가구의 4.7%
연 방 정 부 TANF 예산	◦\$208억('04), 총예산의 0.9% ※\$350억('96)→\$245억('01)→\$234억('02) ※EITC예산 : \$344억(총예산의 1.59%)('03)	◦4,3561억원('04), 총예산의 2.4%

자료: EITC추진기획단

<부표 2> 공적부조를 위한 각국의 공식빈곤선 비교(연 4인 가족 기준)

구분	미국	독일	일본	한국
기준년도	2004	2003	2003	2004
빈곤선	21,720\$ (연방빈곤선)	17,200Euro	2,689,560¥	12,661,080₩
빈곤선 달러 환산(\$) A	21,720	13,680	25,138	12,233
1인당GNI(각년도)(\$) B	39,841	29,369	33,732	14,162
A/B(%)	54.5%	46.6%	74.5%	86.4%

\* 자료 : EITC 추진기획단이 외국의 빈곤정책 동향 및 비교분석 (05.1 서울대) 활용하여 정리한 자료를 재인용

### 제3장 최저임금제도의 고용효과 및 소득분배효과

#### 1. 최저임금의 목적 및 역사적 배경

최저임금제는 국가가 노사 간의 임금결정과정에 일정부분 개입하여 임금의 최저수준을 정하고 사용자에게 그 이상을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금 근로자를 보호하는 제도로, 근로자의 생활안정과 노동의 질적 향상을 기하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

초창기 최저임금은 19세기 말 20세기 초, 섬유, 의류재단, 제지 공장 등 저소득 노동시장에 만연해 있던 노동착취적 작업장(sweat shop)에서 취약계층의 근로자를 보호하고 아동노동착취를 방지하기 위한 목적으로 도입되기 시작했다. 최저임금은 1894년 뉴질랜드에서 지역 노동분쟁을 중재하기 위한 방편으로 제정한 산업 조정 및 중재법 (Industrial Conciliation and Arbitration Act)을 필두로 등장했으며, 1986년 호주와 1909년 영국에서 도입되기 시작하였다.

최저임금에 관한 논란과 연구가 가장 활발한 미국의 경우, 최저임금제는 1912년 메사추세츠 주에서 처음 도입하기 시작하여 전국적으로는 1938년 공정근로기준법(Fair Labor Standard Act)이 제정되면서 동 법적용의 일환으로 실시되었다. 시행 초기 시간당 최저임금은 당시 제조업 평균 시간당임금의 40%인 0.25달러였으며, 비감독 근로자(nonsupervisory workers)의 43 퍼센트 정도만이 적용되었으나 대상근로자가 꾸준히 확산되어 현재 주/연방정부 근로자 이외의 대부분 근로자들이 적용을 받고 있다. 미국의 연방 최저임금은 물가 연동 등 정기적으로 조정되지 않고 비정기적으로 조정되며 현재 시간당 6.55 달러(2009년 9월 시간당 7.25 달러로 인상 예정)이다. 또한 대부분의 주에서 최저임금을 별도로 책정하고 있는 바, 전체 50개 주 중 현재 26개 주에서는 연방수준보다 높은 수준에서 최저임금을 정하고 있다.

## 2. 최저임금의 고용효과

### 가. 이론적 논의

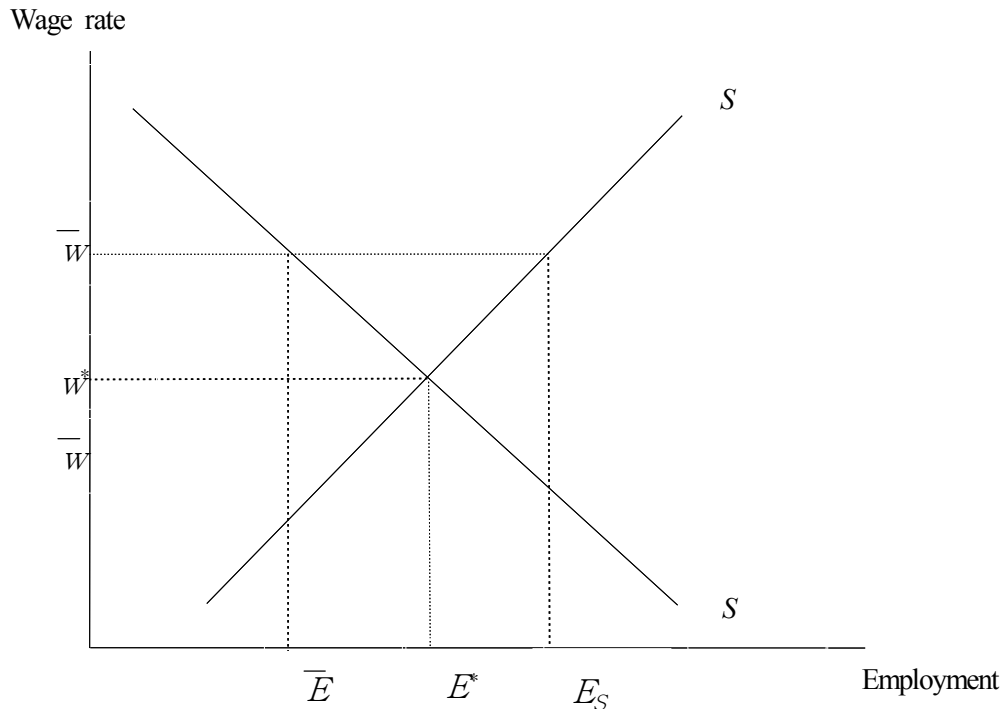
#### ○ 신고전적 기본모형

노동력의 질이 균등하고 노동시장의 정보가 완벽하다는 완전경쟁을 가정한 노동시장 기본모형에서는 최저임금이 시장의 균형임금보다 높게 책정될 경우 노동수요가 감소하여 고용이 줄고 노동공급 증가로 노동의 초과 공급이 추가적으로 발생, 실업이 증가한다.

[그림 3-1]은 기본모형을 그래프로 나타낸 것이다. 완전 경쟁적 노동시장에서의 임금( $w^*$ )과 고용수준( $E^*$ )은 수요와 공급이 교차하는 지점에서 결정된다. 이 경우 시장에서 주어진 임금수준 하에서 노동의 공급량과 수요량이 일치하여 완전고용이 달성되며 실업이 존재하지 않는다. 그러나 시장 균형임금 보다 높은 최저임금( $\bar{w}$ )이 책정된 경우 수요량은 수요곡선을 따라 감소하여 고용량이  $\bar{E}$  수준으로 감소,  $(E^* - \bar{E})$  만큼의 실업이 발생한다. 더불어 높아진 임금수준으로 추가적인 노동시장 진입이 발생하게 되므로  $(E_S - E^*)$  만큼의 실업이 추가적으로 발생된다. 따라서 균형임금보다 높게 책정된 최저임금은 기존에 고용된 근로자의 실직과 추가적인 노동시장 진입에 의해 실업을 발생시키는 효과를 가져 온다. 이때의 실업률은  $(E_S - \bar{E})/E_S$ 로 나타난다.

그래프에서와 같이 실업률은 최저임금수준과 노동수요 및 공급의 탄력도에 의해 결정되며 실업률은 최저임금이 높을수록, 수요탄력도가 클수록, 공급탄력성이 클수록 증가하게 된다. 특히 고용감소,  $(E^* - \bar{E})$ 는 최저임금과 균형임금의 격차와 노동수요탄력성에 의해 결정된다.

[그림 3-1] 완전경쟁적 노동시장과 최저임금



최저임금은 저숙련 노동자에 대한 소득 보호차원에서 도입되는 정책이다. 그러나 노동시장이 완전경쟁적인 경우 실직하지 않고 남아있는 근로자의 소득보호에는 도움이 되지만 직장을 잃거나 잡지 못하는 노동자에 대해서는 좋은 영향을 미치지 못한다. 최저임금 인상으로 인한 고용에 대한 부정적인 효과가 기존 근로자의 임금수준 향상이라는 긍정적인 효과보다 크다면 사회 전체의 후생에 긍정적인 역할을 하지 못한다.

#### ○ 수요독점 모형

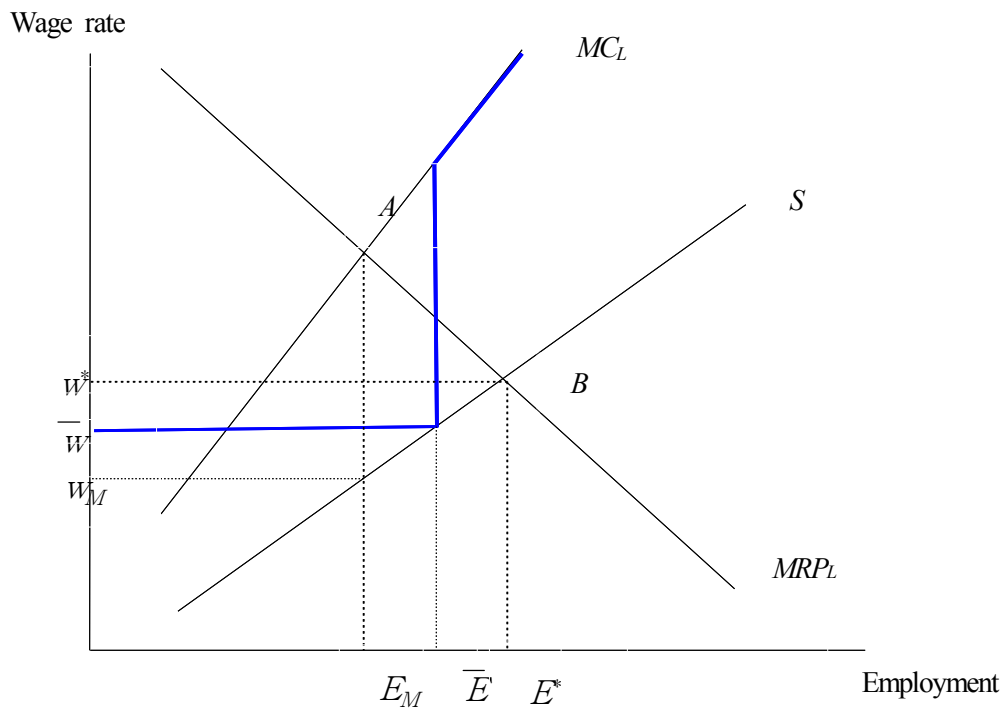
반면 노동수요가 독점적인 수요독점적 시장의 경우에는 적절한 수준의 최저임금 도입 및 인상이 고용을 증가시킬 수 있다. 주어진 가격에서 노동수요를 결정하는 완전경쟁시장의 경우와는 달리 수요독점적 기업(monopsonist)이 직면하는 노동공급은 우상향하며 이윤을 극대화하기 위해 노동의 한계비용( $MC_L$ )과 한계생산수입( $MRP_L$ )을 일치시키는 수준( $E_M$ )에서 고용을 결정하게 되며, 이는 완전경쟁시장의 고용수준보다 낮다. [그림 3-2]에서 보는 바와 같이 임금은 노동공급곡선과 만나는  $w_M$ 에서 결정되며 역시 완전경쟁 균형임



금보다 낮은 수준이다.

수요독점적 노동시장에서는 최저임금( $\bar{w}$ )이 완전경쟁시장 균형임금 수준보다 낮은, 즉  $w_M < \bar{w} < w^*$  영역에서는 최저임금의 인상이 고용증가를 가져온다. 또한 최저임금이 완전 경쟁 균형보다 높다 할지라도 일정수준<sup>4)</sup> 이하에서 책정되는 경우 수요독점시장에서 결정되는 균형 고용량( $E_M$ )보다는 높다. 고용감소를 가져오지 않는 최저임금 인상 범위의 범위는 노동공급의 탄력성에 따라 결정되는데, 탄력성이 클수록 그 범위가 작다.

[그림 3-2] 수요 독점적 노동시장과 최저임금



‘수요독점’이라는 용어의 의미대로 노동수요자가 단수인 경우는 일반적인 노동시장에서 찾아보기 힘들다. 그렇지만 수요 독점력은 수요자가 다수이더라도 일반적인 상황에서 발생 가능하다. 노동시장이 수요 독점적인가의 여부는 노동수요자인 개별 기업이 임금결정력 (wage setting power)이 있는가 여부의 문제이다. 즉, 각 기업이 노동시장에서 주어진 가격으로 원하는 만큼 고용을 할 수 있다면 노동시장이 완전 경쟁적이라고 볼 수 있지만 고

4) 노동의 한계비용과 한계생산수입이 일치하는 지점으로,  $\bar{w} = w_M(1+1/\epsilon)$ 이다, 이 때,  $\epsilon$ 은 노동공급 탄력성을 의미한다.

용을 늘릴 때 높은 임금을 지급하여야 채용 가능하다는 수요 독점력이 있다고 해석 할 수 있다.

수요 독점성은 전직으로 인한 비용 등이 크고 노동이동이 활발하지 않은 상황인 경우 발생할 수 있다. 또한 고용자가 근로자의 근무실태 등을 완벽히 모니터 하기 힘든 경우, 예컨대 감독이 어려워지는 대규모 사업장의 경우, 높은 임금을 지급하여 태업의 유인을 줄 여줄 수가 있는데 이 경우에는 다수의 노동수요자가 존재하더라도 고용주는 우상향하는 노동공급곡선을 가질 수 있다.<sup>5)</sup> 또한 현대 노동경제학 이론에서 흔히 사용되는 탐색이론의 관점에서 보면 노동수요자와 공급자가 정보 부족으로 인하여 탐색비용이 존재하는 경우, 높은 임금이 해당 기업으로 하여금 모집을 용이하게 하므로 수요 독점적 상황이 발생한다. 수요 독점력이 있는 경우 균형 상태에서 빈 일자리가 항상 존재하는데, 이는 더 많은 인력을 고용하는 것이 기업으로서는 궁극적으로 바람직한 상황이지만 추가적으로 인력을 고용할 경우 임금 인상을 하여야 하므로 추가고용의 인센티브가 없는 상황이기 때문이다.

#### 나. 실증적 논의

앞 절에서 살펴보았듯이 최저임금이 고용에 어떠한 영향을 미치는지, 특히 고용에 부정적인 영향을 미치는지에 관해서 이론상으로는 일관된 결론을 내리기 어렵다, 따라서 최저임금의 고용효과는 궁극적으로 실증적인 문제이며 미국을 중심으로 실증 연구가 활발히 진행되어 왔다. 그러나 이 또한 경제학자들 간에 일치된 결론은 없다.

80년대 초반 까지 경제학자들은 최저임금의 고용효과에 대해서 크지는 않지만 유의한 음의 효과를 가진다고 대체적인 의견의 일치를 보고 있었다<sup>6)</sup>. 최저임금의 고용효과에 관한 초창기의 실증 분석은 최저임금의 변화와 최저임금의 영향을 가장 많이 받는 청소년층 고용의 시계열 상관관계에 대한 분석을 중심으로 연구되어 왔으며, 비록 그 효과의 크기는

---

5) 정보의 비대칭을 가정한 효율성 임금 (efficiency wage) 모형에 따르면 근로실태를 모니터하는 비용이 높은 기업일수록 태업(shirking)을 방지할 수단으로 더 높은 임금을 지급한다. 즉 피고용인의 수가 많을수록 모니터비용이 크고 태업의 발각확률이 낮으므로 대규모사업체의 임금수준이 높다 (Reibtzer and Taylor 1995).

6) Brown, Gilroy, Kohen (1982)의 서베이 논문에 따르면 최저임금의 고용탄력성은 연구에 따라 -0.1 에서 -0.3 정도에 있는 것으로 나타났다. 즉 최저임금이 10% 오를 경우 1%-3%의 고용감소 효과가 있음을 의미한다.

작지만 최저임금이 고용에 부정적인 영향을 미친다는 전통적인 경제학 이론에 대체적으로 부합하는 것으로 나타났다. 그러나 기간선택에 따라 고용효과가 심하게 좌우되는 등 신뢰성 있는 결과를 도출하기 어렵고 시계열적 요소 및 내생성을 통제하기 어려운 한계점이 있었다.

한편, 90년대 초반 이후의 최근 연구들은 시계열분석의 한계점을 극복하기 위해 횡단면 자료 및 패널자료를 구성해서 실증분석이 이루어지고 있는데, 최저임금 수준의 변이와 특정 산업(주로 10대 고용의 주요부문을 차지하는 패스트푸드 산업)의 고용을 분석하거나 최저임금의 지역별 변동을 이용하여 분석하는 연구가 주로 이루어지고 있다. 그러나 이들 연구는 주로 최저임금의 인상이 고용에 영향이 없다는 결론과 있다는 결론이 혼재하여 있다. 특히, 최저임금이 고용에 부정적인 효과가 없거나 혹은 고용을 증가시키는 효과가 있다고 분석한 미국의 실증연구들은 연방최저 임금수준보다 높게 책정한 주들에서도 최저임금의 고용효과는 없다고 밝히고 있다. 예를 들어, 1988년 캘리포니아 주는 최저임금수준을 시간당 3.35달러에서 4.25로 인상하였고, 인상 전 약 50퍼센트의 청소년들이 4.25달러 이하의 시간급을 받고 있었으나 최저임금수준 인상에 의한 고용효과는 없었다 (Card 1992).

최저임금의 부정적 고용효과에 관한 의문점을 제기한 가장 대표적인 연구로는 Card & Krueger(1994)의 논문으로, 1992년 뉴저지와 펜실베이니아에서의 최저임금 인상효과를 준 실험적(quasi-experiment) 방법을 이용하여 분석한 논문이다. 1992년 4월 1일 뉴저지 주는 미국전역에서 가장 높은 시간당 5.05 달러의 최저임금을 실시했다. 반면 바로 서쪽으로 접경해 있는 펜실베이니아 주는 연방 최저임금 수준인 4.25 달러를 그대로 유지 했는데, 이러한 주별 정책변화를 이용한 ‘자연실험’을 이용하여 고용효과를 분석하였다. 두 주의 접경지역에 위치한 패스트푸드 레스토랑들을 대상으로 설문조사를 실시하여 고용변화를 분석한 결과, 예상과는 달리 뉴저지 주 레스토랑의 고용이 펜실베이니아 주와 비교해보았을 때 오히려 증가한 것으로 나타났다. 이는 청소년층 노동시장이 수요독점적일 가능성을 시사한다.

그러나 케이스 중심의 연구는 측정오차(measurement error)나 표본선택의 에러가 있을 수 있다. Neumark & Wascher(2000)는 같은 사례를 두 주의 행정데이터로 분석한 결과는 최저임금의 인상이 고용을 줄이는 것으로 나타난다고 주장했다. 이에 대해 Card & Krueger(2000)도 기존의 자료, 행정데이터와 더불어 BLS로부터 입수한 자료를 분석하여 고용에 부정적 영향이 존재하지 않음을 다시 주장 하였다. 이렇듯 90년대 초중반 이후로 일어나기 시작한 최저임금의 고용효과에 관한 논란은 아직까지 진행 중이며, 다양한 연구들이 존재하지만 연구자들 간에 의견 일치가 이루어져 있지 않다.

국내의 실증연구는 자료의 한계, 그리고 미국의 경우처럼 최저임금의 부정기적인 수준조정이 아닌 정기적인 조정, 지역별 최저임금 변이 및 노동시장의 편차 미미 등의 문제 때문에 매우 부족한 실정이다. 그러나 이러한 실증 분석의 한계를 가지고 있는 상황에서도 최근 몇몇 실증연구들이 있어 왔는바, 역시 외국의 경우와 같이 일관된 결론에 도달하고 있지 않다.

김유선 외(2004)는 전통적 연구방법인 시계열 분석을 이용하여 최저임금의 고용효과를 분석한 결과, 최저임금이 고용을 증가시키거나 유의미한 영향을 주지 않는다는 결론을 내리고 있다. 정진호 외(2008)는 지역별 임금수준이 다름을 감안하여 지역별 최저임금의 상대적 수준의 격차를 이용, 고용효과를 분석한 결과 최저임금은 청소년 및 고령층에게는 부정적 고용효과가 있는 반면, 25~45세의 청장년층에서는 오히려 양의 효과를 주는 것으로 나타났다. 또한 이병희(2008)는 경제활동인구 부가조사의 두 개년도 자료를 결합하여 2004년 및 2005년 최저임금 수혜자들의 고용유출효과를 이중차분법(difference-in-difference method)을 이용하여 분석한 결과, 최저임금 인상이 이들 집단의 고용에 영향이 없는 것으로 결론을 내리고 있다. 반면 남성일(2008)은 서울시내 아파트단지 관리소에 설문조사를 실시하여 2007년 이후부터 최저임금 적용이 도입된 감시단속직 근로자의 근로시간 및 고용량을 분석한 결과, 최저임금의 도입은 아파트 관리인의 임금을 증가시키는 효과를 준 반면, 고용은 유의미하게 감소 시켰다고 밝히고 있다.

#### 다. 실증분석

##### ○ 분석자료

본 절에서는 한국노동패널을 이용하여 최저임금의 고용효과를 실증적으로 살펴본다. 노동패널은 전국 도시가구를 대표하는 5,000개의 가구표본을 대상으로 시작하여 1998년부터 현재까지 조사가 이루어지고 있는 한국의 대표적 패널자료이다. 본 연구에는 최저임금이 1인 이상 사업장에 적용된 시기가 2000년 12월부터 이므로 2001년 이후의 데이터들을 분석에 포함시키도록 한다. 또한 최저임금의 가장 직접적 영향을 받는 근로자가 고용에 영향을 가장 많이 받는 집단이므로 이들에 초점을 두어 분석한다. 즉, 해당연도의 임금수준이 최저임금보다는 높지만 다음연도에 법정최저임금 보다는 낮은 수준의 임금을 받는 근로자가 다음연도에 미취업상태에 진입하는지를 살펴보도록 하겠다. 이때 조사년도와 월을 사용하

여 t 시점과 t+1 시점에 적용되는 최저임금을 측정하였다.

<표 3-1> 주요변수의 기술통계

Variable	Mean	Std. Dev.
내년의 취업상태 (1:취업,0:미취업)	0.90	0.31
실질임금 (시간당)	7.91	6.67
최저임금 수혜집단 (표본 수: 576)	0.03	0.16
WGAP (현재 임금과 내년 최저임금과의 차이)	0.15	0.09
연령		
25세미만	0.08	0.28
25세-34세	0.31	0.46
35세-54세	0.49	0.50
55세 이상	0.11	0.31
학력		
고졸미만	0.22	0.42
고졸	0.38	0.49
전문대졸	0.16	0.37
대졸이상	0.24	0.42
재학 중 더미	0.00	0.06
여성	0.40	0.49
혼인상태		
기혼유배우	0.68	0.47
이혼, 사별	0.06	0.25
표본수	21,996	
개인수	6,696	
개인당 평균 관측 수	3.30	

주: 모든 금액단위는 1,000원 이며 2000년도 물가기준임. 회귀모형에는 직종더미변수, 산업더미변수, 그리고 연도더미변수가 포함됨.

<표 3-1>은 본 절의 회귀분석에 사용된 표본의 기술통계를 보여준다. 분석에 포함된 6,696명의 임금 근로자로부터 관측된 총 표본의 수는 21,996 이며 개인적으로 평균 3.3회 (최대 6회) 관찰되었다. 첫 번째 행은 내년도의 취업상태를 보여주고 있는데 현재 임금 근로자 중 10퍼센트가 내년도의 조사시점에 일자리를 가지고 있지 않다. 시간당으로 환산한 실질임금은 2000년도 기준으로 7,900원이며 금년의 임금이 최저임금보다는 작지만 새로운 최저임금보다는 낮은 최저임금 영향표본은 21,996 중 576개로 전체의 3%를 차지하며 해당 표본에서 최저임금과 현임금과의 격차는 평균 150원으로 아래 <표 3-2>에서 보는바와 같이 관측기간 동안의 최저임금 평균 인상액 269원의 56% 수준이다.

표본의 경제사회적 특성을 살펴보면 35세에서 54세까지의 프라임 연령대가 표본의 절반 정도를 차지하고 25세 미만의 청년층이 8%로 가장 적다. 학력은 고졸이 38%로 가장 많고

그 다음으로는 대졸이상이 24%로 가장 많으며 고졸 미만 또한 22%로 비교적 균등한 분포를 나타내며, 대부분 학교에 재학 중이 아니다 (1% 미만). 또한 여성이 40% 정도를 차지해 남성이 여성에 비해 경제활동참가 특히 임금근로확률이 낮음이 반영되어 있다. 또한 표본 중 기혼 유배우는 68%, 별거, 이혼 및 사별은 6% 이고 나머지 26%는 미혼이다.

<표 3-2> 관측기간 동안 최저임금의 변화

	시간당 최저임금	인상액	인상률(%)
2007.01-2007.12	3,480	380	12.3
2005.09-2006.12	3,100	260	9.2
2004.09-2005.08	2,840	330	13.1
2003.09-2004.08	2,510	235	10.3
2002.09-2003.08	2,275	175	8.3
2001.09-2002.08	2,100	235	12.6
2000.12-2001.08	1,865	-	-
평균	2,596	269	11.0

## ○ 분석방법

최저임금 인상의 고용효과를 관찰하기 위해 현재시점  $t$  의 임금근로자가 인상된 최저임금이 적용되는 다음해( $t+1$ )에 취업상태를 유지하는지를 종속변수로 하여 다음과 같이 선형 확률모형을 설정하도록 한다.

$$E_{i,t+1} = \alpha WGAP_{i,t} + X_{i,t}\beta + \varepsilon_{i,t}$$

여기서  $E_{i,t+1}$  는  $t$  기의 임금근로자가  $t+1$ 에 취업상태를 유지하는 경우 1의 값을 갖고 그렇지 않을 경우 0의 값을 부여한다. 주요설명변수인  $WGAP_{i,t}$ 는 현재시점  $t$ 기의 임금과  $t+1$ 기 최저임금의 격차로서 현재의 임금이 현재의 최저임금보다 낮은 경우나 다음기의 최저임금보다 높은 경우는 0의 값을 부여한다.<sup>7)</sup> 그리고  $X_{i,t}$ 는 개인의 사회경제적 특성들을 나타내는 변수들이며  $\varepsilon_{i,t}$ 은 교란항을 의미한다. 추가적으로 교란항을 다음과 같이 가정한다.

7) 본 모형의 설정은 미국의 패널자료를 이용하여 최저임금의 고용효과를 분석한 Currie & Fallick(1996)의 모형을 토대로 한 것이다.

$$\varepsilon_{i,t} = c_i + u_{i,t}$$

여기서  $c_i$ 는 개인의 보이지 않는 이질성(individual-specific heterogeneity)으로 다음기의 취업상태 유지에 영향을 미치는 요소를 대표한다. 본 연구에서는 보이지 않는 이질성을 통제하는 방법 중 가장 널리 사용되는 선형 고정효과(fixed-effects) 모형을 이용한다. 고정효과 모형은 개인의 이질성,  $c_i$ 가 설명변수와 관련되어 있어서 단순 최소자승법(Ordinary Least Squares, 이하 OLS)으로는 일치추정치(consistent estimates)를 얻을 수 없는 경우에 사용하는 방법으로, 설명변수와 종속변수를 개인별 평균으로 부터의 변이(deviations from means)를 나타내는 형태로 변형한 후 최소자승법을 이용한다.

$$E_{i,t+1} - \overline{E_i} = \alpha(WGAP_{i,t} - \overline{WGAP_i}) + (X_{i,t} - \overline{X_i}) + (\varepsilon_{i,t} - \overline{\varepsilon_i})$$

변형된 형태의 OLS 회귀분석은 위 식에서 보는바와 같이 개인의 이질성  $c_i$ 을 제거하여 일치추정치를 얻을 수 있다.<sup>8)</sup>

## ○ 분석결과

### 기본 설정

<표 3-3>은 앞에서 기술한 임금근로자의 취업상태유지에 관한 선형 확률모형의 추정 결과를 보여준다. 첫 번째 열은 개인의 이질성을 통제하지 않은 최소자승법을 이용한 추정치이다. 주요 관심변수인 WGAP의 계수 추정치는 음의 값을 가지며 1%유의 수준에서 유의하다. 이는 최저임금적용 대상 집단의 평균 WGAP 값(150원)을 적용해 볼 때 최저임금 영향 집단의 취업유지확률을 3.4%p 감소시킴을 의미한다. 하지만 이 모형은 개인의 이질성을 통제하지 않아 이들의 보이지 않는 성향 및 환경 때문에 잦은 이직 및 실직을 경험

8) 통상적으로 이항 종속변수(binary dependent variable)를 이용할 경우에는 프로빗이나 로짓모형 등을 사용하는 것이 이상적이나, 본 연구에서는 일치추정량을 얻기 위하여 선형확률모형을 이용하였다. 이는 관측 기간이 개인의 수보다 작은 경우 고정효과 프로빗을 이용할 경우 일치추정량을 얻을 수 없고, 또한 조건부 고정효과 로짓모형은 관측기간중 동일한 상태를 유지한 관측치는 모두 제거한 후에 모형을 추정하여야 하므로 선택편의가 없는 일치 추정량을 얻을 수 없는 한계가 있기 때문이다.

하는 것임을 배제할 수 없다.

두 번째 열은 이러한 보이지 않는 이질성을 통제한 고정효과 모형을 이용한 계수 추정치를 보여준다. WGAP의 계수 추정치는 양의 값을 갖지만 그 크기가 매우 미미하고 통계적으로도 유의하지 않다. 이는 개인의 보이지 않는 이질성을 감안할 경우 최저임금의 고용효과는 음으로든 양으로든 존재하지 않음을 보여준다. 즉, 최소자승법에서 나타난 최저임금의 고용효과는 저소득 노동시장의 감안되지 않는 특성이나 보이지 않는 개인의 특성에 의해 최저임금 근로자가 다른 근로자들 보다 취업상태가 불안정하고, 잦은 이직이나 실직을 한다는 것을 의미하는 것으로 추정된다.

<표 3-3 > WGAP을 이용한 최저임금의 취업유지 효과 추정

	(1) OLS	(2) Fixed Effects
WGAP	-0.2294	0.0610
	[0.0752]**	[0.0833]

주: 괄호 안은 표준편차임. + 10% 수준 에서 유의, \* 5% 수준 에서 유의, \*\* 1% 수준에서 유의.

## 대안적 설정

앞서 본바와 같이 보이지 않는 개인적 특성을 통제한 모형에서는 최저임금의 고용효과는 존재하지 않은 것으로 나타났다. 이를 다른 각도에서 살펴보기 위해 모형을 약간 변경한 최소자승법으로 임금근로자의 다음 기 취업확률을 추정하되 WGAP대신에 최저임금의 수혜집단을 나타내는 더미 변수를 포함시켰다. 또한 이중차분법을 이용한 선행연구들(Stewart 2004, 이병희 2008)에서 사용된 비교집단 더미변수를 모형에 포함시켰다. 최저임금의 영향을 받는 근로자의 비교집단은 현재의 임금이 다음 기의 최저임금보다 크지만 최저임금의 110%를 넘지 않는 범위내의 집단이다.



<표 3-4> 비교집단을 이용한 최저임금의 취업유지 효과 추정

	(1) OLS	(2) OLS
최저임금 영향	-0.0361	-0.0376
(최저임금 <sub>t</sub> <임금 <sub>t</sub> <최저임금 <sub>t+1</sub> )	[0.0128]**	[0.0129]**
비교집단		-0.0206
(최저임금 <sub>t+1</sub> <임금 <sub>t</sub> <최저임금 <sub>t+1</sub> ×1.1)		[0.0118]+
Ho: 최저임금 영향 계수 = 비교집단 계수		
F(1, 21969) = 1.01, Prob > F = 0.31		

주: 괄호 안은 표준편차임. + 10% 수준 에서 유의, \* 5% 수준 에서 유의, \*\* 1% 수준에서 유의.

변형된 모형의 추정결과는 <표 3-4>에 나타나 있다. 열 (1)에서 보는 바와 같이 최저임금의 인상은 평균적으로 수혜집단의 취업확률을 3.6%p 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 <표 3-3>에서 계산했던 3.4%p의 고용효과와 거의 유사하며 통계적으로 유의하다. 또한 두 번째 열에 나타난 수혜집단의 고용영향은 (1)에서와 유사하다. 그러나 최저임금의 직접 영향을 받지 않는 비교집단의 고용 역시 감소하며, 비록 이 집단 고용효과의 크기는 -2.1%p로 영향집단보다는 작지만 두 집단 간 취업확률의 차이는 유의하지 않다. <표 3-4>에서 바와 같이 어떠한 통계적 유의수준에서도 영향집단과 비교집단의 고용효과가 같다는 귀무가설을 기각하지 못한다.<sup>9)</sup> 이는 앞의 기본모형에서 살펴본 바와 같이, 부정적 취업유지 확률은 저임금 노동자가 가지고 있는 보이지 않는 개인적 특성 및 고용 특성에 기인한 것임을 시사한다.

본 절의 분석 결과, 개인의 이질성을 고려할 경우 최저임금의 인상이 고용에 유의한 영향을 주지 않는다는 결과가 도출되었으며, 이는 최저임금의 (인상)수준이 노동시장에 왜곡을 가져올 정도는 아니라는 것을 내포하고 있다. 그러나 이 분석은 단기적인 고용효과에 초점을 맞추고 있고, 최저임금 인상의 장기적인 고용효과를 반영하는 것은 아니다. 예를 들어 사업체의 설비 및 자본 장비는 단기에 고정되어 있어서 단기노동수요는 비탄력적이지만 인상된 임금을 반영한 기술 및 설비의 변동 등을 고려한 장기노동수요는 탄력적이므로 장기적 고용효과가 존재할 가능성은 존재한다. 그러나 장기적인 효과를 분석하기에는 자료 및 분석 방법에 한계가 있다. 이는 추후의 연구과제로 남겨둔다.

9) 만약 비교집단의 노동력이 최저임금의 직접 영향을 받는 근로자보다 상대적으로 고숙련이라면 최저임금 상승 시 직접적인 영향을 받는 근로자의 일자리가 그보다 약간 높은 임금 받는 비교집단의 노동력에 의해 대체 될 가능성(substitution effect)도 존재한다. 이 경우 다음 기 비교집단의 고용확률은 영향집단에 비해 상대적으로 크다.

### 3. 최저임금의 소득 재분배 효과

최저임금이 적어도 고용을 유지하는 저임금 근로자의 임금을 상승시킨다는 데에는 기존의 연구들도 인정하고 있다. 또한 앞 절에서 살펴보았듯이 최저임금이 가져오는 노동시장의 왜곡이 심각하지 않다면 어느 정도 근로자의 후생에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 그러나 최저임금제도가 개별 근로자를 대상으로 한 정책이지 가구 단위를 위주로 설계된 도구가 아니기 때문에 최저임금제가 과연 탈 빈곤 가구정책수단으로서 효율적인지에 대해서는 아직 의문점이 남는다. 외국의 선행연구들에서도 최저임금이 저소득가구의 탈 빈곤 정책, 혹은 소득재분배를 위한 목적으로는 다소 무딘 도구(blunt instrument)라고 평가하고 있다(Card and Krueger 1995, Neumark and Wascher 2008).

본 절에서는 앞 절에서 사용된 노동패널의 표본을 최저임금과 고임금 집단으로 나누어 살펴봄으로써 탈 빈곤, 소득 재분배 수단으로의 최저임금제를 간략히 조망해 본다. 이를 위해 <표 3-5>에서 최저임금 이하 및 최저임금 영향 집단을 최저임금 집단으로, 그 외의 집단을 고임금 집단으로 구분하였다. 우선 가구 특성을 살펴보면, 예상대로 최저임금 집단 근로자의 가구주 비율은 40.5%로 고임금 집단의 경우 보다 14% 정도 낮다. 이는 이들 집단이 가구의 생계를 책임지고 있을 가능성이 다른 집단에 비해서는 상대적으로 적음을 시사한다. 그렇지만 40.5% 라는 비율은 최저임금 근로자의 상당 부분 역시 가구의 생계를 책임지는 위치에 있다는 것을 동시에 내포한다. 또한 1인 가구 비율은 최저임금근로자가 7%로 고임금 근로자의 경우보다 약 1.7%p 높다.

가장 관심이 되는 변수인 가구 소득 관련 변수를 살펴보면, 평균 가구소득이 최저임금집단의 경우 22.8 백만원으로 다른 집단보다 12 백만원 이상 낮다. 또한 가구원 수를 고려한 최저생계비 미달 가구에 속하는 비율이 무리 25% 에 육박하여 7.6%에 불과한 다른 집단에 비해 현저히 높다. 이는 최저임금이하의 근로자 집단의 대다수가 빈곤가구의 가구원임을 의미하지는 않지만 빈곤가구와 최저임금의 상관관계는 매우 높은 수준임을 내포하는 것이라 볼 수 있다.

다음으로, 개인의 학력, 연령 등 인적 특성을 살펴보도록 하겠다. 최저임금 집단은 다른 집단의 경우보다 25세에서 54세까지의 프라임 연령대 근로자 비율이 낮고, 25세 미만의 청년 층, 그리고 55세 이상의 고령층의 비율이 높다. 특히 청년층 비율 차이(4.3%p) 보다 고령층 비율의 차이(27.6%p)가 두드러져 노년층 근로자가 최저임금 그룹의 1/3 이상의 높은 비중을 차지하고 있다. 또한 저임금 그룹의 경우 고졸미만의 학력비율이 무려 과반수가

넘고 대졸이상의 학력자가 1% 미만으로 저학력 집단을 대표하며, 여성 비율이 63%로 다른 집단보다 그 비율이 두 배 가까이 높다.

종사하고 있는 직종 살펴보면 예상대로 최저임금 집단은 관리자, 사무직, 기술공, 준 전문가 등의 비중이 낮고 서비스직, 단순노무의 비중이 높다. 또한 산업분류를 살펴보면 공공장소 청소, 폐기물 처리, 이·미용, 가사 서비스업을 반영하는 개인서비스업의 비중이 26%로 가장 많은 비중을 차지하여 최저임금 근로집단이 저숙련 근로계층임을 잘 반영한다.

본 절에서 간단히 살펴본 최저임금집단의 특성을 다른 집단과 비교해 본 결과를 요약하면 이들은 가구주일 확률이 상대적으로 낮지만 속해있는 가구의 평균소득이 다른 집단보다 2/3 수준으로 상당히 낮고, 최저생계비 수준 이하인 비율도 매우 높음을 보여준다. 또한 최저임금 그룹은 저학력, 저숙련 및 고령층이 많은 비중을 차지하고 있어서 상대적으로 취약한 계층임을 어느 정도 반영한다고 볼 수 있다. 이는 최저임금근로자가 반드시 빈곤가구원임을 의미하지는 않지만 최저임금 조정을 통한 생계보장, 근로빈곤의 해소 기능이 제한적으로나마 있음을 시사한다. 그렇지만 개별 근로자를 대상으로 하는 최저임금은 자녀수, 가구규모, 가구소득 등에 차별을 두고 있지 않기 때문에 이를 통한 탈 빈곤정책은 매우 제한적일 수 밖에 없다. 따라서 근로장려세제 등 가구를 대상으로 한 정책 도구가 효과적이고 직접적인 저소득 가구의 탈빈곤 정책이라 기대할 수 있다.

<표 3-5> 최저임금 집단과 고임금집단 비교

(단위: %)

	최저임금 집단	고임금 집단
가구주	40.5	54.6
1인 가구	7.03	5.31
최저생계비 이하의 가구소득	22.9	7.6
가구소득 (단위: 백만)	22.8	35.1
연령(만 나이)	46.6	38.5
25세미만	12.2	7.9
25세-34세	11.6	33.4
35세-54세	40.0	50.2
55세 이상	36.1	8.5
학력		
고졸미만	51.4	19.6
고졸	36.0	38.4
전문대졸	8.1	16.7
대졸이상	4.5	25.4
재학중	0.8	0.3
여성	62.7	37.3
혼인상태		
미혼	18.7	26.2
기혼유배우	64.6	68.4
이혼, 사별	16.7	5.5
직종분류		
관리자/전문가	1.7	12.6
기술공 및 준전문가	3.7	15.3
사무직	5.2	18.1
서비스직	18.7	6.9
판매직	6.8	6.6
농어업	2.9	0.5
기능원	10.9	17.3
장치/조작 종사자	11.9	12.1
단순노무, 기타	38.1	10.6
산업분류		
농림어업	3.7	0.6
광공업	24.0	26.3
전기가스 수도업	2.9	12.2
유통서비스업	15.9	18.2
생산자서비스업	19.3	14.0
사회서비스업	8.2	17.8
개인서비스업	26.0	10.8
표본 수	1,949	20,047

#### 4. 소결

본 장에서는 최저임금의 고용효과를 살펴보기 위해 최저임금 인상의 직접적용대상이 되는 근로자의 취업유지확률을 분석하고, 최저임금집단과 그 외 집단 근로자의 인적, 가구적 특성을 비교함으로써 최저임금의 탈 빈곤 정책적 효과를 살펴보았다. 본 장의 연구결과에 의하면 최소자승법을 이용할 경우, 최저임금의 인상은 최저임금의 영향을 받는 근로자의 고용유지 확률을 평균적으로 3.4%p 정도 감소시키는 것으로 나타났다. 그러나 개인의 이질성을 고려한 고정효과모형을 이용하면 최저임금은 음으로든 양으로든 취업유지 확률에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

근로자의 가구특성을 살펴본 결과, 최저임금 그룹은 가구주일 확률이 상대적으로 낮지만 속해있는 가구의 평균소득이 상대적으로 상당히 낮고, 저학력, 저숙련 및 고령층이 많은 비중을 차지하고 있어서 이들이 상대적으로 취약한 계층임을 어느 정도 반영한다고 볼 수 있다. 이는 최저임금근로자가 반드시 빈곤가구원임을 의미하지는 않지만 최저임금 조정을 통한 생계보장의 기능이 일정 수준 있음을 시사한다. 그러나 앞에서 논의한 바와 같이 최저임금제도가 개별 근로자를 초점으로 한 정책이지 가구 단위를 위주로 설계된 도구가 아니기 때문에 효과적인 탈 빈곤 가구정책으로 작동하기에는 한계가 있다. 따라서 근로 장려 세제 등 가구를 정책 대상으로 한 정책이 보다 효과적이고 직접적인 저소득 가구의 탈빈곤 정책이라 예상할 수 있다.

<부표 1 > WGAP을 포함한 선형 확률모형의 계수 추정치

	(1) OLS	(2) FE
WGAP	-0.2294	0.0610
	[0.0752]**	[0.0833]
비교 집단 (최저임금 <sub>t</sub> <임금 <sub>t</sub> <최저임금 <sub>t+1</sub> ×1.1)		
연령		
25세 미만	-0.1061	-0.0437
	[0.0099]**	[0.0187]*
25세-34세	-0.0379	-0.0389
	[0.0056]**	[0.0115]**
55세 이상	-0.0907	-0.0643
	[0.0073]**	[0.0160]**
학력		
고졸미만	-0.0099	-0.0053
	[0.0061]	[0.0494]
전문대졸	0.0087	0.0784
	[0.0065]	[0.0261]**
대졸이상	0.0217	0.2100
	[0.0063]**	[0.0346]**
재학 중	-0.0995	-0.0242
	[0.0372]**	[0.0548]
여성	-0.0622	-
	[0.0047]**	
혼인상태		
기혼 유배우	0.0267	-0.0463
	[0.0063]**	[0.0173]**
이혼,사별	0.0331	-0.0362
	[0.0104]**	[0.0290]
R2	0.05	0.02
Prob>F	0.00	0.00
표본 수	21,996	21,996

주: 괄호 안은 표준편차임. + 10% 수준에서 유의, \* 5% 수준에서 유의, \*\* 1% 수준에서 유의. 회귀모형에는 직종더미변수, 산업더미변수, 그리고 연도더미변수가 포함됨.

<부표 2 > 비교집단을 이용한 선형 확률모형의 계수 추정치

	(1) OLS	(2) OLS
최저임금 영향	-0.0361	-0.0376
(최저임금 <sub>t</sub> <임금 <sub>t</sub> <최저임금 <sub>t+1</sub> )	[0.0128]**	[0.0129]**
비교 집단		-0.0206
(최저임금 <sub>t+1</sub> <임금 <sub>t</sub> <최저임금 <sub>t+1</sub> ×1.1)		[0.0118]+
연령		
25세 미만	-0.1059	-0.1054
	[0.0099]**	[0.0099]**
25세-34세	-0.0379	-0.0379
	[0.0056]**	[0.0056]**
55세 이상	-0.0907	-0.0905
	[0.0073]**	[0.0073]**
학력		
고졸미만	-0.0100	-0.0096
	[0.0061]+	[0.0061]
전문대졸	0.0086	0.0085
	[0.0065]	[0.0065]
대졸이상	0.0216	0.0214
	[0.0063]**	[0.0063]**
재학 중	-0.1007	-0.1001
	[0.0372]**	[0.0372]**
여성	-0.0622	-0.0614
	[0.0047]**	[0.0047]**
혼인상태		
기혼 유배우	0.0267	0.0267
	[0.0063]**	[0.0063]**
이혼,사별	0.0331	0.0332
	[0.0104]**	[0.0104]**
R2	0.05	0.05
Prob>F	0.00	0.00
표본 수	21,996	21,996

주: 괄호 안은 표준편차임. + 10% 수준에서 유의, \* 5% 수준에서 유의, \*\* 1% 수준에서 유의. 회귀모형에는 직종더미변수, 산업더미변수, 그리고 연도더미변수가 포함됨.

## 제4장 근로장려세제를 통한 빈곤층 지원방안

### 1. 서론

□ 2008년 7월 근로장려세제(earned income tax credit, EITC)가 도입되어, 2009년부터 EITC가 지급될 예정

○ 과거 시혜적인 복지제도와 달리, 저소득 근로자와 자영업자들의 경제활동을 유도하고 이를 통해 시장소득을 증대를 통해 탈빈곤을 유도한다는 면에서 중요한 의미를 찾을 수 있음.

□ 현행의 EITC는 이러한 취지를 살리기에는 많은 문제점이 있음.

○ EITC 제도의 실효성을 확보하기 위한 전제조건이 충족되지 못함.

- 저소득층 근로자와 자영업자의 소득과약능력이 제한적이어서 제도 시행에 어려움이 있음.
- 소득세 과세체계가 현재 개인별 과세체계라는 점도 문제점으로 지적될 수 있음. EITC는 부부합산과세를 전제하고 있는 제도로써 우리나라의 개인별 과세체계와 조화하기 어려움.
- EITC와 수혜계층이 중복되는 국민기초생활보장제도(이하 '기초생보'로 지칭) 체제하에서 상당히 높은 수준의 급여가 지급되어 EITC 제도의 실효성이 제한적일 것으로 예상 ([그림 4-2] 참조)
- 기초생보와 실업보험제도 관리운영의 개선을 통해 이들 제도의 급여를 부정수급하고 근로를 회피하는 도덕적 해이를 완화하여, 저소득층 근로자와 자영업자의 경제활동을 유도하는 EITC의 실효성을 제고할 필요



○ EITC 제도 자체의 문제점

- [그림 4-1]에 제시되어 있는 EITC 급여체계의 특징은 (미국제도에 비해) 점증률이 낮고 최대보장급여수준이 낮다는 것임.
- [그림 4-2]에서 볼 수 있듯이 점증률이 낮고 최대보장급여 수준이 낮을 경우 저소득 근로자와 자영업자의 경제활동 참가를 유도하기 어려움.

□ 이러한 문제점의 인식하에, 본 장에서는 현행의 근로장려세제가 저소득층 근로자의 근로활동 참여 및 노동시간에 미치는 영향에 대한 분석을 시도하고자 함.

○ 일반균형모형<sup>10)</sup>을 설정하고 한국의 거시경제지표, 고용의 안정성, 저소득 근로자의 도덕적 해이 정도, 그리고 EITC, 실업보험, 기초생보와 같은 복지정책을 반영한 모수설정을 하고 이를 바탕으로 정책시뮬레이션을 행하고자 함.

○ 현행의 EITC 제도, 기초생보, 실업보험제도간의 상호관련성을 감안하여 모형을 설정하여, EITC 제도가 저소득 근로자의 근로활동에 미치는 영향에 대해 분석

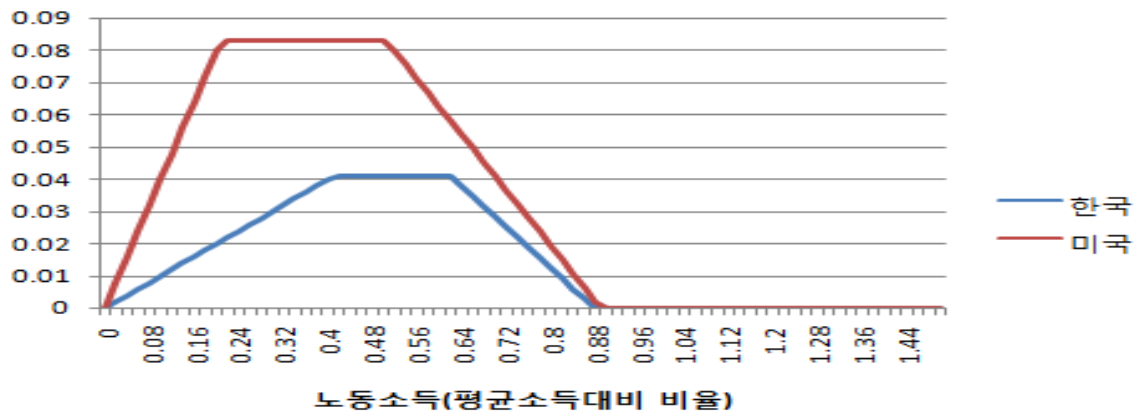
□ 일반균형모형을 이용한 분석과 별도로 관련제도인 세무행정, 소득세 체계, 기초생보 등이 EITC와 조화될 수 있는 여건 조성에 대해서도 살펴보하고자 함.

□ 정책시뮬레이션 결과와 관련제도의 문제점을 감안하여 EITC제도의 실효성을 높이기 위한 정책방안을 제시하고자 함.

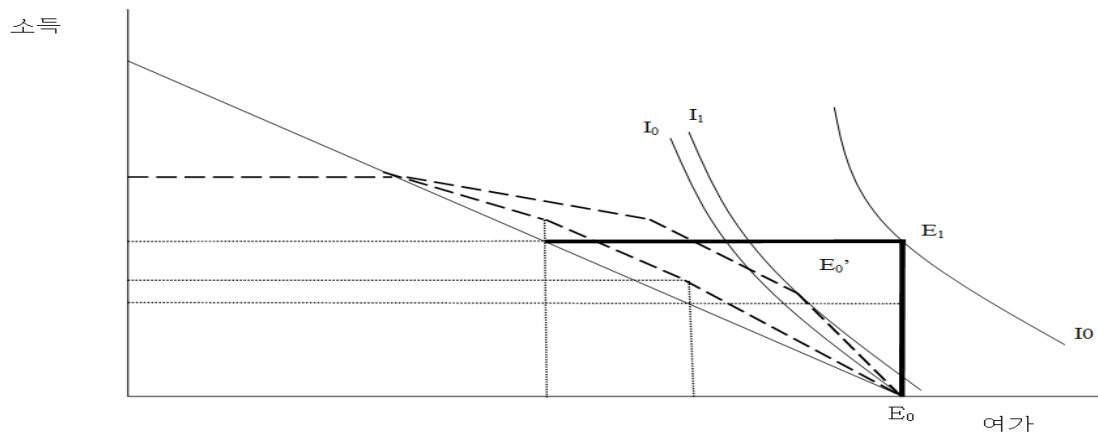
---

10) 현시점에서 일반균형모형을 이용한 분석이 불가피함. 이 제도가 2008년에 새로이 도입되었고 급여가 2009년부터 지급될 예정이며, 또한 제도 도입 결정과정에서 시범사업을 실시하지 않은 관계로 제도도입에 따른 저소득 근로자의 행태변화에 대한 자료가 전혀 축적되어 있지 않음. 또한 제도가 오랜 기간 동안 시행되어온 미국의 실증연구도 정책 환경과 근로자의 선호의 차이 등으로 인해 한국의 상황에 그대로 적용하기 어려운 점이 있음. 또한 미국의 실증연구의 결과도 연구자와 사용한 자료에 따라 상이한 결과를 제시하는 경우가 있어 기존 연구 결과의 활용에도 한계가 있음.

[그림 4-1] EITC 수준



[그림 4-2] 근로자의 노동공급 의사결정



## 2. 분석모형의 구조

□ 분석모형은 가계, 기업, 정부로 구성 (모형에 대한 자세한 사항은 <부록> 참조)

○ 확률적 일반균형모형(stochastic general equilibrium model)

- 근로자들이 직면하는 실업위험 반영
- 구직률(job finding rate), 이직률 (job separating rate) 반영

○ 다소득계층 모형

- EITC, 기초생보, 실업보험 등 복지제도가 소득계층별로 상이하게 나타남을 반영

○ 노동공급 내생화

- 근로참여 여부와 노동시간에 대한 의사결정 정형화
- 기초생보, 실업보험로 인해 근로참여 회피 효과 분석위해 설정

○ 신용제약 반영(liquidity constraint) 반영

- 복지제도에 의한 후생증진효과 분석 위해 반영

□ 가계는 7개의 소득계층으로 구성 (계층 I: 최고소득계층, 계층 VII: 최저소득계층)

○ 각 소득계층은 연령 20세-80세 근로능력자로 구성됨.

- 경제활동참가자만을 분석대상으로 국한

○ 각 경제주체는 실업위험 직면

- 취업자의 경우 이직률 (job separating rate)의 확률로 해고 당함.
- 실업자의 경우 구직률(job finding rate)의 확률로 취업기회 부여

○ 취업기회가 부여된 경우 취업할 것인지 여부 결정

- 만일 취업하기로 결정한 경우, 노동시간에 대한 의사결정

○ 취업기회가 부여되지 않은 경우와 취업기회가 부여되었음에도 취업하지 않기로 결정한 경우

- 조건에 따라 실업급여, EITC, 기초생보 수급가능
- 실업급여: 단기 실업자에게 지급
- EITC: 일정수준 미만 소득자에게 지급
- 기초생보: 소득 및 자산조사(means test) 통과한 사람에 한해 지급

□ 기업은 규모에 대한 수익불변(constant returns to scale) 기술로 투자재, 소비재 생산

□ 정부는 EITC, 실업보험, 기초생보 제도 제공

○ 균형재정 가정

- 실업보험급여 재원은 실업보험료로 조달
- EITC, 기초생보 급여지출 재원은 소득세로 조달

□ 모형의 모수설정은 한국의 거시경제변수, 실업위험 관련 각종 통계량, EITC, 실업보험, 기초생보제도를 반영하여 설정

### 3. 분석결과

□ 정책시뮬레이션을 위하여 9개 시나리오 상정(<표 4-1> 참조).

○ 경제 [1]은 정책시뮬레이션의 기본경제로서 현행의 실업보험제도와 기초생보제도를 반영

- 실업보험제도와 기초생보제도에 의한 부정수급 심사를 회피할 확률,  $p_1, p_2$ 을 각각 0.55, 0.7로 가정 (<부록>의 모형 참조)
- 이들 확률이 높을수록 실업자의 구직기간을 연장하는 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높음.

○ 경제 [2]와 [3]은 최근 도입된 근로장려세제와 미국제도의 도입을 상정한 경제임.

- 여기서 미국제도와 함은 미국의 EITC 급여구조를 의미함 ([그림 4-1])

※ 경제 [2]에서 상정한 현행의 근로장려세제는 2008년 도입당시 제도(최대급여 80만원 점증률 10%, 점감률 16%)를 반영한 것임. 2009년 개편으로 최대급여수준이 120만원 점증률 15%, 점감률 24%로 변경되었음. 최근 개편이 큰 폭의 변화가 아니기 때문에 본 장에서 제시한 결과에 질적인 변화는 없음. 최근 개편을 반영하였을 때 예상되는 변화는 예상되는 결과의 변화는 노동참여율, 즉 취업률의 상승폭이 다소 증가할 것이고 평균근로시간의 감소폭<sup>11)</sup>이 다소 증가하는 것이므로 결과 해석이 이를 고려할 필요가 있음.

○ 경제 [4], [5], [6]은 각각 [1], [2], [3]에 대비되는 경제들임.

---

11) 근로시간 감소는 최저소득계층인 계층 VII을 제외한 모든 계층에서 나타남(<표 4-3> 참조).

- 유일한 차이점은 이들 경제에서는 기초생보급여 수준을 현행의 50%로 하향조정하는 상황을 상정하였다는 것이다.

○ 경제 [7], [8], [9]도 각각 경제 [1], [2], [3]에 대비되는 경제 인데, 차이점은  $p_1, p_2$ 를 0으로 가정하여 근로자의 도덕적 해이를 원천적으로 차단한 상황을 설정하였다는 것임.

□ 경제 [1]의 균형산출결과를 보면, 현행의 기초생보제도에 의한 저소득층 근로자들의 근로의욕 저해효과가 매우 큰 것으로 나타나고 있음(<표 4-3>).

○ 계층 VII과 VIII의 경우 근로시간과 근로참가율이 매우 낮은 수준에 그치고 있음을 알 수 있음.

- 특히, 계층VIII의 경우 근로참가율이 4.2%에 그치고 있다. 계층 VII과 VIII의 기초생보 수급자 비율은 각각 22.7%, 66.4%로서 높은 수준에 이르고 있다.

- 반면 실업보험급여 수급자 비율은 각각 1.1%, 0%로서 매우 낮은 수준인 반면, 이들 보다 높은 계층의 수급자 비율이 보다 높게 나타나는 것으로 보아 실업보험제도가 계층V 이상 계층에 더 큰 영향을 미친다고 볼 수 있음.

□ 현행의 근로장려세제의 도입이 거시경제변수와 저소득층 근로자의 노동공급에 미치는 효과는 미미할 것으로 보임(경제 [1], [2] 비교).

○ <표 4-2>에 의하면 GDP, 총자본량, 총노동공급량의 변화가 미미하며,

- 근로장려세제 도입으로 인해 거의 모든 계층에 걸쳐 노동참가율이 상승하지만 최저소득계층인 계층VIII을 제외한 대부분의 계층의 근로시간이 줄어들어 것으로 나타남 (<표 4-3>).

○ [그림 4-5]~[그림 4-11]에서 볼 수 있듯이, 근로장려세제의 도입은 연령별 평균노동시간의 연령별 추이(profile)의 변화를 유발

- 계층VIII을 제외한 대부분의 계층에서 나타나는 현상은 임금률 수준이 상대적으로 낮은 노년계층의 근로시간이 늘어나고, 임금률이 상대적으로 높은 청년층의 평균

노동시간은 감소하는 것으로 나타남.

- 이러한 현상은 청년층의 임금률 수준과 노동시간에 의해 결정되는 노동소득이 EITC 평탄구간과 점감구간에 근접하기 때문에 나타나는 현상임.
- 최저소득계층인 계층Ⅷ의 근로시간은 노동참여율과 함께 증가하는데, 이는 이 계층의 임금률 수준은 최저임금수준에 가까우므로 이 계층에 속한 근로능력자들이 최대근로시간을 일했을 때에 소득이 점증구간 상한을 상회하지 않기 때문.

□ 현행의 근로장려세제는 저소득층 근로능력자들의 근로의욕을 증진하는 효과가 미미하여, 제도의 효과가 저소득층 노동공급 증진보다는 생계보조 기능을 하는 것으로 보인다. 더욱이 이러한 생계보조기능도 급여최대수준이 낮아 매우 제한적일 것으로 예상.

○ 실업급여와 기초생보급여 총지출액이 각각 9.6%, 3.3% 감소

- 실업급여 지출액의 감소는 주로 중간 혹은 고소득층 근로능력자의 노동참가율 증가에 기인한 반면, 기초생보 지출액 감소는 저소득층 근로능력자의 노동참가율 증가에 기인

○ 주목할만한 점은 경제 [2]에서 EITC를 수급하는 사람들 대부분이 경제 [1]에서 이미 근로활동을 하고 있는 사람이라는 점임.

- 계층 VI과 VII 중 근로장려세제의 주된 수혜 연령계층과 경제 [1]에서의 이들 계층의 근로참가 연령층이 유사하고 근로참가계층의 근로참가율의 변화가 크지 않는 것으로 나타났음.

○ 현행제도하에서 EITC 최대급여 수준이 낮은 관계로 변화 규모가 크지는 않지만, 저소득계층의 소비수준이 다소 증가하는 것으로 예상됨(<표 4-3>).

□ EITC 제도를 미국제도 수준으로 확대할 경우, 현행제도하에서보다 점증율과 최대 급여수준을 상향조정할 경우 저소득층 근로능력자에 대한 근로유인효과가 강화될 것으로 보임.

- 경제 [3]에서는 점증률과 최대급여수준을 미국의 수준까지 상향조정하는 대안을 상정
  - 점증률을 40%로, 최대급여수준을 평균소득의 8.3%로 그리고 제도 적용 상한소득, 혹은 점감구간 적용 상한소득 수준을 평균소득의 89%로 상향조정한 대안을 상정
- 경제 [2]와 [3]의 차이점은 미국 제도를 상정한 경제 [3]에서 근로참가율과 노동시간에 미치는 영향이 증폭되어 나타난다는 것임.
  - 최저소득계층인 계층Ⅶ의 경우 노동참가율과 노동시간이 대폭적으로 증가하지만, 이들의 증가 규모와 감소규모가 서로 상쇄되어 이들이 총노동공급량과 같은 거시 경제변수에 미치는 영향은 크지 않은 것으로 나타남.
- 미국의 제도를 반영하여 제도가 실시될 경우 연령별 고용증진효과, 노동시간에 미치는 효과는 현행의 제도에서와 유사하게 나타나지만, 효과의 규모가 증폭되어 나타남.
- 실업보험급여 수급자와 기초생보급여 수급자 비율에도 큰 변화가 발생할 것으로 예상
  - 실업보험 수급자의 비율은 중하소득계층인 계층Ⅲ, Ⅳ, Ⅴ에서 크게 나타나는 반면, 기초생보급여 수급자 비율의 경우는 계층 Ⅵ, Ⅶ에서 크게 나타나고 있음.
- 근로장려세제 도입과 더불어 기초생보급여 삭감 혹은 실업보험제도와 기초생보제도의 관리운영 개선이 수반될 경우, 다시 말하면 부정수급을 피해갈 수 있는 확률 ( $p_1, p_2$ )이 낮아질 경우, 저소득 근로자의 근로의욕이 대폭 증진될 것으로 보임.
- 제도가 현행의 제도와 같이 소규모로 도입되는 경제 [5]와 [8]의 경우에도 기초생보 급여 삭감과 부정수급 적발 확률이 높아짐에 따라 저소득층의 노동참가율, 노동시간, 소비수준이 대폭적으로 향상될 것으로 예상
- 기초생보 제도개선 없이 실업보험과 기초생보제도 관리운영이 개선될 경우, 미국 제도와 같이 비교적 큰 규모의 근로장려세제 도입은 제도의 실효성을 기대할 수 있으나 한국의 현행제도와 같은 소규모 제도 도입의 효과는 미미할 것으로 보임

(경제 [7], [8], [9] 비교).

□ 정책시뮬레이션의 전반적인 결과는 현행의 근로장려세제는 저소득층 근로자의 근로의욕 증진효과는 미미할 것이며, 따라서 점증률과 급여상한을 상향조정하는 조치가 마련될 필요가 있음

○ 저소득층 근로자의 근로의욕 저해의 근본 원인은 높은 수준의 기초생보급여와 복지제도의 운영의 비효율성에서 찾아야 하며, 이들의 개선이 수반되지 않으면 근로장려세제의 실효성을 기대하기 어려움.

○ 더욱이 기초생보 급여삭감 그리고 복지제도 운영의 효율성 제고가 수반되더라도 현행의 근로장려세제로는 저소득층 근로능력자의 근로의욕효과를 크게 기대할 수 없음.

<표 4-1> 정책 대안

	복지정책	비고
[1]	현행 실업보험 현행 기초생보 EITC 부재	$p1=0.55, p2=0.7$
[2]	[1] + EITC도입	$p1=0.55, p2=0.7,$ 현행 제도
[3]	[2]+ 미국제도 도입	$p1=0.55, p2=0.7$ $rc_1 = 40\%$ $rc_3 = -21.6\%$ ( $yc_1=20.75\%$ ) ( $yc_2=50.57\%$ ) ( $yc_3=89.0\%$ )
[4]	[1] + 기초생보 급여 삭감 EITC 부재	$p1=0.55, p2=0.7$ 기초생보 최대급여수준을 현행 50%로 삭감
[5]	[4] + EITC 도입	$p1=0.55, p2=0.7,$ 현행 제도
[6]	[5] + 미국제도 도입	$p1=0.55, p2=0.7,$
[7]	[1] + 실업보험, 기초생보 관리강화	$p1=0, p2=0$
[8]	[2] + 실업보험, 기초생보 관리강화	$p1=0, p2=0$
[9]	[3] + 실업보험, 기초생보 관리강화	$p1=0, p2=0$

주: 1) 평균노동소득 대비 비율



<표 4-2> 거시경제변수

	GDP	K	N	w	r1)	UI	MLSS	EITC	UI1)	y1)
[1]	369	1,211	167	1.323	7.20	2.034	2.670	—	0.91	0.86
[2]	367	1,200	166	1.321	7.23	1.839	2.583	1.128	0.83	1.21
[3]	364	1,182	166	1.314	7.33	1.594	2.069	3.208	0.72	1.72
[4]	377	1,252	169,	1.335	7.04	2.223	0.254	—	0. 98	0.08
[5]	374	1,241	168	1.333	7.06	2.041	0.232	1.239	0.90	0.47
[6]	370	1,218	167	1.327	7.15	1.804	0.211	3.431	0.01	0.011
[7]	377	1,247	170	1.330	7.10	1.147	0.548	—	0.50	0.17
[8]	373	1,231	168	1.327	7.14	1.121	0.552	1.362	0.49	0.61
[9]	375	1,257	167	1.342	6.93	1.342	0.000	3.547	0.59	0.11

주: 1) 단위: %

<표 4-3> 분배효과

	계층 I	계층 II	계층 III	계층 IV	계층 V	계층 VI	계층 VII
	자산						
[1]	36.05	23.28	17.08	13.04	9.69	4.63	1.56
[2]	35.89	23.17	16.84	12.88	9.04	5.17	1.45
[3]	35.75	22.70	16.54	12.42	8.63	4.72	2.05
[4]	36.33	23.73	17.62	13.85	10.59	7.01	3.31
[5]	36.22	23.57	17.36	13.54	9.97	7.25	3.80
[6]	35.89	23.15	16.92	13.15	9.64	6.55	3.91
[7]	36.54	23.61	17.25	13.62	10.42	7.04	4.13
[8]	36.07	23.37	17.03	13.37	9.75	7.32	4.37
[9]	36.69	23.78	17.49	13.67	10.30	7.19	4.70
	평균노동시간						
[1]	0.354	0.337	0.322	0.317	0.313	0.297	0.021
[2]	0.355	0.338	0.321	0.305	0.295	0.290	0.035
[3]	0.354	0.339	0.320	0.302	0.290	0.261	0.127
[4]	0.354	0.339	0.324	0.317	0.313	0.312	0.308
[5]	0.353	0.339	0.324	0.307	0.301	0.299	0.312
[6]	0.354	0.339	0.325	0.304	0.290	0.270	0.280
[7]	0.357	0.340	0.327	0.318	0.315	0.313	0.309
[8]	0.358	0.338	0.323	0.306	0.298	0.301	0.311
[9]	0.358	0.340	0.328	0.307	0.289	0.273	0.279
	취업률						
[1]	0.817	0.781	0.750	0.737	0.729	0.664	0.042
[2]	0.825	0.820	0.771	0.756	0.753	0.710	0.063
[3]	0.835	0.857	0.838	0.825	0.814	0.747	0.329
[4]	0.824	0.787	0.755	0.738	0.731	0.726	0.702
[5]	0.827	0.821	0.772	0.762	0.756	0.741	0.720
[6]	0.838	0.857	0.840	0.831	0.818	0.799	0.768
[7]	0.848	0.805	0.776	0.757	0.753	0.751	0.751
[8]	0.864	0.822	0.795	0.779	0.777	0.758	0.751
[9]	0.876	0.871	0.853	0.837	0.822	0.813	0.787
	소비						
[1]	9.92	5.81	3.98	3.01	2.27	1.45	0.66
[2]	9.90	5.78	3.95	2.95	2.18	1.49	0.68
[3]	9.83	5.75	3.93	2.92	2.15	1.44	0.83
[4]	10.03	5.89	4.05	3.07	2.32	1.56	0.87
[5]	9.98	5.86	4.02	3.00	2.25	1.59	0.96
[6]	9.89	5.80	3.98	2.97	2.20	1.51	0.99
[7]	10.09	5.90	4.05	3.07	2.32	1.57	0.91
[8]	10.03	5.85	4.00	3.00	2.23	1.60	0.99
[9]	10.01	5.85	4.04	3.01	2.23	1.55	1.01

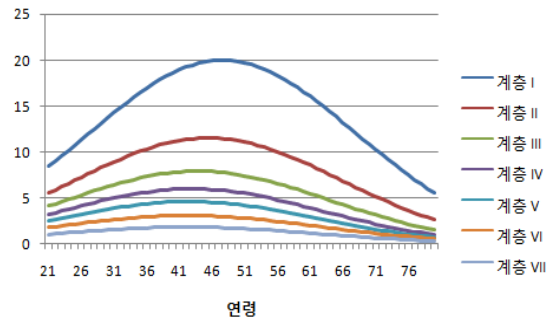
<표 4-4> 복지급여

	계층 I	계층 II	계층 III	계층 IV	계층 V	계층 VI	계층 VII
	평균 실업보험급여						
[1]	0.063	0.041	0.028	0.019	0.014	0.003	0.000
[2]	0.064	0.031	0.026	0.017	0.012	0.003	0.000
[3]	0.060	0.029	0.019	0.012	0.009	0.001	0.000
[4]	0.065	0.047	0.030	0.021	0.015	0.009	0.003
[5]	0.066	0.037	0.029	0.019	0.014	0.008	0.004
[6]	0.063	0.035	0.021	0.014	0.010	0.006	0.003
[7]	0.032	0.024	0.016	0.011	0.007	0.003	0.000
[8]	0.031	0.024	0.016	0.010	0.007	0.003	0.000
[9]	0.033	0.029	0.020	0.014	0.010	0.006	0.004
	평균 기초생보급여						
[1]	0.003	0.008	0.013	0.024	0.038	0.124	0.520
[2]	0.003	0.008	0.013	0.023	0.039	0.101	0.513
[3]	0.003	0.008	0.013	0.023	0.040	0.095	0.348
[4]	0.000	0.000	0.002	0.004	0.006	0.012	0.039
[5]	0.000	0.000	0.002	0.004	0.006	0.011	0.032
[6]	0.000	0.000	0.001	0.004	0.006	0.011	0.026
[7]	0.003	0.008	0.009	0.010	0.012	0.015	0.020
[8]	0.003	0.008	0.009	0.011	0.012	0.014	0.020
[9]	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	평균 EITC						
[1]	-	-	-	-	-	-	-
[2]	0.004	0.011	0.017	0.029	0.045	0.071	0.005
[3]	0.011	0.039	0.049	0.074	0.105	0.169	0.076
[4]	-	-	-	-	-	-	-
[5]	0.004	0.010	0.015	0.027	0.044	0.071	0.061
[6]	0.011	0.039	0.046	0.072	0.104	0.175	0.164
[7]	-	-	-	-	-	-	-
[8]	0.009	0.011	0.018	0.029	0.045	0.071	0.061
[9]	0.016	0.042	0.048	0.070	0.103	0.175	0.165

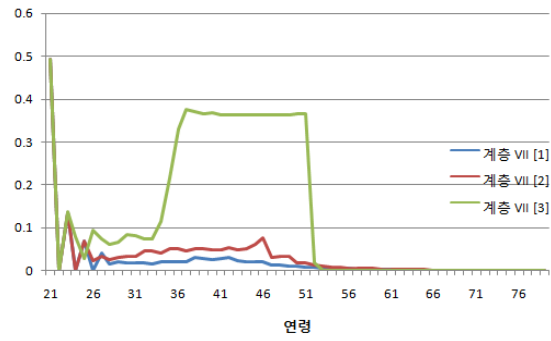
<표 4-5> 복지급여 수급자 비율

	Class 1	Class 2	Class 3	Class 4	Class 5	Class 6	Class 7
	실업보험 수급자 비율						
[1]	0.056	0.051	0.052	0.049	0.049	0.011	0.000
[2]	0.062	0.042	0.050	0.044	0.045	0.018	0.000
[3]	0.062	0.042	0.035	0.033	0.036	0.006	0.000
[4]	0.060	0.061	0.057	0.052	0.052	0.046	0.030
[5]	0.065	0.053	0.056	0.049	0.048	0.042	0.037
[6]	0.067	0.052	0.041	0.035	0.038	0.038	0.034
[7]	0.021	0.016	0.016	0.014	0.013	0.010	0.000
[8]	0.021	0.016	0.016	0.014	0.013	0.010	0.000
[9]	0.025	0.027	0.027	0.027	0.028	0.028	0.028
	기초생보 수급자 비율						
[1]	0.003	0.010	0.022	0.044	0.072	0.227	0.664
[2]	0.003	0.010	0.022	0.042	0.073	0.187	0.654
[3]	0.003	0.010	0.022	0.042	0.073	0.177	0.467
[4]	0.000	0.000	0.017	0.033	0.046	0.088	0.178
[5]	0.000	0.000	0.017	0.033	0.043	0.083	0.157
[6]	0.000	0.000	0.016	0.033	0.046	0.084	0.127
[7]	0.003	0.010	0.010	0.012	0.014	0.018	0.030
[8]	0.003	0.010	0.010	0.012	0.014	0.018	0.030
[9]	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.001	0.002
	EITC 수급자 비율						
[1]	-	-	-	-	-	-	-
[2]	0.004	0.011	0.017	0.029	0.045	0.071	0.005
[3]	0.061	0.169	0.290	0.405	0.609	0.747	0.329
[4]	-	-	-	-	-	-	-
[5]	0.042	0.100	0.179	0.289	0.486	0.741	0.720
[6]	0.059	0.169	0.257	0.400	0.608	0.799	0.768
[7]	-	-	-	-	-	-	-
[8]	0.009	0.011	0.018	0.029	0.045	0.071	0.061
[9]	0.102	0.187	0.253	0.401	0.622	0.813	0.787

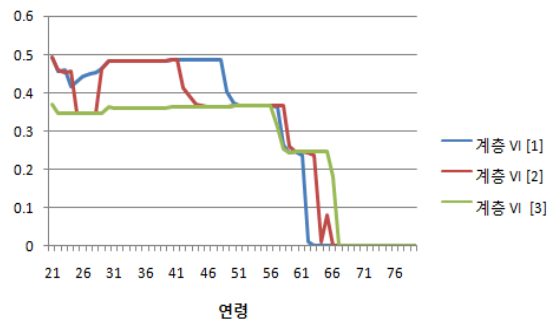
[그림 4] 임금률



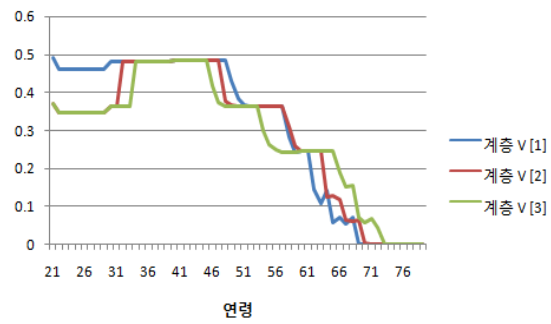
[그림 5] 평균노동시간



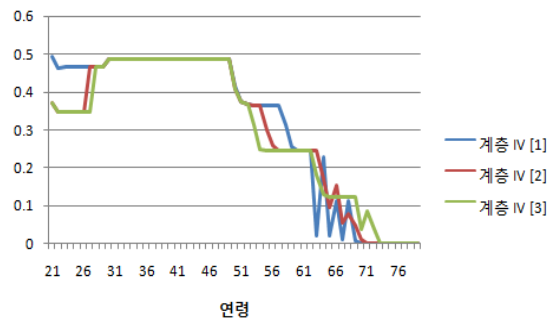
[그림 6] 평균노동시간



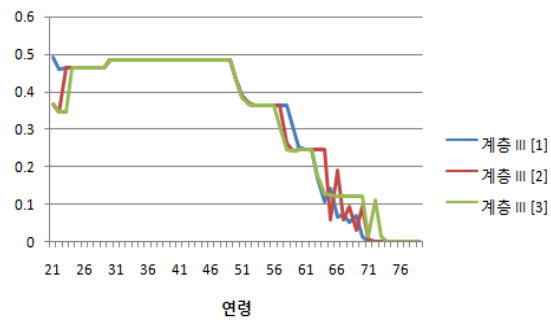
[그림 7] 평균노동시간



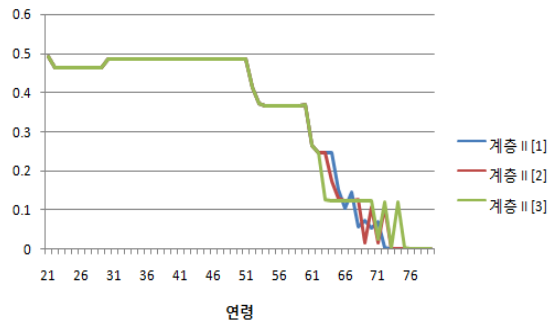
[그림 8] 평균노동시간



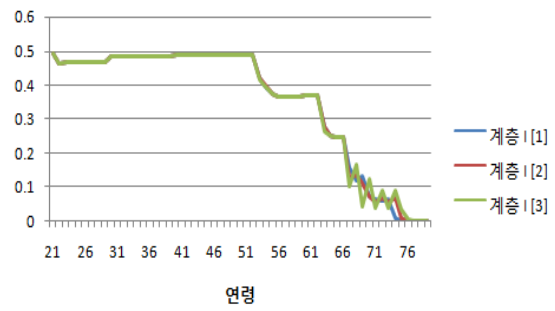
[그림 9] 평균노동시간



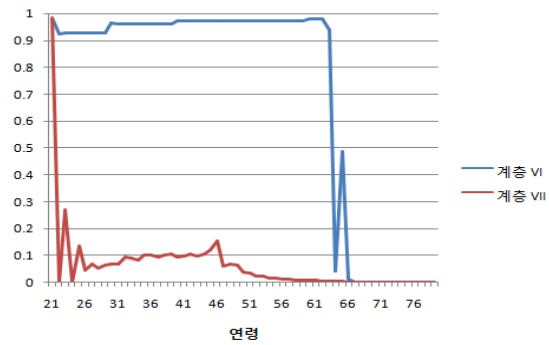
[그림 10] 평균노동시간



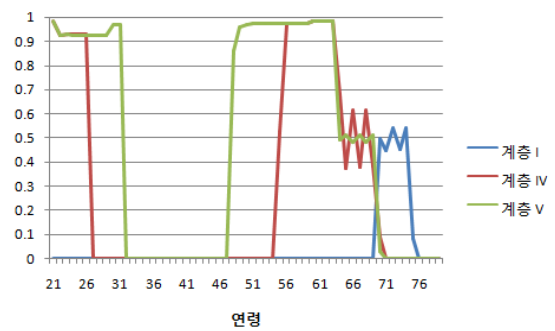
[그림 11] 평균노동시간



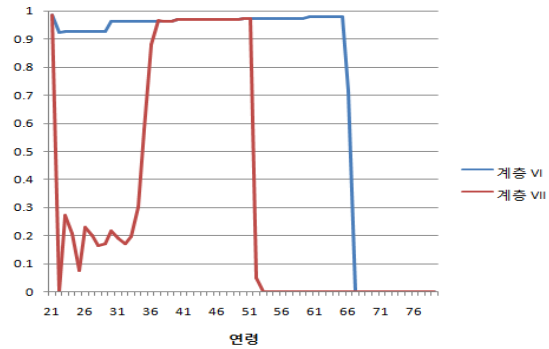
[그림 12] EITC 수급자 비율 ([2])



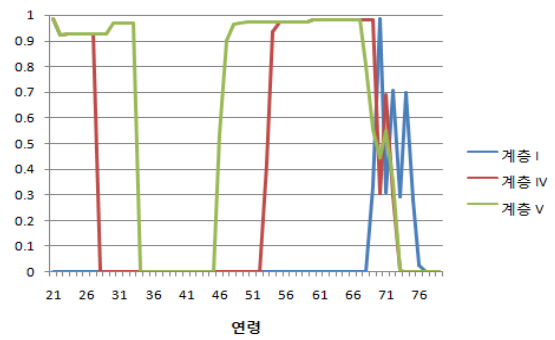
[그림 13] EITC 수급자 비율 ([2])

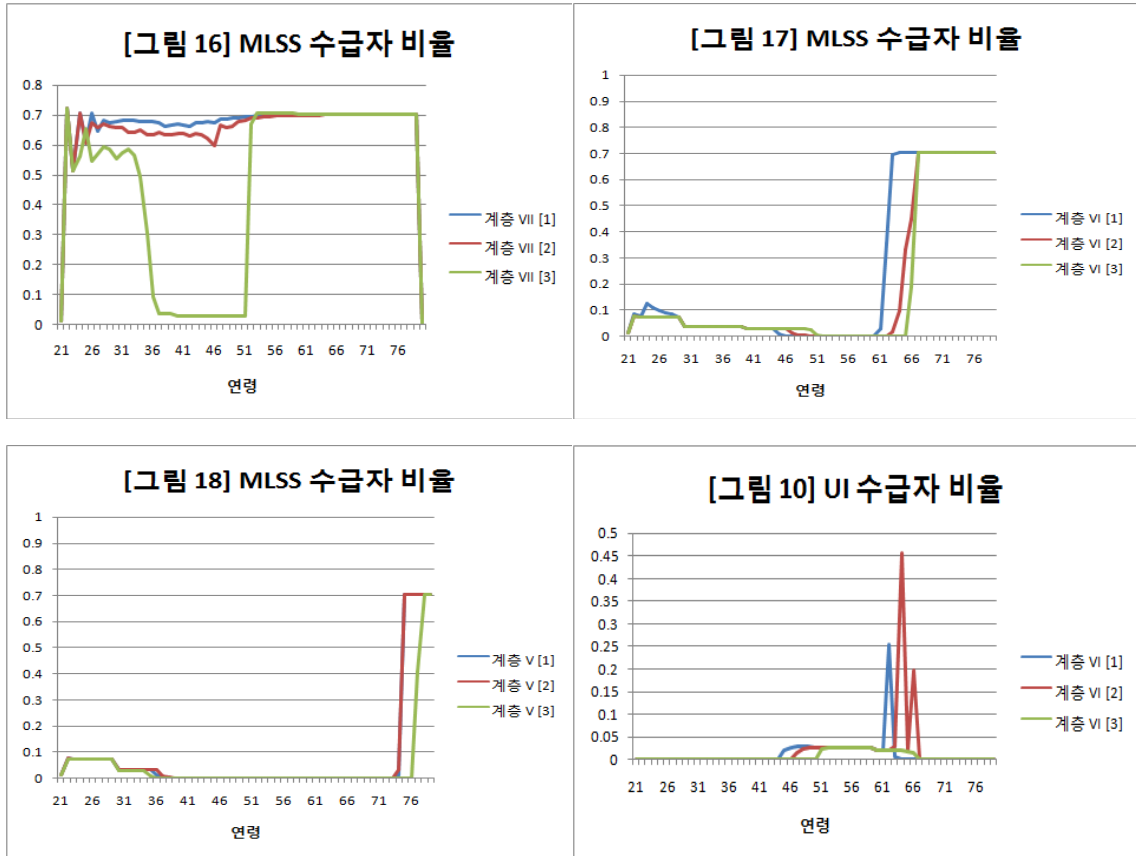


[그림 14] EITC 수급자 비율 ([3])



[그림 15] EITC 수급자 비율 ([3])





#### 4. 여타 고려사항

##### 가. 적용대상자 확대

□ 자영업자를 EITC 제도의 적용대상으로 포함 여부가 향후 중요한 이슈가 될 것임.

- 자영자 소득과약 진전 단계를 감안하여 자영자에 대한 EITC 적용여부를 결정하는 것이 타당하나, 적용시기가 앞당겨질 가능성도 있음.
  - EITC가 근로자에게 시행됨에 따라 소규모 사업장의 근로소득지급조서 제출건수가 증가하고 있음.
  - EITC 실시에 따라 저소득층 근로자와 자영업자의 소득과약이 제고될 가능성도 있으나, 빠른 시일내에 대폭적인 소득과약 향상이 있을지는 미지수임.

□ 자영자 소득과약의 어려움에도 불구하고 EITC 제도 수혜자를 자영업자에게로 확대하는 것이 불가피할 수 있음.

○ 동일 가구내에 자영업자와 근로소득자가 공존할 경우

- 현행제도하에서는 수급자격은 가구내 소득전체를 기준으로, 급여는 근로소득을 기준으로 지급하는 기형적인 형태임.

○ 또한 EITC 제도의 특성상 제도 적용의 단위가 가구가 될 수밖에 없음.

□ 현행제도하에서는 자녀가 있는 가구에만 수급자격을 부여하고 있으므로, 자녀가 없는 가구에도 수급자격을 부여할 필요가 있음.

○ 독신가구가 증가하고 있는 추세를 감안하면 무자녀 가구에도 수혜대상을 확대할 필요가 있음.

- 정부가 점진적으로 무자녀 가구에도 EITC 수급자격을 부여할 계획이나, 계획을 앞당기는 방안을 고려할 필요

○ 정책시뮬레이션에서도 나타나듯, EITC의 도입과 급여수준 확대가 고연령층의 근로 참여 확대와 근로시간 증가에 기여하는 것으로 나타남.

- 이는 고연령층, 특히 비정규직 종사 노인층의 임금율이 청년층에 비하여 낮고 또한 점증구간에 속할 가능성이 높기 때문
- 이들이 근로장려세제의 중요한 수혜대상이 될 가능성이 높으나, 대부분의 경우 성장기의 자녀가 없으므로 수혜대상이 되지 못하는 경우가 많음.

○ 무자녀 가구에도 EITC 수급자격을 부여하되, 자녀가구와 무자녀가구간 그리고 자녀수에 따른 수급 EITC 수준을 차등할 필요(미국 제도를 소개한 <표 6> 참조)

#### 나. 소득세 과세체계

□ EITC제도는 기본적으로 부부합산과세와 합치되는 제도임



- 소득세 과세체계를 개인별 소득세 신고와 부부합산과세 신고 중 택일할 수 있는 제도 개편 고려할 필요
- EITC 제도의 도입은 사회보장체계의 일부를 조세체계로 흡수하는 의미를 가지며 따라서 저소득층 납세자의 관리의 중요성이 현행보다 높아지는 것을 의미함.
- 이러한 의미에서 근로소득공제, 근로소득세액공제, 특별공제제도 확대, 세율구간 조정 등의 EITC 제도의 도입과 관련하여 개편될 필요 있음.
- 근로소득공제제도를 점진적으로 축소개편하는 것이 불가피함.
  - 우리나라의 근로소득공제 수준이 높은 관계로 전체 근로자 중 면세자가 약 45%에 육박하고 있다는 것은 근로소득세제의 심각한 구조적 문제점일 뿐만 아니라 EITC 도입에 장애가 되는 요인이라고 할 수 있음.
  - 이러한 개편으로 인해 증가하는 세부담은 특별공제제도의 확대와 세율구조의 개편으로 보전해줄 필요가 있음.
  - 세율구간도 물가상승률 연동제를 통하여 인플레이션에 의한 세부담 증가를 방지할 필요 있음.

#### 다. 여타 사회보장제도와의 조화문제

- 기초생보제도와의 관련성을 명확히 할 필요가 있음.
- 3.의 분석결과에 의하면 기존의 기초생보제도가 EITC 제도 효과에 큰 영향을 미침.
  - 기초생보제도의 주요 수혜자인 최저소득계층의 경우, EITC의 근로증진 효과 기대하기 어려움.
- 저소득층 근로자의 근로활동 참여를 높이기 위해서는 현행의 기초생보 개편이 불가피하며 기초생보와 EITC간의 상호보완 기능이 제고될 필요
- 3.의 분석결과에서도 확인할 수 있듯이, 저소득층 근로자의 근로참여를 높이기 위

해서는 기초생보 급여의 하향조정이 불가피.

○ EITC가 노동기회가 충분히 있을 경우 근로참여 증진 효과를 기대할 수 있으므로, 불황기에는 기초생보제도의 역할이 필요할 수 있음.

□ 기초생보급여의 하향조정과 더불어, 기초생보제도의 구조를 일체형에서 분립형으로 전환 필요

○ 현재 국민기초생활보장제도가 급여지급의 특성상 일체형인 것을 현금급여와 생계급여로 분리하여,

- 현금급여인 생계급여를 제외한 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 현물급여는 인구학적 특성과 근로능력에 관계없이 지급하는 분립형으로 전환할 필요가 있음.
- 근로능력자에게는 현금급여 지급수준을 하향조정할 필요가 있음.

□ 고용보험제도하에서 실시되고 있는 실업보험제도도 불경기와 호경기의 순환을 감안한 제도 개편이 강구되어야 할 것임.

○ 호경기에 비하여 비자발적인 실업자수가 증가하는 불경기에서의 실업급여 수준 혹은 실업급여 지급기간에 대한 제한을 호경기에 비하여 다소 완화하는 방향으로 구조가 개편될 필요가 있을 것임.

○ 실업보험료율의 산정시 미국에서 범용되고 있는 경험률 제도(experience rating)을 도입함으로써 불경시기 정리해고의 남용을 방지하는 노력이 필요

#### 라. 관리운영상의 문제

□ 3의 분석결과에 의하면 EITC 제도의 실효성을 높이기 위해서는 기초생보와 실업보험 수혜자의 도덕적 해이를 방지하는 것이 필요함.

○ 제도의 수혜자 및 가입자에 대한 관리가 강화될 필요가 있음.

- 실업보험자, 기초생보 수혜자의 자격변동 자료, 소득과약자료, 그리고 저소득층 근로자 및 자영업자의 과세자료의 공유와 관리행정의 협조 필요

□ 저소득층 근로자, 자영업자의 소득과약문제

- 정상적인 EITC 운용을 위하여 저소득층 근로자, 자영업자의 소득과약률이 제고되어야 함.
  - EITC 제도 도입 이후 소규모 사업장에 대한 세무행정이 강화되고 있음.
  - 최근 저소득 근로자들의 근로소득 지급조서 제출 건수가 증가하고 있는 것은 주목할만하며, 자영업자에 대한 세무행정 강화도 병행되어야 함.

<표 4-6> 미국 EITC의 급여산정기준 변화추이 (1975~2003)

(단위: \$, %)

연 도			점증구간	급여 증가율	최대 급여액	평탄 구간	급여 감소율	점감 구간
1975~78			0~4,000	10.00	400	-	10.00	4,000~8,000
1979~84			0~5,000	10.00	500	5,000~6,000	12.50	6,000~10,000
1985~86			0~5,500	11.00	550	5,500~6,500	12.22	6,500~11,000
1987			0~6,080	14.00	851	6,080~6,920	10.00	6,920~15,432
1988			0~6,240	14.00	874	6,240~9,840	10.00	9,840~18,576
1989			0~6,500	14.00	910	6,500~10,240	10.00	10,240~19,340
1990			0~6,810	14.00	953	6,810~10,730	10.00	10,730~20,264
1991	아동 1명		0~7,140	16.70	1,192	7,140~11,250	11.93	11,250~21,250
	아동 2명 이상		0~7,140	17.30	1,235	7,140~11,250	12.36	11,250~21,250
1992	아동 1명		0~7,520	17.60	1,324	7,520~11,840	12.57	11,840~22,370
	아동 2명 이상		0~7,520	18.40	1,384	7,520~11,840	13.14	11,840~22,370
1993	아동 1명		0~7,750	18.50	1,434	7,750~12,200	13.21	12,200~23,050
	아동 2명 이상		0~7,750	19.50	1,511	7,750~12,200	13.93	12,200~23,050
1994	아동 0명		0~4,000	7.65	306	4,000~5,000	7.65	5,000~9,000
	아동 1명		0~7,750	26.30	2,038	7,750~11,000	15.98	11,000~23,755
	아동 2명 이상		0~8,425	30.00	2,528	8,425~11,000	17.68	11,000~25,296
1995~2001년까지 수급요건의 변동 없이 각 구간별 임계치만 상향 조정								
2002	single	아동 0명	0~4,910	7.65	376	4,910~6,150	7.65	6,150~11,060
		아동 1명	0~7,370	34.00	2,506	7,370~13,520	15.98	13,520~29,201
		아동 2+	0~10,350	40.00	4,140	10,350~13,520	21.06	13,520~33,178
	joint	아동 0명	0~4,910	7.65	376	4,910~7,150	7.65	7,150~12,060
		아동 1명	0~7,350	34.00	2,506	7,370~14,520	15.98	14,520~30,201
		아동 2+	0~10,350	40.00	4,140	10,350~14,520	21.06	14,520~34,178
2003	single	아동 0명	0~4,990	7.65	382	4,990~6,240	7.65	6,240~11,230
		아동 1명	0~7,490	34.00	2,547	7,490~13,730	15.98	13,730~29,666
		아동 2+	0~10,510	40.00	4,204	10,510~13,730	21.06	13,730~33,692
	joint	아동 0명	0~4,990	7.65	382	4,990~7,240	7.65	7,240~12,230
		아동 1명	0~7,490	34.00	2,547	7,490~14,730	15.98	14,730~30,666
		아동 2+	0~10,510	40.00	4,204	10,510~14,730	21.06	14,730~34,692

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

자료: Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 2004 GREEN BOOK, U.S. GPO, 2004, p.13-38.; Dept. of the Treasury, Internal Revenue Service, EITC: for Use in Preparing Returns, 각년도. 재구성  
본 보고서 2장에서 재인용

## 5. 요약

□ 본 연구에서 행한 정책시뮬레이션 결과와 관련제도를 감안하여 다음과 같은 정책시  
사점을 제시함.

□ EITC 제도 수혜대상자의 확대 필요

○ 현행 제도하에서 자녀가 있는 근로자로 제도 수혜대상자가 국한되어 있는데, 제도  
시행의 성과 분석을 바탕으로 자녀가 없는 근로자에 대해서도 확대하는 것을 검토  
할 필요가 있으며,

- 확대 개편시 자녀 존재 여부와 자녀수에 따른 차등적용 필요

○ 자영업자들에 대한 확대는 이들에 대한 소득과악능력의 제약으로 인해 현시점에서  
확대하기는 어려우나,

- EITC 제도 시행이 가구별로 이루어져야 한다는 점과 가구내 자영업자 근로자가  
공존하고 있는 가구가 많은 점을 감안하면 확대시기를 현재의 계획보다 다소 앞  
당기는 방안을 고려할 필요가 있음.

□ EITC 급여구조가 개선되어야 함.

○ 현행의 급여구조는 점증률이 매우 낮고 최대급여수준이 낮아, 제도의 근로의욕제고  
효과가 매우 제한적임.

- 또한 현행제도하에서 EITC 수급자는 신규로 노동시장에 진입한 사람보다 이미  
근로활동을 하고 있는 근로빈곤층일 가능성이 많으나, 이들에 대한 급여수준이  
낮아 생계보조 기능도 제한적임.

○ 이러한 점을 감안하여 점증률을 상향조정하고 최대급여수준을 현행의 수준보다 높  
게 조정할 필요가 있음.

- 근로빈곤층에 급여를 지급함으로써 근로참여를 유도하는 제도의 취지에 합당한  
급여구조가 되기 위해서는 점증률의 상향조정이 필요

- 점증률의 상향조정을 통해 근로참여를 유도할 경우 급여수준 상향조정을 통해 생계보조를 강화할 필요성은 크지 않지만,
- 점증구간의 범위는 가능한 범위내에서 넓게 잡고 점감구간의 EITC 점감률도 가능한 한 낮게 설정하기 위해서는 최대급여수준을 현행의 수준보다 상당 수준 높게 설정할 필요가 있음.

□ EITC 급여구조 개선의 실효성을 높이기 위한 전제조건으로 국민기초생활보장제도의 개선 필요

○ EITC와 기초생보의 상호보완성 강화 필요

- EITC 제도의 실효성이 저소득층 근로자들의 근로기회가 전제되어야 한다는 점에서 불황기의 기초생보 제도의 생계보조 역할을 무시할 수 없음.

○ 저소득 근로자의 도덕적 해이를 완화하기 위한 급여구조 개선 필요

- 현행의 일체형(통합급여) 급여체계를 현금급여 현물급여 분리형(개별급여)으로 전환하고, 근로능력자에 대해서는 현금급여 지급수준을 하향조정할 필요
- 개별급여 체제하에서 의료급여, 교육급여, 주거급여 등은 급여마다 수급자격과 수급액을 설정하는 것이 타당함.
- 현금급여수준을 소득에 연동하지 않고 일정수준으로 고정하는 방안도 고려할 필요가 있음. 이 경우 근로소득에 대한 암묵적 한계세율이 0으로 되어 근로의욕 저해효과가 완화되는 효과가 있음.

□ 실업보험, 기초생보 제도 운영 및 세무행정 개선 필요

○ EITC 제도의 실효성을 높이기 위해서는 도덕적 해이를 방지하기 위한 실업보험제도, 기초생보제도의 관리운영 개선이 전제되어야 함.

○ 또한 제도 수혜자 선정 및 정확한 급여지급을 위해 저소득층 근로자 및 자영업자의 소득파악능력 제고가 필요

□ 소득세제 개편 필요

- 부부합산과세가 가능하도록 소득세 과세체계를 개편할 필요가 있음.
- 되도록 많은 저소득층 근로자를 소득세 과세체계 안으로 흡수하기 위해 근로소득 공제 수준을 하향조정하여 이들을 소득세 과세체계로 흡수할 필요가 있으며,
  - 이에서 발생하는 세부담 증가가 과도하지 않게 하기 위해 특별공제를 확대하여 (교육비, 의료비 등) 필요지출에 대한 비용경감을 할 필요가 있음.

## <부록> 분석모형 및 모수설정

### A. 1 모형

정책시뮬레이션에 이용할 모형에서 상정하는 경제에는 가계, 기업, 정부로 구성된다. 가계부문은  $J$ 개의 소득계층으로 분류된다. 가계에 속하는 각 개인들은  $T$ 기간 생존하며 각 기간은 1년으로 가정한다. 유년기의 각 개인은 근로자로서 그리고 소비자로서의 역할을 하지 않는다. 그러나 성년이 되면, 노동공급과 소비 및 저축에 대한 의사결정을 하게 된다. 따라서 각 개인들은 20세에 출생하여 21세부터 경제활동을 시작하여 80세까지 생존하며, 이들은 순수한 의미의 생애주기적 선호체계를 가진다. 즉, 유산상속동기가 없어 유산을 받지도 유산은 남기지도 않는다. 이들은 생애기간동안 실업위험에 직면하게 되고 따라서 이들은 취업상태 혹은 실업상태에 있을 수 있는데, 이들의 취업여부는 확률적으로 주어지는 취업기회와 취업기회 부여시 이들의 취업여부에 대한 의사결정에 의해 결정된다.

기업은 규모에 대한 수익불변기술을 이용하여 노동과 자본을 소비재와 투자재로 변환한다. 정부는 실업보험(Unemployment Insurance, UI), 기초생보, 그리고 EITC와 같은 저소득층 지원제도를 제공한다. 실업보험 급여지출 재원은 실업보험료로, 그리고 기초생보와 EITC 지출액의 재원은 소득세 수입으로 조달한다. 본 연구의 분석은 정상상태 분석에 국한되므로, 이하에서는 시간에 대한 첨자는 생략하기로 한다.

#### 1. 가계

각 가계에 속한 개인들은 이들의 노동생산성과 실업 위험 면에서 상이한 특성을 지닌다.  $e_{ij}$ 는 소득계층  $j$ 에 속하고 연령이  $i$ 인 사람의 노동생산성을 의미한다. 이들은 매기 한 단위의 시간이 부여되는데 이 시간은 여가와 노동으로 배분한다. 만일 이들에게 취업기회가 주어지면 취업여부에 대해 결정하고, 취업을 선택한 사람들은 노동시간에 대한 의사결정을 내린다. 노동시간의 선택은  $\hat{h}_1, \hat{h}_2, \dots, \hat{h}_N$ 와 같이  $N$ 개의 노동시간 중 하나를 선택하는 이산적 선택(discrete choice)을 한다.

각 기간에 각 개인들에게 취업기회가 확률적으로 주어진다. 즉, 각 개인들은 취업기회를 부여받을 수도 혹은 부여받지 못할 수도 있다. 취업기회에 대한 상태변수  $s_j(i)$  (이하  $s$ 로



지칭)는 전기의 취업상태와 소득계층에 의해 결정된다. 만일 전기에 취업상태에 있었으면 ( $\eta=1$ )<sup>12)</sup>,  $1-sp_j(i)$  확률로 취업기회를 부여받는다. 만일 전기에 실업상태에 있었으면 ( $\eta=0$ ),  $fp_j(i)$ 의 확률로 취업기회가 부여된다<sup>13)</sup>. 이러한 이직률(job separating rate,  $sp_j(i)$ )과 취업률(job finding rate,  $fp_j(i)$ )의 차이가 고용의 안정성 혹은 실업위험의 소득계층별 차이를 반영한다. 만일 취업기회가 부여되면 ( $s=e$ ), 이들은  $\hat{h}_1, \hat{h}_2, \dots, \hat{h}_N$  중 노동시간을 선택하여 일을 하거나 혹은 취업기회를 포기할 수 있다. 취업기회가 주어지지 않으면 ( $s=u$ ), 이들은 선택의 여지가 없이 실업상태에 놓인다. 따라서 경제주체들은 아래 4가지 집단으로 분류될 수 있다.

- 유형 1 ( $\varepsilon=1$ ): 전기에 취업상태에 있었고( $\eta=1$ ) 그리고 취업기회를 부여받은 사람들( $s=e$ )들로 구성됨. 이들은 전기의 노동시간( $\hat{h}_q$ )에 따라 N개의 소집단  $\{1q\}_{q=1}^N$ 로 다시 분류된다.
- 유형 2 ( $\varepsilon=2$ ): 전기에 실업상태에 있었고( $\eta=0$ ), 금기에 취업기회가 부여된 사람들( $s=e$ )로 구성됨.
- 유형 3 ( $\varepsilon=3$ ): 전기에 취업상태에 있었으나( $\eta=1$ ), 금기에 취업기회를 부여받지 못한 사람들( $s=u$ )로 구성됨. 이들은 전기의 노동시간( $\hat{h}_q$ )에 따라 N개의 소집단  $\{3q\}_{q=1}^N$ 로 다시 분류된다.
- 유형 4 ( $\varepsilon=4$ ): 전기에 실업상태에 있었고( $\eta=0$ ), 금기에 취업기회를 부여받지 못한 사람들( $s=u$ )로 구성됨.

각 경제주체들은 그들의 취업상태, 자산 보유액에 따라 이들은 실업보험, 기초생보 그리고 EITC 등 사회보장급여 수급자가 될 수 있다. 실업보험급여는 자산보유액과 전기의 비자산소득 수준에 관계없이 단기실업자에게 지급된다. 즉, 두 기간 연속 실업상태에 있는

12)  $\eta_1$ 와  $\eta_0$ 는 각각 전기와 금기의 취업에 대한 의사결정을 나타낸다.

13) 취업기회의 확률적 과정(stochastic process)은 [그림 A-1] 참조.

사람은 장기 실업자로 분류되어 실업급여를 수급하지 못하게 된다. 실업보험급여 수준은 전기의 노동소득의 일정부분으로 결정되는데, 노동소득이 높은 고소득층의 경우 실업급여 상한선( $W_{UI}^{\max}$ )을 초과하는 급여를 받지 못하게 되었다. 실업급여 산식을 아래와 같다.

$$W_{UIjq} = \zeta w e_{i-1j} \hat{h}_q \cdot 1(\zeta w e_{i-1j} \hat{h}_q \leq W_{UI}^{\max}) + W_{UI}^{\max} \cdot (1 - 1(\zeta w e_{i-1j} \hat{h}_q \leq W_{UI}^{\max}))$$

(1)

여기서  $W_{UIjq}$  는 전기에  $\hat{h}_q$  시간 일한 사람에게 지급되는 실업급여를 의미하며,  $1(\text{명제})$ 은

$$1(\text{명제}) = \begin{cases} 1 & \text{명제가 참일 경우} \\ 0 & \text{명제가 거짓일 경우} \end{cases} \text{ 을 의미한다.}$$

기초생보급여( $W_{MLSS}$ )는 소득 및 자산조사를 통과한 저소득층 가구에 지급되는 급여이다. 즉, 비자산소득( $y$ )과 보유자산이 일정수준( $W_{MLSS}^{\max}$ ,  $k_{MLSS}^{\max}$ ) 미만인 가구에 지급되는 급여로서 급여액은  $W_{MLSS}^{\max}$  와 소득인정액의 차이로 결정된다 (식 (2) 참조). 소득인정액은 소득에서 소득의 일정비율을 차감한 금액,  $(1-rd)y$  로 정의된다<sup>14)</sup>.

$$W_{MLSS} = W_{MLSS}^B - (1-rd)y \quad (2)$$

저소득근로자에 대한 또 다른 지원정책인 EITC 급여수준은 수급대상자의 비자산소득의 수준에 결정된다. EITC는 아래 식 (3)에서와 같이 3구간의 소득구간에 따라 상이한 비율( $rc1$ ,  $rc2$ ,  $rc3$ )을 적용하여 산출된다. 이들 비율의 부호는 각각  $rc1>0$ ,  $rc2=0$ ,  $rc3<0$ 로서 각각 점증률(phase-in rate), 평탄구간율, 그리고 점감률(phase-out rate)로 지칭되며, 이들 비율이 적용되는 소득구간은 각각 점증구간, 평탄구간, 그리고 점감구간으로 정의된다. 즉 점증구간에서는 소득의 증가에 따라 EITC가 증가하고 평탄구간에서는 급여액이 변하지 않으며, 점감구간에서는 급여가 감소하다가 점감구간의 상한선  $yc_3$  이상 소득수준에서는 급여가 0이 된다.

14) 소득공제제도는 기초생보 수급대상자의 노동소득에 대한 암묵적 소득세율을 100%에서  $1-rd$ 로 하향조정하는 역할을 한다.

$$EITC(we_{ij}\hat{h}_q) = \begin{cases} rc_1 \cdot we_{ij}\hat{h}_q & \text{if } we_{ij}\hat{h}_q < yc_1 \\ rc_1 \cdot yc_1 + rc_2 \cdot (we_{ij}\hat{h}_q - yc_1) & \text{if } yc_1 \leq we_{ij}\hat{h}_q < yc_2 \\ rc_1 \cdot yc_1 + rc_2 \cdot (yc_2 - yc_1) + rc_3 \cdot (we_{ij}\hat{h}_q - yc_2) & \text{if } yc_2 \leq we_{ij}\hat{h}_q < yc_3 \\ 0 & \text{if } we_{ij}\hat{h}_q \geq yc_3 \end{cases} \quad (3)$$

취업기회의 결정과정과 근로여부와 노동시간에 따른 의사결정에 따른 노동소득, 사회보장급여의 지급여부와 급여액을 감안하여 각 경제주체들은 소비와 노동공급에 대한 의사결정을 한다. 이들의 소비와 노동공급에 대한 의사결정은 식 (4)에 제시되어 있는 생애기대 효용을 극대화하는 방향으로 이루어진다.

$$\max E_{g+1} \sum_{t=g+1}^{g+T} \beta^{t-g-1} u(c_{gj}(k, \varepsilon, t), l_{gj}(k, \varepsilon, t)) \quad (4)$$

$$u(c, l) = \frac{(c^\theta l^{1-\theta})^{1-1/\gamma}}{1-1/\gamma} \quad (l \leq 1)$$

여기서  $c_{gj}(k, \varepsilon, t)$  와  $l_{gj}(k, \varepsilon, t)$  는  $g$ 기에 출생한 자로서 소득계층  $j$ 에 속하고, 취업기회 상태가  $\varepsilon$ 이며, 보유자산이  $k$ 인 사람의  $t$ 기 소비와 여가를 의미한다. 이 사람이 경제활동을 시작한 시점이  $g+1$ 이므로  $t$ 기 시점에서 이 사람의 연령은  $t-g$ 가 된다.  $\theta$ ,  $\beta$ ,  $\gamma$ 는 각각 효용함수에서의 소비비중, 할인율, 그리고 기간간 대체탄력성(혹은 상대적 위험회피계수의 역수)이며,  $E_{g+1}(\cdot)$ 는  $g+1$ 기 시점에서의 조건부 기댓값 함수를 나타낸다.

이들 개인들이 직면하는 제약조건은 다음과 같다. 이미 언급한 바와 같이 이들은 순수한 의미의 생애주기적 선호에 입각하여 의사결정을 하므로 부모로부터 유산을 받지도 자녀에게 유산을 남기지도 않는다. 또한 이들은 신용제약에 직면하게 되는데, 본 연구에서는 이들이 금융기관으로부터 대부를 받은 수 없는 상황을 상정하였다:  $k_{gj} \geq 0$ . 각 년도에 이들이 직면하게 되는 예산제약조건은 아래 식 (5)와 같다.

$$k'_{gj}(k, \varepsilon, t) + c_{gj}(k, \varepsilon, t) = (1 + r(1 - \tau_y))k_{gj} + y_{gj}^d(k, \varepsilon, t) \quad (5)$$

여기서  $k$ 는 다음기의 보유자산을 나타내며, 비자산소득  $y^d$ 는 아래 식 (6)과 같이 나타낼 수 있다. 비자산소득은 취업기회 상태변수, 취업 및 노동시간에 대한 의사결정, 사회복지급여 수급여부에 따라 결정된다. 취업기회가 주어지고 일정시간의 근로활동을 하기로 결정하면( $\varepsilon=1, \eta=1$  혹은  $\varepsilon=2, \eta=1$ ), 이들의 비자산소득은 노동소득에서 소득세율과 실업보험료를 차감한 세후 노동소득과 함께, EITC 수급액으로 구성된다. 단기실업자의 경우( $\varepsilon=1, \eta'=0$  혹은  $\varepsilon=3$ )는 기초생보와 실업급여를 모두를 수급할 자격이 부여되며, 이들 급여 중 높은 수준의 급여를 선택하게 된다. 장기실업자의 경우( $\varepsilon=2, \eta=0$  혹은  $\varepsilon=4$ )는 실업급여 수급 자격이 없으므로 기초생보급여를 수급하게 된다. 단, 기초생보급여 수급을 위해서는 자산 수준이 일정규모 미만이어야 한다.

$$\begin{aligned}
& \bullet \text{ if } \varepsilon=1, \eta=1, \quad y^d = we_{ij}\hat{h}_q(1-\tau_y-\tau_{UI}) + EITC(we_{ij}\hat{h}_q), \quad q=1,2,\dots,N \\
& \bullet \text{ if } \varepsilon=1, \eta'=0, \quad y^d = \begin{cases} \max(W_{MLSS}, W_{UIij}) & \text{prob} = p_2 \\ 0 & \text{prob} = 1-p_2, \text{ if } k \leq k_{MLSS}^{\max} \end{cases} \\
& \quad y^d = \begin{cases} W_{UIijq} & \text{prob} = p_1 \\ 0 & \text{prob} = 1-p_1, \quad k > k_{MLSS}^{\max} \end{cases} \\
& \bullet \text{ if } \varepsilon=2, \eta=1, \quad y^d = we_{ij}\hat{h}_q(1-\tau_y-\tau_{UI}) + EITC(we_{ij}\hat{h}_q) \\
& \bullet \text{ if } \varepsilon=2, \eta'=0, \quad y^d = \begin{cases} W_{MLSS} & \text{prob} = p_2 \\ 0 & \text{prob} = 1-p_2, \text{ if } k \leq k_{MLSS}^{\max} \end{cases} \quad (6) \\
& \quad y^d = 0, \quad k > k_{MLSS}^{\max} \\
& \bullet \text{ if } \varepsilon=3, \quad y^d = \max(W_{MLSS}, W_{UIijq}), \text{ if } k \leq k_{MLSS}^{\max} \\
& \quad y^d = W_{UIijq}, \quad k > k_{MLSS}^{\max} \\
& \bullet \text{ if } \varepsilon=4, \quad y^d = W_{MLSS}, \quad \text{if } k \leq k_{MLSS}^{\max} \\
& \quad y^d = 0, \quad k > k_{MLSS}^{\max}
\end{aligned}$$

여기서  $\tau_{UI}$ 와  $\tau_y$ 는 각각 실업보험료와 소득세율을 의미하며,  $EITC(\cdot)$ 는 EITC급여산식을,  $W_{UIij}$ 는 실업보험급여를 의미한다.  $p_1$ 과  $p_2$ 는 각각 실업보험제도와 기초생보제도에 의

한 부정수급 조사를 피해갈 확률을 의미한다. 실업보험제도와 기초생보제도를 운영하는 정부는 취업기회가 부여되었음에도 불구하고 고의로 취업하지 않고 사회복지급여를 받으려는 사람에 대한 조사를 실시하며, 만일 이러한 근로자의 행위가 적발될 경우 복지급여를 지급받지 못하는 상황을 상정하였다. 즉  $\rho_1$ 과  $\rho_2$ 가 높을수록 부정수급의 기회가 많음을 의미한다.

각 개인의 노동공급과 소비에 대한 의사결정은 다음과 같은 순서로 이루어진다. 먼저, 각 년도 초에 이들의 취업기회 여부에 대한 상태변수가 각 개인에게 알려지게 된다. 각 개인에게 알려진 취업기회 상태변수, 상태변수의 변화규칙([그림 A-1] 참조), 자산보유수준 등을 감안하여 이들은 취업여부( $\eta'$ )를 선택한다. 취업을 선택한 사람은 다음 단계로 노동시간  $\hat{h}_q$ 를 선택한다. 취업기회가 있음에도 불구하고 취업하지 않고 실업상태로 있기로 결정한 사람이거나 혹은 취업기회가 부여되지 않은 사람은 실업보험과 기초생보급여 수급요건에 따라 급여수급여부가 결정된다. 이러한 과정을 거쳐 결정된 비자본소득과 자산수준, 예산제약식(식 (5))과 신용제약조건 그리고 다음기의 취업기회부여에 대한 가능성을 고려하여 소비 수준을 결정한다.

아래 식 (7)~(10)은 이러한 의사결정과정을 각 유형별 개인의 가치함수(value function)로 표현한 것이다. 식 (7)은 유형 1의 가치함수이다. 취업기회가 주어지는 유형 1의 경제주체는 취업여부와 근로시간을 선택하여 취업을 할지, 실업보험급여 수급자가 될지, 기초생보급여 수급자가 될지에 대한 의사결정을 한다. 만일 이 개인이 실업보험급여 혹은 기초생보급여를 신청한 경우 이들 제도로부터 부정수급, 즉 취업기회를 고의로 거부한 행위에 대한 조사를 받을 위험에 직면하게 된다. 만일 심사를 받게 되면 주어진 취업기회를 거부한 것이 밝혀지게 되고 따라서 급여를 수급하지 못하게 된다. 위에서 언급한 바와 같이 이러한 심사를 피할 확률은 각각  $\rho_1$ 과  $\rho_2$ 에 해당된다.

$$\begin{aligned}
V_{gj}(k, 1q, t) = & \max_q \left\{ \max_{k'} \left\{ u \left( (1+r(1-\tau_y))k + we_{gj} \hat{h}_q (1-\tau_y - \tau_{UI}) + EITC(we_{gj} \hat{h}_q) - k', 1 - \hat{h}_q \right) \right. \right. \\
& + \beta \left( (1-sp_{gj}(t-g))V_{gj}(k', 1q, t+1) + sp_{gj}(t-g)V_{gj}(k', 3q, t+1) \right) \Big\} \\
& p_1 \cdot \max_{k'} \left\{ u \left( (1+r(1-\tau_y))k + W_{UIgj} - k', 1 \right) \right. \\
& + \beta \left( fp_{gj}(t-g)V_{gj}(k', 2, t+1) + (1-fp_{gj}(t-g))V_{gj}(k', 4, t+1) \right) \Big\} \\
& + (1-p_1) \cdot \max_{k'} \left\{ u \left( (1+r(1-\tau_y))k - k', 1 \right) \right. \\
& + \beta \left( fp_{gj}(t-g)V_{gj}(k', 2, t+1) + (1-fp_{gj}(t-g))V_{gj}(k', 4, t+1) \right) \Big\} \\
& p_2 \cdot \max_{k'} \left\{ u \left( (1+r(1-\tau_y))k + 1 \left( k \leq k_{MLSS}^{\max} \right) \cdot W_{MLSS} - k', 1 \right) \right. \\
& + \beta \left( fp_{gj}(t-g)V_{gj}(k', 2, t+1) + (1-fp_{gj}(t-g))V_{gj}(k', 4, t+1) \right) \Big\} \\
& + (1-p_2) \cdot \max_{k'} \left\{ u \left( (1+r(1-\tau_y))k - k', 1 \right) \right. \\
& + \beta \left( fp_{gj}(t-g)V_{gj}(k', 2, t+1) + (1-fp_{gj}(t-g))V_{gj}(k', 4, t+1) \right) \Big\} \Big\} \quad (7)
\end{aligned}$$

식 (8)은 유형 2의 가치함수이다. 유형 2 개인의 최적화 문제는 유형 1과 유사하다. 그러나 유형 1과 상이한 점은 이들이 취업기회를 거부하고 실업자로 될 경우 장기실업자로 분류되어 실업보험급여 수급요건을 충족시키지 못한다는 점이다.

$$\begin{aligned}
V_{gj}(k, 2, t) = & \max_q \left\{ \max_{k'} \left\{ u \left( (1+r(1-\tau_y))k + we_{gj} \hat{h}_q (1-\tau_y - \tau_{UI}) + EITC(we_{gj} \hat{h}_q) - k', 1 - \hat{h}_q \right) \right. \right. \\
& + \beta \left( (1-sp_{gj}(t-g))V_{gj}(k', 1q, t+1) + sp_{gj}(t-g)V_{gj}(k', 3q, t+1) \right) \Big\} \\
& p_2 \cdot \max_{k'} \left\{ u \left( (1+r(1-\tau_y))k + 1 \left( k \leq k_{MLSS}^{\max} \right) \cdot W_{MLSS} - k', 1 \right) \right. \\
& + \beta \left( fp_{gj}(t-g)V_{gj}(k', 2, t+1) + (1-fp_{gj}(t-g))V_{gj}(k', 4, t+1) \right) \Big\} \\
& + (1-p_2) \cdot \max_{k'} \left\{ u \left( (1+r(1-\tau_y))k - k', 1 \right) \right. \\
& + \beta \left( fp_{gj}(t-g)V_{gj}(k', 2, t+1) + (1-fp_{gj}(t-g))V_{gj}(k', 4, t+1) \right) \Big\} \Big\} \quad (8)
\end{aligned}$$

식 (9)는 유형 3의 가치함수이다. 이 유형의 개인에게는 취업기회가 주어지지 않으며, 이들은 실업보험급여 수급자가 될지, 아니면 기초생보급여 수급자가 될 지에 대한 의사결정을 한다. 이 유형의 경제주체들은 비자발적 실업자이므로, 수급요건을 충족한 자가 실업보험 혹은 기초생보급여를 신청할 경우 100% 급여를 수급하게 된다.

$$\begin{aligned}
V_{gj}(k, 3q, t) = & \max_{k'} \left\{ \max_{k'} \left\{ u \left( (1 + r(1 - \tau_y))k + W_{Ulgjq} - k, 1 \right) \right. \right. \\
& \left. \left. + \beta \left( fp_{gj}(t - g)V_{gj}(k', 2, t+1) + (1 - fp_{gj}(t - g))V_{gj}(k', 4, t+1) \right) \right\} \right. \\
& \left. \max_{k'} \left\{ u \left( (1 + r(1 - \tau_y))k + 1(k \leq k_{MLSS}^{\max}) \cdot W_{MLSS} - k', 1 \right) \right. \right. \\
& \left. \left. + \beta \left( fp_{gj}(t - g)V_{gj}(k', 2, t+1) + (1 - fp_{gj}(t - g))V_{gj}(k', 4, t+1) \right) \right\} \right\} \quad (9)
\end{aligned}$$

식 (10)은 유형 4의 가치함수이다. 유형 4 개인의 최적화 문제는 유형 3과 유사하다. 유일한 차이점은 유형 4는 장기실업자로서 실업보험급여 수급자가 되지 못한다는 것이다.

$$\begin{aligned}
V_{gj}(k, 4, t) = & \max_{k'} \left\{ u \left( (1 + r(1 - \tau_y))k + 1(k \leq k_{MLSS}^{\max}) \cdot W_{MLSS} - k', 1 \right) \right. \\
& \left. + \beta \left( fp_{gj}(t - g)V_{gj}(k', 2, t+1) + (1 - fp_{gj}(t - g))V_{gj}(k', 4, t+1) \right) \right\} \quad (10)
\end{aligned}$$

## 2. 기업

이 경제의 기업은 규모에 대한 수익불변 생산함수를 이용하여 노동(N)과 자본(K)을 소비재 혹은 투자재로 변환시킨다. 노동과 자본에 대한 가격, 즉 임금률과 이자율은 완전경쟁 요소시장에서 이들 각각의 한계생산성에 의해 결정된다. 규모에 대한 수익불변 생산함수는 Cobb-Douglas 함수로 나타내며, 자본소득분배율은  $\alpha$ 로, 자본의 감가상각률은  $\delta$ 로 나타낸다.

$$F(K, N) = AK^\alpha N^{1-\alpha} \quad (11)$$

$$r = A\alpha \left( \frac{K}{N} \right)^{\alpha-1} - \delta \quad (12)$$

$$w = A(1-\alpha) \left( \frac{K}{N} \right)^\alpha \quad (13)$$

### 3. 정부

정부는 실업보험제도, 기초생보, 그리고 EITC제도를 제공한다. 실업보험, 기초생보 그리고 EITC 급여 산식은 위 식 (1), (2), (3)에 제시되어 있다. 아래 식 (14), (15)는 정부예산 제약식을 나타내고 있다. 식 (14)는 실업보험급여 지출재원을 실업보험료로 조달함을, 식 (15)는 기초생보와 EITC급여 지출재원을 소득세로 조달하는 것을 나타내고 있다.

$$\tau_{UI}wN = \sum_j \sum_k \sum_g \sum_{\varepsilon \in \{1,3\}} \sum_q W_{UIgjq} \cdot (1 - 1(\eta'_{gj}(k, \varepsilon, t) = 1)) \cdot \phi_{gj}(k, \varepsilon, t) \quad (14)$$

$$\begin{aligned} \tau_y(wN + rK) &= \sum_j \sum_k \sum_g \sum_{\varepsilon \in \{1,3\}} W_{MLSS} \cdot 1(k \leq k_{MLSS}^{\max}) \cdot (1 - 1(\eta'_{gj}(k, \varepsilon, t) = 1)) \cdot \phi_{gj}(k, \varepsilon, t) \\ &+ \sum_j \sum_k \sum_g \sum_{\varepsilon \in \{1,3\}} \sum_q EITC(w e_{ij} \hat{h}_q) \cdot \phi_{gj}(k, \varepsilon, t) \end{aligned} \quad (15)$$

$$N = \sum_j \sum_k \sum_g \sum_{\varepsilon \in \{1,2\}} \sum_q \phi_{gj}(k, \varepsilon, t) \cdot 1(\eta'_{gj}(k, \varepsilon, t) = 1) \cdot e_{gj} \hat{h}_q \quad (16)$$

$$K = \sum_j \sum_k \sum_g \sum_{\varepsilon} \phi_{gj}(k, \varepsilon, t) \cdot k \quad (17)$$

여기서  $\phi_{gj}(k, \varepsilon, t)$  g년도 출생 세대로서 소득계층 j에 속하고 자산보유량이 k이며, 취업 기회가  $\varepsilon$ 로 주어진 사람들의 t년도 현재 인구수를 의미한다.

### 4. 정상균형(Stationary Equilibrium)

본 모형에서의 균형개념은 Stokey 외.(1989)의 개념에 따라 표현된 소비자의 최적화 문제를 회귀형(recursive form)으로 표현한 것이다.  $\Omega = \{W_{UIjq}, W_{MLSS}, W_{MLSS}^{\max}, k_{MLSS}^{\max}, EITC(\cdot)\}$  로 표현된 정책관련 모수가 주어진 상황하에서의 정상균형은 아래 조건 1~6의 조건을 만족



하는, 가치함수,  $v_{gj}(k, \varepsilon, t)$ , 개인들의 의사결정함수,  $c_{gj}(k, \varepsilon, t)$ ,  $k'_{gj}(k, \varepsilon, t)$ ,  $\eta'_{gj}(k, \varepsilon, t)$ ,  $\hat{h}_{gj}(k, \varepsilon, t)$ , 안정적인(time-invariant) 소득계층별 자산분포별 유형별 인구분포,  $\phi_{gj}(k, \varepsilon, t)$ , 그리고 노동과 자본의 가격 함수  $\{w, r\}$ 로 정의된다.

1. 개인의 의사결정과 집계변수(aggregate variable)의 변화가 일관성을 유지하여야 한다: 즉, 위의 식 (16)과 (17)이 만족되어야 한다.
2. 요소가격  $\{w, r\}$ 은 기업의 이윤극대화 조건을 만족하여야 한다: 즉, 식 (12)와 (13)을 만족하여야 한다.
3. 요소가격  $\{w, r\}$ , 정부의 정책변수  $\Omega$ 가 주어진 상태에서 개인들의 의사결정함수,  $c_{gj}(k, \varepsilon, t)$ ,  $k'_{gj}(k, \varepsilon, t)$ ,  $\eta'_{gj}(k, \varepsilon, t)$ ,  $\hat{h}_{gj}(k, \varepsilon, t)$ 는 가치함수 (식 (7)~(10))와 예산제약(식 (5)), 그리고 신용제약조건으로 표현되는 각 개인의 동태적 최적화 문제의 해이다.
4. 재화시장이 균형을 이루어야 한다. 즉 아래 식 (18)을 만족한다.

$$AK^\alpha N^{1-\alpha} = C + \delta K \quad (18)$$

5.  $k_{gj}(k', \varepsilon, t)$ 를  $k'_{gj}(k, \varepsilon, t)$ 의  $k$ 에 대한 역함수로 정의하면, 소득계층별 연령별 인구분포  $\phi_{gj}(k, \varepsilon, t)$ 가 아래 식 (19)~(23)에 의해 결정된다.

$$\begin{aligned} \phi_{gj}(k', 1q, t) = (1 - sp_j(t - g)) \sum_{\varepsilon \in \{1, 2\}} \sum_{k(k', \varepsilon, t)} \phi_{gj}(k, \varepsilon, t-1) \cdot 1(\eta'_{gj}(k, \varepsilon, t-1) = 1) \\ \cdot 1(\hat{h}_{gj}(k, \varepsilon, t-1) = \hat{h}_q), \quad q = 1, \dots, n \end{aligned} \quad (19)$$

$$\begin{aligned} \phi_{gj}(k', 2, t) = fp_j(t - g) \sum_{\varepsilon \in \{1, 2\}} \sum_{k(k', \varepsilon, t)} \phi_{gj}(k, \varepsilon, t-1) \cdot (1 - 1(\eta'_{gj}(k, \varepsilon, t-1) = 1)) \\ + fp_j(t - g) \sum_{\varepsilon \in \{3, 4\}} \sum_{k(k', \varepsilon, t)} \phi_{gj}(k, \varepsilon, t-1) \end{aligned} \quad (20)$$

$$\begin{aligned} \phi_{gj}(k', 3q, t) = sp_j(t - g) \sum_{\varepsilon \in \{1, 2\}} \sum_{k(k', \varepsilon, t)} \phi_{gj}(k, \varepsilon, t-1) \cdot 1(\eta'_{gj}(k, \varepsilon, t-1) = 1) \\ \cdot 1(\hat{h}_{gj}(k, \varepsilon, t-1) = \hat{h}_q) \end{aligned} \quad (21)$$

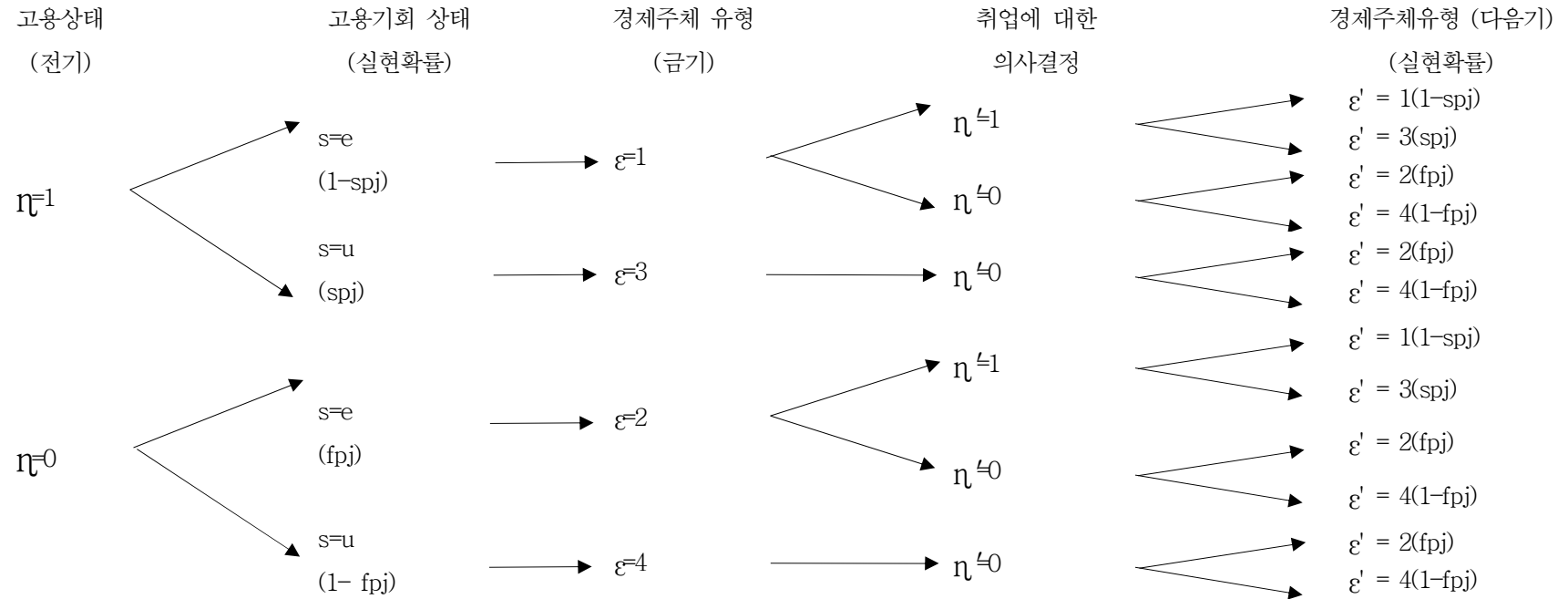
$$\begin{aligned}
\phi_{gj}(k', 4, t) = & (1 - fp_j(t - g)) \sum_{\varepsilon \in \{1, 2\}} \sum_{k(k', \varepsilon, t)} \phi_{gj}(k, \varepsilon, t - 1) \cdot (1 - 1(\eta'_{gj}(k, \varepsilon, t - 1) = 1)) \\
& + (1 - fp_j(t - g)) \sum_{\varepsilon \in \{3, 4\}} \sum_{k(k', \varepsilon, t)} \phi_{gj}(k, \varepsilon, t - 1)
\end{aligned} \tag{22}$$

특히 경제활동을 시작하는 세대의 인구분포는 아래 식 (23)에 의해 결정된다. 즉, 경제활동을 시작하는 첫 번째 기간의 인구분포는 전기에 실업상태에 있었던 것으로 간주하여 산출한다.

$$\phi_{gj}(k, \varepsilon, g + 1) = \begin{cases} fp_j(g + 1) \cdot pop_j & \text{for } \varepsilon = 2, k = 0 \\ (1 - fp_j(g + 1)) \cdot pop_j & \text{for } \varepsilon = 4, k = 0 \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases} \tag{23}$$

6. 실업보험, 기초생보, EITC 제도의 예산제약식을 만족한다: 즉, 식 (15), (16)을 만족한다.

[그림 A-1] 고용상태 결정과정



## A. 2. 모형 캘리브레이션과 균형계산과정

### 1. 모형 캘리브레이션

본 연구에서는 소득계층을 7개로 분류한다: 소득 상위 20% 계층(계층 I); 소득 상위 20~50% 계층(계층 II); 하위 30~50% 계층(계층 III); 하위 20~30% 계층(계층 IV); 하위 10~20% 계층(계층 V); 하위 5~10% 계층(계층 VI); 하위 5% 계층(계층 VII). 소득계층별 연령별 임금률은 노동부(2005) 자료를 이용하여 다음과 같은 과정을 거쳐 추정하였다. 먼저, 노동부(2005)에 보고되어 있는 노동소득을 기준으로 소득계층을 7개로 분류하였다. 다음으로, 최종학력별 연령별 임금률을 추정하고, 각 소득계층의 최종학력별 구성비율을 산출하였다. 마지막으로 각 소득계층별로 최종학력별 구성을 가중치로 연령별 임금률의 가중평균을 산출하였다. 이러한 과정을 거쳐 산출한 소득계층별 연령별 임금률은 [그림 4]에 제시되어 있다.

소득계층별 연령별 이직률과 구직률은 다음 두 단계를 거쳐 추정하였다. 먼저, 한국통계포털(Korea Statistical Information System, KOSIS) 자료를 이용하여 최종학력별 연령별 이직률과 구직률을 추정하였다. 구직률을 추정하기 위하여 실업기간이 지수분포(exponential distribution)를 따른다고 가정하였다. 최종학력별 연령별 이직률은 추정된 구직률과 통계청에 의해 추계된 실업률과 식 (24)를 이용하여 추정하였다. 여기서 식 (24)는 안정상태(steady state)의 실업률의 정의에 해당한다. 두 번째 단계에서는 첫 번째 단계에서 추정된 최종학력별 연령별 이직률 및 구직률과 각 소득계층의 최종학력별 분포를 이용하여 소득계층별 연령별 이직률과 구직률을 산출하였다.

$$\text{실업률} = \text{이직률} / (\text{이직률} + \text{구직률}) \quad (24)$$

선호관련 모수 중 할인율( $\beta$ )과 상대위험회피계수의 역수( $\gamma$ ), 즉 기간간 대체탄력성은 한 기간의 길이가 1년으로 상정한 세대중복모형을 이용한 연구에서 표준적으로 사용되는 수인 0.96과 0.25로 가정하였다. 효용함수에서 소비가 차지하는 비중( $\theta$ )은 표준적으로 사용되고 있는 수준인 0.33보다 다소 높은 수준인 0.45로 가정하였다. 이는 노동부(2005)에 보고되어 있는 노동시간자료에 의하면 총 가용한 시간 중 노동에

투입되는 비율이 약 48%로서 외국의 경우보다 높게 나타나고 있는 점을 고려한 수치이다<sup>15)</sup>. 취업을 선택한 근로자가 선택할 수 있는 노동시간은 다음 4가지로 가정하였다:  $\hat{h}_1=0.5$ ,  $\hat{h}_2=0.375$ ,  $\hat{h}_3=0.25$ ,  $\hat{h}_4=0.125$ .

생산관련 모수인 자본소득분배율( $\alpha$ )과 감가상각률( $\delta$ )는 국민계정에 보고되어 있는 노동소득분배율의 최근 실적치와 표학길(2003)의 연구를 바탕으로 각각 0.4와 0.05로 가정하였다. 그리고 기술 수준을 나타내는 계수 A는 1로 가정하였다.

본 연구에서 설정한 모형에는 실업보험, 기초생보, 그리고 EITC로 구성되어 있다. <표 A-2>는 실업보험급여의 임금대체율과 급여상한을 소득계층별 연령별로 산출한 결과를 제시하고 있다. 현행제도하에서의 임금대체율은 최근 취업시 받은 임금 수준의 50% 수준이며, 실업보험급여 수급기간은 연령과 직전 직장에서의 근속연수에 의해 결정된다. <표 A-2>에 보고되어 있는 연령별 소득계층별 임금대체율은 노동부(2005)에 보고되어 있는 소득계층별 연령별 근속연수 자료와 본 모형에서의 한 기간이 1년이라는 점을 감안하여 산출하였다: 예를 들어, 소득계층 I에 속하고 20-24세 연령집단의 평균근속연수를 감안하면 수급기간이 90일이 되는데 이때의 임금대체율은 12.3%가 된다( $\equiv 50\% \times 90\text{일}/365\text{일}$ ). <표 A-2>의 실업급여 상한은 평균노동소득대비 비율로 표시되어 있는데, 이는 하루 최대급여액이 4만원인 점과 소득계층별 연령별 근속연수와 급여기간을 감안하여 산출되었다. <표 A-3>은 기초생보와 EITC제도 관련 모수에 대한 가정을 요약하고 있다. 이들 모수들은 현행의 기초생보제도와 근로장려세제를 반영한 수치이며 이들 모수 중 절대적인 수준을 나타내는 모수들은 평균노동소득 수준대비 비율로 나타내었다.

## 2. 균형계산 알고리즘

이질적인 경제주체로 구성되고 이들의 분포가 내생적으로 결정되는 모형의 균형을 산출하는 알고리즘은 최근 여러 연구에서 제시되었다. 이러한 연구의 예로 Aiyagari (1994), den Haan (1996), Hansen and Imrohoroglu (1992), Hugget (1993), Imrohoroglu 외. (1995), Heer (1999) 등이 있다. 이러한 연구들과 같이 본 연구에서도 안정상태의 경제의 균형을 산출하였다. 균형산출은 다음 여러 단계를 거쳐 이루어

15) 노동부(2005)에 의하면 근로자의 주당 평균노동시간이 45시간이고 취침시간, 식사시간 등을 제외한 주당 총 가용시간을 97시간으로 가정하면 총 가용시간 대비 노동시간 비율이 약 48%가 된다.

졌다.

- 1) 먼저 아래와 같은 정책변수를 선택한다.

$$W_{Ulj}, W_{MLSS}, W_{MLSS}^{\max}, k_{MLSS}^{\max}, EITC(\cdot)$$

- 2) 다음으로  $K, N, \tau_{ul}, \tau_y$ 에 대한 초기치를 선택한다.
- 3) 2)에서 초기치를 이용하여 기업의 이윤을 극대화 조건에 부합하는 임금률(w)과 이자율(r)을 산출한다(식 (12), (13) 참조).
- 4) 다음으로 후방귀납법(backwards induction)을 이용하여 경제주체들의 의사결정 함수를 구한다(식 (7)~(10) 참조).
- 5) 식 (19)~(23)을 이용하여 인구분포를 산출한다.
- 6) 3)~5)에서 산출한 생산요소가격, 의사결정함수, 인구분포를 이용하여, 정부예산 제약식(식 (14), (15))과 집계변수와 개별 경제주체의 의사결정함수간의 일관성 조건(식 (16), (17))을 만족시키는  $K, N, \tau_{ul}, \tau_y$ 을 산출한다.
- 7) 새로이 산출된  $K, N, \tau_{ul}, \tau_y$ 와 초기치를 비교하여 이들 수치가 수렴할 때까지 3)단계로 돌아가서 3)~6) 과정을 반복한다.

특히 단계 4)에서는 생애의 가장 마지막 기간부터 경제주체들의 노동공급과 소비에 대한 의사결정함수를 계산하며 이 때 각 개인의 보유자산을 하한선인 0에서 소득 계층별로 설정한 상한선 사이를 120개의 눈금(grid)으로 나누어 여생동안의 기대효용을 극대화하는 보유자산수준을 선택한다. 이러한 눈금탐색법(grid search)을 채택한 이유는 각 개인이 직면한 부채보유 금지조건( $k \geq 0$ )을 명시적으로 감안하기 위하여 보유자산 수준의 하한선을 0으로 규정하기 위해서이다. 또한, 현재까지 개발된 일반 균형계산모형의 균형계산방법 중 눈금탐색법가 미래의 소득에 대한 불확실성에 직면한 경제주체들의 의사결정함수를 가장 정확하게 계산할 수 있다는 장점이 있다.

<표 A-1> 고용안정성 모수(%)

	연령집단	21-29	30-39	40-49	50-59	60-
이직률( $sp_j(i)$ )	계층 I	7.2	2.8	2.3	2.4	1.4
	계층 II	7.4	3.0	2.7	2.6	1.6
	계층 III, IV	7.6	3.1	2.8	2.7	1.7
	계층 V	7.7	3.3	2.9	2.7	1.8
	계층 VI, VII	7.7	3.7	2.9	2.7	2.0
구직률( $fp_j(i)$ )	전계층	98.6	98.0	98.2	98.0	98.8

<표 A-2> 실업보험관련 모수 (%)

	연령	계층 I	계층 II	계층 III	계층 IV	계층 V	계층 VI	계층 VII
임금 대체율 ( $\zeta$ )1)	20-24	12.3	12.3	12.3	12.3	12.3	12.3	12.3
	25-29	12.3	12.3	12.3	12.3	12.3	12.3	12.3
	30-34	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5	20.5
	35-39	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7
	40-44	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7
	45-49	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	28.8	28.8
	50-54	28.8	28.8	28.8	32.9	32.9	32.9	32.9
	55-59	28.8	28.8	28.8	28.8	28.8	28.8	28.8
급여 상한 ( $W_{UT}^{\max}$ )2)	60-64	24.7	24.7	28.8	28.8	28.8	28.8	28.8
	20-24	18.6	18.6	18.6	18.6	18.6	18.6	18.6
	25-29	18.6	18.6	18.6	18.6	18.6	18.6	18.6
	30-34	31.0	31.0	31.0	31.0	31.0	31.0	31.0
	35-39	37.2	37.2	37.2	37.2	37.2	37.2	37.2
	40-44	37.2	37.2	37.2	37.2	37.2	37.2	37.2
	45-49	43.4	43.4	37.2	37.2	37.2	37.2	37.2
	50-54	49.6	49.6	49.6	49.6	43.4	43.4	43.4
	55-59	43.4	43.4	43.4	43.4	43.4	43.4	43.4
	60-64	43.4	43.4	43.4	43.4	43.4	37.2	37.2

주: 1) 최근 취업기간동안의 임금수준 대비 비율

2) 평균노동소득대비 비율

<표 A-3> 기초생보 및 EITC 관련 모수

기초생보	소득요건 ( $W_{TANF}^{\max}$ )	32.2%1)
	소득공제율 ( $rd$ )	0%
	소득기준 ( $k_{TANF}^{\max}$ )	240%1)
EITC	점증률 ( $rc_1$ )	10.0%
	점감률 ( $rc_3$ )	-16.0%
	점증률 적용 상한 소득 ( $yc_1$ )	41.0%1)
	평탄구간 상한 소득 ( $yc_2$ )	62.2%1)
	EITC 적용 상한 소득 ( $yc_3$ )	87.8%1)

주: 1) 평균 소득대비 비율



## 제5장 근로장려세제와 국민기초생활보장제도의 최적 연계 (Policy-Mix) 방안 모색

### 1. 서론: 근로빈곤 대책연계의 필요성

- 본 연구는 근로장려세제(EITC)가 국민기초생활보장제도와 갖는 연계를 개선함으로써 근로빈곤층 지원효과를 극대화하는 방안을 모색하는 것을 연구의 목적으로 함.
- 근로빈곤층 지원을 위한 제도는 크게 근로장려세제와 국민기초생활보장제도가 있지만, 비용효과성(cost-effectiveness)을 평가하거나 이를 기초로 개선방안을 도출하는 연구는 저조함.
- 근로빈곤층을 위한 예산지원이 상당한 비중을 차지하고 있고 나아가 해마다 큰 폭으로 증가하고 있다는 점에서 글로벌경제위기하에서 더욱 증대할 수밖에 없는 근로빈곤층 지원 예산의 효과를 극대화하는 것이 시급한 과제임.
- 따라서 근로빈곤층 지원제도로서 근로장려세제와 국민기초생활보장제도의 적정 연계방안을 모색하고 이를 통해 고용 및 소득보전효과를 극대화하는 방안을 찾아내는 것이 필요함.
- 즉, 노동시장정책과 사회정책의 조합(Policy Mix)을 통한 근로빈곤층 지원의 실효성 제고 방안 마련
- 근로장려세제와의 연계를 기초로 한 근로빈곤층 관련 소득세 제도의 개선과제를 모색

□ 근로빈곤층의 개념

○ 가구소득이 빈곤선\* 이하인 가구원 중 취업상태에 있거나 근로능력이 있는 구성원 (the workable and working poor)

\* 상대빈곤선 : 중위소득의 50% (최저생계비의 120% 수준과 유사)

⇒ ①취업빈곤층 ②실업빈곤층 ③근로능력이 있는 비경활빈곤층

< 근로빈곤층 : A + B + C >

		근로능력 유무	
		근로능력 有	근로능력 無
노동력 상 태	경 활 빈곤층	취업빈곤층 (A)	
		실업빈곤층 (B)	
	비경활 빈곤층	근로능력 있는 비경활빈곤층 (C)	근로능력 없는 비경활빈곤층

\* 빈곤층은 '취업-비취업' 이동이 빈번하여 취업여부의 의미는 크지 않음

□ 근로빈곤층의 규모

○ '분석기준'과 '분석자료' 등에 따라 근로빈곤층 규모는 다양한 바, '04년 국민 생활실태조사 및 국민복지욕구조사 결과에 의하면

- 최저생계비 대비 소득인정액 120% 이하(403.5만명) 중 근로빈곤층(취업 및 근로능력자)은 192.5만명

\* 최저생계비 150% 이하 저소득 취업애로계층으로 확대 시 275.6만명

최저생계비 대비 소득인정액 비율	근로빈곤층			아동 근로 무능력자	총누계
	취업자	비취업근로능력자			
1.0미만	78.2	63.5	141.7	173.8	315.5
1.2미만	109.8	82.7	192.5	211.0	403.5
1.5미만	167.1	108.5	275.6	272.9	548.5

□ 현행 저소득 근로빈곤층 관련 제도는 정책대상으로 '상대빈곤층'에 해당하는 '차 상위계층'까지를 상정하고 있음

구 분	절대빈곤층 (최저생계비 미만)	상대빈곤층 (최저생계비 120% 미만)	보장내용
		차상위계층	
국민기초생활 보장제도	○ •일반 수급자 •조건부 수급자	△ (희망자)	•절대빈곤층 - 기초생활보장 * 조건부수급자는 자활사업 의무참여 •상대빈곤층 - 자활사업 참여 허용 (희망자)
근로장려세제 (EITC)	○	○	근로장려금 지급

- 그러나, 이들 제도는 노동시장 유인시스템으로서의 취업지원이라는 측면에서 볼 때 다소 미흡(자활사업)하거나 유인제도(근로장려세제)에 지나지 않는다는 점에서 일정부분 한계 존재

#### □ 연구내용

- 근로빈곤층 관련 예산사업의 현황과 문제점 분석
- 근로빈곤층 예산사업의 비용효과성 분석을 통한 중간 사후평가
- 근로장려세제와 국민기초생활보장제도의 적정 역할분담방안을 모색하고 이를 추진하기 위한 정책과제 도출
- 근로빈곤층관련 소득세제도의 문제점과 근로장려세제와의 연계 강화를 위한 개선과제 도출

## 2. 빈곤대책 재정과 비용효과성

### 가. 복지재정 추이

- 2008년 기준 복지재정은 약 68조원으로 중앙정부 총지출의 약 26%를 차지

○ 2004~2008년 기간 중 복지재정은 연평균 20.2% 증가하였으며, 2006년부터 복지재정에 포함된 주택부문 지출을 제외하더라도 연평균 13.1% 증가

○ 이는 같은 기간 동안 중앙정부 총지출의 연평균 증가율 7.0%의 2내지 3배에 해당하는 높은 증가율

<표 5-1> 분야별 복지재정 규모

(단위: 억원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
복지재정 (총지출대비)	323,610 (16.5)	378,887 (18.2)	560,261 (25.0)	613,848 (25.7)	676,477 (26.3)	20.2
복지재정(주택제외) (총지출대비)	323,610 (16.5)	378,887 (18.2)	424,803 (19.0)	474,184 (19.9)	529,333 (20.6)	13.1
사회복지	280,035	328,626	505,153	560,956	617,056	21.8
사회복지(주택제외)	280,035	328,626	369,694	421,293	469,911	13.8
국민기초생활보장	38,306	46,225	53,438	65,831	68,577	15.7
취약계층지원	8,671	5,548	7,175	9,108	9,063	17.8
공적연금	139,758	160,582	172,025	189,955	214,285	11.9
보육 가족 여성	4,556	6,786	9,426	12,173	16,242	37.4
노인 청소년	-	4,797	5,729	7,495	22,318	66.9
노동	65,657	78,341	93,186	104,294	104,936	12.4
보훈	23,087	25,006	26,985	29,710	31,291	7.9
주택	-	-	135,459	139,664	147,145	4.2
사회복지일반	-	1,340	1,730	2,726	3,200	33.7
보건	43,575	50,261	55,108	52,891	59,421	8.1
보건의료	4,641	8,686	10,605	9,888	12,098	27.1
건강보험지원	37,842	40,375	42,962	41,350	45,538	4.7
식품의약 안전	1,092	1,200	1,541	1,654	1,785	13.1
정부총지출(조원)	196.2	208.7	224.1	238.4	257.2	7.0

주 1) 취약계층지원, 노인·청소년, 사회복지일반의 연평균증가율은 2005~2008년 기간 중 연평균 증가율임

2) 2004년 취약계층 지원재정은 취약계층지원, 노인·청소년, 사회복지일반 등 3개부분의 합산임

3) 주택 부분은 2006년 이후 사회복지분야로 분류되기 시작하였음

자료: 기획재정부“나라살림, 예산개요”, 각년도

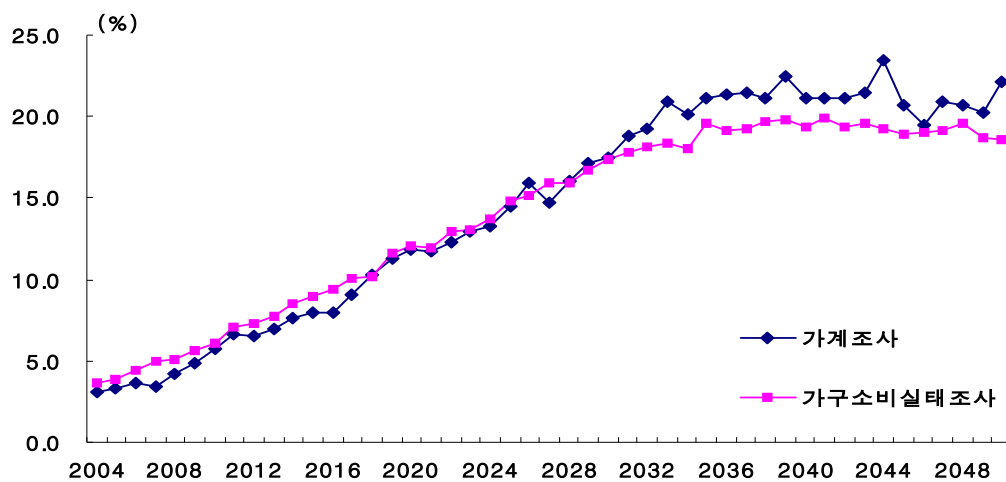
대한민국정부, “국가재정운용계획” 각년도

박인화이덕만(2008)에서 재인용

□ 향후 빈곤율의 변화 추이 역시 복지지출을 크게 증가시킬 것임.

- 빈곤율 변화추이에 대한 추세분석을 통해 2050년 기간 까지의 빈곤율을 전망한 성명재(2005)에 따르면 2050년 경 절대빈곤율은 가계조사자료를 기준으로 할 경우 22.1%, 가계소비실태조사를 기준으로 할 경우 18.6%로 증가할 것으로 전망

[그림 5-1] 빈곤율 전망



□ 한국의 복지재정 구조 역시 향후 복지지출 증가를 촉진할 전망

- 박인화 이덕만(2008)에 따르면 복지정책의 주무 부서인 보건복지가족부의 2008년 예산 중 의무지출이 차지하는 비중이 약 88.9%를 차지
- 이처럼 의무지출의 비중이 높은 것은 국민기초생활보장제도 하의 생계급여 등 법적인 자격요건에 의해 지급되는 의무적 자격급여의 비중이 높기 때문

#### 나. 빈곤대책 재정추이

□ 2001년 이후 사회보장 및 공적부조 예산은 경제성장률 및 일반회계 예산증가율 보다 빠르게 증가하고 있음

○ 2001~2007년 기간 중 경상GDP는 연평균 8.5%, 일반회계 예산은 연평균 7.9% 증가한데 비해 사회개발비는 연평균 8.7%, 사회보장비는 연평균 9.8%, 공적부조 관련 예산은 연평균 12.4% 증가하였음

○ 공적부조 관련 예산의 GDP대비 비중은 2001년 0.6%에서 2007년 0.7%로 증가하였고, 공적부조 관련 예산의 일반회계 예산 대비 비중은 2001년 3.3%에서 2007년 4.2%로 증가하였음

<표 5-2> 사회보장 및 공적부조 예산 추이

(단위: 십억원, %)

	GDP	일반회계 예산	사회개발비	사회보장	공적부조
2001	551,558	99,180 (18.0)	13,511 (2.4) (13.6)	10,746 (1.9) (10.8)	3,270 (0.6) (3.3)
2002	596,381	109,630 (18.4)	13,901 (2.3) (12.7)	10,677 (1.8) (9.7)	3,403 (0.6) (3.1)
2003	721,346	118,132 (16.4)	14,996 (2.1) (12.7)	11,572 (1.6) (9.8)	3,523 (0.5) (3.0)
2004	778,445	120,139 (15.4)	16,423 (2.1) (13.7)	12,830 (1.6) (10.7)	3,913 (0.5) (3.3)
2005	810,516	135,216 (16.7)	17,897 (2.2) (13.2)	13,586 (1.7) (10.0)	4,615 (0.6) (3.4)
2006	848,045	146,963 (17.3)	19,348 (2.3) (13.2)	15,156 (1.8) (10.3)	5,337 (0.6) (3.6)
2007	901,187	156,518 (17.4)	22,253 (2.5) (14.2)	18,823 (2.1) (12.0)	6,576 (0.7) (4.2)
연평균증가율	8.5	7.9	8.7	9.8	12.4

자료: 보건가족복지부, 『보건가족통계연보』1, 2008

□ 2001~2007년 기간 중 보건복지부 예산 중 저소득 취약계층에 대한 재정지출이 상대적으로 크게 증가하였음

○ 보건복지부 예산 중 기초생활보장지원 예산은 2001년 1조 6,799억원에서 2007년 2조 9,988억원으로 연평균 10.14% 증가하였음(<표 5-3> 참조).

<표 5-3> 보건복지부 세출예산 부문별 지출 추이: 2001~2007년

(단위: 백만원, %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	연평균 증가율
합계	74,581	77,495	85,022	92,322	89,067	97,063	115,292	7.53
사회분야	26,224	28,384	30,862	35,259	30,512	34,593	44,060	9.03
기초생활보장	16,799	17,129	17,611	20,317	24,001	26,747	29,988	10.14
사회복지서비스	8,547	10,332	12,094	14,057	5,527	6,795	12,697	6.82
국민연금	878	923	1,157	885	984	1,051	1,375	7.76
보건의료	3,173	3,589	4,282	4,641	3,179	1,887	2,611	-3.20
보건	1,749	1,875	1,992	2,185	1,631	1,128	1,658	-0.89
의정	631	784	1,341	1,378	318	602	442	-5.76
기술개발	785	926	949	1,078	1,230	157	511	-6.91
의료보장	44,104	44,269	48,012	50,389	53,269	58,871	66,882	7.19
건강보험	28,207	27,365	30,395	31,579	31,121	32,248	31,111	1.65
의료급여	15,897	16,904	17,617	18,810	22,148	26,623	35,771	14.47
기본경비	1,080	1,253	1,866	2,033	2,107	1,712	1,739	8.26

자료: 보건가족복지부, 보건가족통계연보, 각 년도

□ 저소득 취약계층에 대한 재정지출 총규모의 변화추이를 검토하면, 1998년 이후 저소득 취약계층에 대한 재정지출은 연평균 21.56% 증가.

○ 기초생활보장관련 지출이 연평균 22.76% 증가하였고, 취약계층 지원을 위한 재정지출이 18.63% 증가함.

<표 5-4> 저소득 취약계층에 대한 재정지출 추이

(단위 : 억원, %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	연평균 증가율
저소득층 재정지출	16,177	25,080	31,438	41,243	44,351	47,322	52,208	21.56
기초생활 보장관련	11,211	19,451	24,090	32,696	34,438	35,858	38,365	22.76
취약계층 지원	4,966	5,629	7,348	8,547	9,913	11,464	13,843	18.63

자료: 김종면(2004)

기획예산처, “예산개요”, 각년도

□ 한편, 공적연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 기타사회복지지출을 모두 포괄한 복지지출은 1998년부터 2003년 기간 동안 연평균 8.09% 증가함

○ 따라서 저소득층 재정지출의 연평균증가율은 전체 복지지출과 비교할 때에도 3배 정도 높은 수준을 보여주고 있음.

○ 저소득 취약계층에 대한 재정지출이 이처럼 빠른 속도로 증가한 것은 외환위기 이후 경제의 구조조정과정에서 실업이 증가하고 소득분배상태가 악화되면서 저소득 취약계층이 증가하였기 때문임.

<표 5-5> 복지지출과 저소득 취약계층에 대한 재정지출

(단위 : 억원, %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	연평균 증가율
복지지출합계	290,083	340,651	317,865	362,381	395,643	428,098	8.09%
저소득층 재정지출	16,177	25,080	31,438	41,243	44,351	47,322	23.95%

자료: 김종면(2004)

□ 저소득 취약계층에 대한 지원은 직접 재정지출이외에도 조세지출, 가격보조 등을 통해 이루어짐.



○ 조세지출과 가격보조는 각각 연평균 20.32%, 39.57% 증가함

<표 5-6> 저소득 취약계층에 대한 조세지출과 가격보조

(단위 : 억원, %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	연평균 증가율
조세지출	6,521	5,452	9,785	12,207	13,407	16,446	20.32%
가격보조	892	1,718	1,864	3,475	3,672	4,725	39.57%

자료: 김종면(2004)

□ 위와 같이 빈곤관련 재정지출이 급증함에 따라, 낭비적인 지출 방지를 위한 평가가 지속적으로 이루어질 필요가 있음

○ 빈곤관련 재정지출의 추이, 재정지출의 효과성에 대한 평가가 이루어져야 함.

○ 또한 기초생활보장 및 의료급여의 부정수급 실태 등에 대한 파악 필요함.

### 3. 빈곤대책의 실효성 평가와 문제점

가. 빈곤대책의 실효성 평가

1) 빈곤감소효과

<표 5-7> 복지정책의 분배상태 개선효과

	2006		2007	
	지니계수	지니계수 개선(%)	지니계수	지니계수 개선(%)
시장소득(=A)	0.360	-	0.358	-
A+사적이전(=B)	0.341	5.29	0.339	5.38
B+공적연금(=C)	0.337	1.15	0.336	1.02
C+기타사회보장수혜(=D)	0.330	2.08	0.328	2.17
D-소득세(=E)	0.319	3.33	0.314	4.29
E-재산세(=F)	0.319	0.06	0.314	0.14
F-공적연금기여금(=G)	0.316	0.82	0.311	0.88
G-건강보험료(=H)	0.315	0.15	0.310	0.31
H-기타사회보험료(=I)	0.315	0.04	0.310	0.06
I-소비세(=J)	0.316	-0.19	0.311	-0.24
지니계수 개선 합 계	-	12.73	-	14.01

자료: 성명재 외(2008)

□ 복지정책의 빈곤 개선 효과 역시 그리 높지 않은 것으로 나타남.

○ 가계조사 2006년과 2007년 자료의 조사의 소득항목 중 기타 사회보장 수혜의 빈곤율 개선 효과를 측정한 결과,

- 가계조사에 조사된 가계의 소득항목 중 기타사회보장수혜는 국가 또는 공공 단체로부터 받는 국민기초생활보호대상자에 대한 급여, 의료보험조합 또는 공단에서의 장례비 등 현금급여, 65세 이상 노인에게 제공하는 교통비보조금 등을 포함하는 항목
- 기타사회보장 수혜 중 가장 큰 규모를 차지하는 것은 국민기초생활보장제도라고 볼 수 있으므로, 기타사회보장 수혜의 빈곤탈출효과 분석결과를 통해 국민기초생활보장제도의 빈곤탈출효과를 대략적으로 측정

○ 2007년의 경우 기타사회보장 수혜 제외 시 빈곤율은 14.41%, 기타사회보장 수혜 포함 빈곤율은 12.06%로 측정되었으며, 2006년의 경우 기타사회보장 수혜 제외 시 빈곤율은 14.50%, 기타사회보장 수혜 포함 빈곤율은 12.24%로 측정

○ 이러한 측정결과를 토대로 볼 때 공적이전의 빈곤율 개선효과는 2007년

16.29%, 2006년 15.61% 수준

- 기타사회보장 수혜에는 기타사회보장급여는 기초생활보장급여 이외에도, 의료보험조합 또는 공단에서의 장례비 등 현금급여, 65세 이상 노인에게 제공하는 교통비보조금 등이 포함되어 있음. 따라서 실제 빈곤대책인 국민기초생활보장제도 생계급여의 빈곤개선효과는 측정된 것보다 다소 낮을 가능성이 큼.

<표 5-8> 기타사회보장급여의 빈곤 감소 효과

구 분	2007	2006
공적이전 포함 빈곤율	0.1206	0.1224
공적이전 제외 빈곤율	0.1441	0.1450
공적이전의 빈곤개선 효과(%)	16.29	15.61

## 2) 국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효율성

□ Beckerman(1979)이 제시한 효율성모형과 Weisbrod(1970)의 목표 효율성(target efficiency) 개념을 사용하여 효율성을 분석.<sup>16)</sup>

○ 그림의 수평축은 소득순위별 가구분포를, 수직축은 가구소득을 의미함

○ A1 영역은 소득이전(移轉) 이후에도 빈곤층에 속해 있는 계층에 투입된 이전 소득의 총액을 의미

○ A2+B는 이전 전에는 빈곤층이었으나 이전 후에는 비빈곤계층에게 투입된 국민기초생활보장제도 급여의 총액을 의미하는데, 이중 A2는 이전 전 소득과 빈곤선과의 차이를 보충해 주는 급여의 총액을 의미하고, B는 빈곤선을 초과하여 지급된 급여의 총액을 의미.

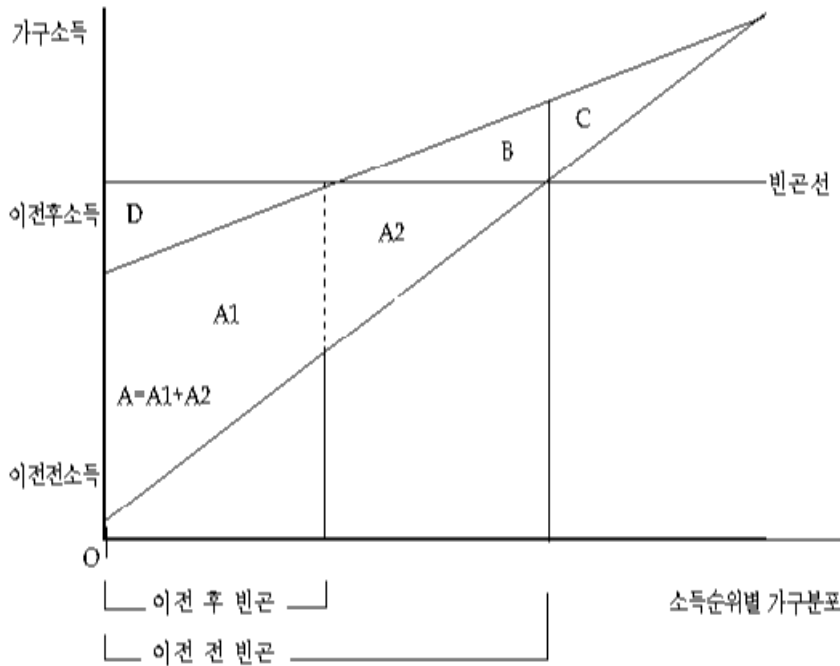
○ C는 이전 전에 이미 비빈곤 상태에 있는 계층에게 지급된 국민기초생활보장

16) Weisbrod,(1970)과 Beckerman(1979) 참조

## 제도 급여

○ D는 이전 후에도 여전히 남아있는 빈곤갭을 의미.

[그림 5-2] 빈곤감소 효율성 모델



- 수직적 지출효율성은 국민기초생활보장제도 급여 총액 중에서 빈곤가구에 제공된 급여의 총액이 차지하는 비율로 구함
  - 이는 이전소득이 빈곤가구에 얼마나 집중적으로 분포되어 있는가를 보여줌.

$$\text{수직적 지출효율성} = \frac{(A1+A2+B)}{(A1+A2+B+C)} \times 100$$

- 과잉지출비율은 빈곤가구에 지출된 급여 총액 중에서 빈곤선을 초과하여 지출된 부분의 비율로 구해짐.

$$\text{과잉지출비율} = \frac{B}{(A1+A2+B)} \times 100$$

- 빈곤감소 효율성은 국민기초생활보장제도 급여 총액가운데에서 빈곤갭을 감소시킬 목적으로 사용된 부분이 차지하는 비율로 구해짐.

$$\text{빈곤감소 효율성} = \frac{(A1+A2)}{(A1+A2+B+C)} \times 100$$

□ 기타사회보장급여의 수직적 효율성은 2007년 0.5078, 2006년 0.5430으로 측정됨

- 기타사회보장급여 총액 중 빈곤가구에 지급된 기타사회보장급여의 비중은 50%를 약간 상회하는 수준임

- 기타사회보장급여의 과잉지출비율은 2007년 0.1977, 2006년 0.1738로 측정됨
  - 빈곤가구에 지출된 급여 총액 중에서 빈곤선을 초과하여 지출된 부분의 비중은 20%를 약간 하회하는 수준임

- 기타사회보장급여의 빈곤감소효율성은 2007년 0.4074, 2006년 0.4486으로 측정
  - 이전소득 총액가운데에서 빈곤갭을 감소시킬 목적으로 사용된 부분의 비중은 40%를 약간 상회하는 수준임

<표 5-9> 기타사회보장급여의 빈곤감소 효율성

구 분	2007	2006
수직적 지출효율성	0.5078	0.5430
과잉지출비율	0.1977	0.1738
빈곤감소효율성	0.4074	0.4486

□ 국민기초생활보장제도 급여 중 빈곤층에게 지급되는 급여의 비중이 50%를 약간 상회하는 수준이라는 것은 50% 가까운 급여가 비빈곤층에게 지급되고 있음을 의미

- 빈곤율이 10%가 넘는 상황에서 정부의 사회보장급여 중 상당액의 절반 가량이 비빈곤층에게 지급되는 것은 문제가 있음

### 3) 목표효율성

- 목표효율성(target efficiency)은 정책 수립 시 설정했던 목표 집단에게 정책의 효과가 집중되고 있는지를 살펴보는 개념으로 목표 집단 중 정책의 수혜를 받는 집단의 비율을 통해 살펴볼 수 있음

$$\text{목표 효율성} = \frac{\text{빈곤층(혹은 차상위계층)중 공적부조급여 수급 가구의 수}}{\text{빈곤층(혹은 차상위계층) 가구수}}$$

- 전국의 1인 이상 가구를 대상으로 조사가 이루어진 가계조사 2006년과 2007년 자료를 사용하여 기타사회보장급여의 목표효율성을 측정하였음

- 2006년과 2007년의 기타사회보장급여 수급자의 비중은 32.52%와 34.38%

- 빈곤가구 중 기타 사회보장급여 수급자의 비중은 72.48%와 67.82%

- 비빈곤가구 중 기타사회보장급여 수급자의 비중은 27.75%와 26.35%

- 전체 기타사회보장급여 수급자 중 빈곤가구의 비중은 31.23%

<표 5-10> 기타사회보장급여의 목표효율성 측정결과

구분	2007	2006
전체가구 중 수급가구비중	0.3438	0.3252
빈곤가구 중 수급가구 비중	0.7248	0.6782
비빈곤 가구 중 수급가구 비중	0.2775	0.2635
수급가구 중 빈곤가구 비중	0.3123	0.3100

#### 4) 빈곤대책의 비용효과성 평가

- ☐ 국민기초생활보장제도에 대한 평가는 제도가 그 목적을 달성했는가에 초점을 두고 이루어져야 함
  - 기초보장제도가 주어진 재원으로 효과적으로 그 목적을 달성하고 있는가에 대한 비용효과성(cost effectiveness) 평가가 이루어져야 함
  - 그러나 행정부의 현행 평가는 효과성에 대한 평가라기보다는 투입 및 과정에 대한 점검(monitoring) 위주로 이루어지고 있음
  - 목적 달성 여부에 대한 평가가 이루어지는 경우에도 사업 이외의 성과에 대해 영향을 미치는 교란요인(confounding factor)에 대한 고려가 없이 이루어지고 있음
- ☐ 과학적인 정책(사업) 평가가 이루어지기 위해서는 사회실험(social experiment)이 가장 바람직하나, 현재 우리나라에서는 활용하고 있지 않음
  - 사회실험의 대안으로 조사(survey) 자료를 이용하는 준실험적 방법(quasi-experimental method)이 많이 사용되고 있음
- ☐ 국민기초생활보장제도의 목적은 저소득층 수급자들의 빈곤을 감소시키고, 빈곤으로부터의 탈출을 돕는 것임
  - 즉, 일시적으로 현금이전이나 현물이전을 제공하여 생활상의 어려움을 제거하고(빈곤감소), 이후 소득활동에 다시 전력할 수 있도록 하는 것임(빈곤탈출)
  - 빈곤탈출을 돕는 방법은 생활상의 어려움을 제거하는 소극적인 방법과 적극적으로 자활을 돕는 방법이 사용되고 있음

- 그러나 현행 국민기초생활보장제도는 설계상 결함이 있어 빈곤감소와 빈곤탈출에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높음
- 근로능력유무와 무관한 수급자 선정, 한계세율이 100%인 보충급여 방식, 전부 아니면 전무인 통합급여 방식은 서로 결합하여 소득활동에 부정적
- 소득활동의 축소 즉, 제도의 사중손실(dead-weight loss)은 결국 빈곤감소와 빈곤탈출이라는 제도의 목적 달성에 부정적으로 작용
- 사중손실의 추정을 통해 제도의 부적절한 설계가 야기한 낭비의 규모를 추계할 수 있으며, 빈곤탈출에의 부정적 영향의 정도를 알 수 있음
- 또한, 사중손실을 감안한 기회비용(opportunity cost) 관점의 과학적인 빈곤감소효과를 추계할 수 있음

<표 5-11> 성향점수 매칭 이중차이 분석결과 (공공부조 제외 경상소득 이용)

(단위: 만원)

구분	2005년	2006년	연도간 차이
처리집단	430.12	473.98	44.23
비교집단	1,189.75	1,331.90	142.15
집단간 차이	-759.64	-857.92	-97.92

- 김을식(2008)은 성향점수매칭(propensity score matching) 이중차이(difference in differences)이라는 준실험적 방법을 사용하여 국민기초생활보장제도의 사중손실과 이를 반영한 빈곤감소효과를 추계하였음
- 사중손실규모는 가구당 97.92만원으로 가구당 급여액 334.38만원의 29.28%를 차지, 이를 기초보장예산에 적용하면 2005년의 경우 1조 3,267억 원의 낭비가 발생하는 것으로 볼 수 있음
- 즉, 수급자들이 일시적인 어려움을 해결하여 빈곤을 탈출하기 보다는 오히려



소득활동을 축소하는 행태를 보이고 있음

<표 5-12> 사중손실 규모 추계 (2005년)

가구당 급여액 (만 원)	사중손실 (만 원)	사중손실비율 (%)	기초보장예산 (억 원)	사중손실 예산 (억 원)
334.38	97.92	29.28	45,304	13,267

□ 기초보장제도의 빈곤감소효과는 총빈곤갭을 이용하여 측정하는 경우 26.25%로 나타나나, 사중손실을 감안할 경우에는 15.04%로 감소하는 것으로 나타남

<표 5-13> 빈곤 감소 효과

구분	기초보장 이전 (사중손실 미반영)	기초보장 이전 (사중손실 반영)	기초보장 이후	빈곤감소 효과 (사중손실 미반영)	빈곤감소 효과 (사중손실 반영)	사중손실 (%)
빈곤가구수	1,855	1,847	1,647	11.21	10.83	3.4
빈곤율	28.49	28.37	25.30	11.21	10.83	3.4
총 빈곤갭	649,206.16	563,569.23	478,781.96	26.25	15.04	42.7
가구당 빈곤갭	349.98	305.13	290.70	16.94	4.73	72.1

주: 총 빈곤갭과 가구당 빈곤갭의 단위는 만 원임.

□ 결론적으로 현행 기초생활보장제도는 부적절한 유인을 주는 설계로 인하여 제도의 목적인 빈곤감소와 빈곤탈출을 달성하는데 실패하고 있다고 할 수 있음

#### 4. 빈곤대책의 연계방안

##### 가. 근로장려세제의 주요내용

□ 적용 대상: 다음 요건을 모두 충족하는 가구

○ 당해연도 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구

○ 18세 미만 자녀를 2인 이상 부양하는 가구

○ 무주택이고 일반재산 합계액이 1억원 미만인 가구

○ 종합소득세 신고(5월) 시 신청자에 한하여 연 1회 지급

- '08년 소득을 기준으로 한 1단계 급여를 '09년부터 지급 (수급자격이 충족되더라도 신청하지 않으면 근로장려금을 받을 수 없음)

<표 5-14> 근로장려세제 단계적 확대 계획 ('08~'30, '07년 재정경제부)

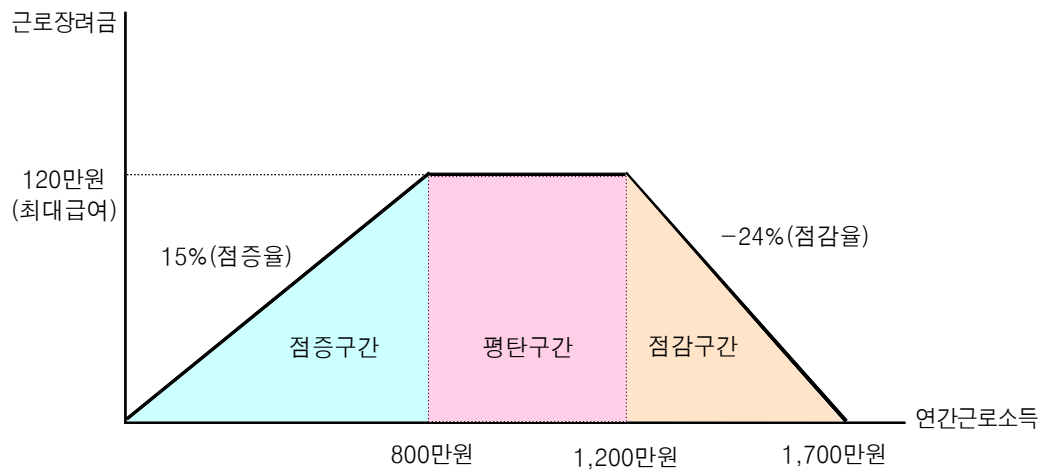
구 분	근로자적용단계		사업자 확대단계	전면 시행단계
	1단계('08~'10)	2단계('11~'13)	3단계('14년부터)	4단계('30년까지)
적용대상	아동 2인 이상 무주택	아동 1인 이상	아동 1인 이상	무자녀 가구도 적용
적용가구	약 31만 가구	약 90만 가구	약 150만 가구	약 360만 가구
연간소요예산	약 1,500억원	약 4,000억원	약 1조원	약 2조 5,000억원

□ 최근 2단계의 적용을 앞당겼고 최대 지급금액을 120만원으로 상향조정했음.

<표 5-15> 근로장려금 확대 조기시행 (조특법 §100조의 5 등)

정 부 안	수 정 안
근로장려금 확대 및 신청자격 완화	근로장려금 확대 및 신청자격 완화 조기시행
○ 지급금액 : 최대 80만원→120만원	○ (좌 등)
○ 신청자격 완화	○ 신청자격 완화
무주택 → 공시가격 5,000만원 이하 1세대 1주택	(좌 등)
	2자녀 이상 → 1자녀 이상
○ 시행시기 : 2010년	○ 시행시기 : 2009년

[그림 5-3] 우리나라의 EITC 모형



자료: 재정경제부

#### □ 모형 형태

- 차상위계층의 소득 지원과 근로유인 제고를 위해 점증-평탄-점감형태인 미국식 EITC 모형을 채택

#### 나. 개선 과제

- 근로장려세제는 복지지출과 조세체계를 연계하여, 타 복지제도의 사각지대인 차상위계층에 수혜를 주고, 근로의욕 감소현상을 완화할 수 있다는 장점이 존재하나 급여 점증률이 낮은 수준인 현재의 체계내에서는 근로의욕진증효과가 미미함.

- 점증구간에서 근로의욕 증진효과가 존재하나 미국의 점증률(40%)에 비해 낮은 수준의 점증률로 인해 근로의욕 증진효과가 미미
- 점증율을 높이거나 점증구간을 넓히는 방안을 고려해야 함.
- 기초생활보장제도의 기초생계비 수준이 높아, 근로장려세제를 적용할 점증

구간을 넓게 설정하지 않으면 ‘기초수급자’의 근로의욕을 저해할 위험이 존재함에 기인함.

□ 국민기초생활보장제도는 근로무능력자에게 한정시키고, 근로능력자에 대해서는 근로장려세제를 적용하는 것을 원칙으로 하되 현 조세체계의 면세점상향과 세율구간조정을 근간으로 조세정책, 국민기초생활보장제도, 근로장려세제를 연계하여 개선하는 것이 필요함.

○ 현행 조세체계는 인적공제와 근로소득공제등에 의해 결정되는 면세점이 지나치게 높아서 전체 근로자의 반 정도가 과세미달자가 됨

○ 따라서 국민기초생활보장제도하에서의 근로능력자를 근로장려세제 체제로 흡수함과 동시에 소득세제도하에서 면세점을 인하하고 과표구간과 세율체계의 조정을 통하여 재원을 조달하는 방안을 마련하는 것이 중요

□ 이는 국민기초생활보장제도가 가지는 근로의욕 저하문제를 해결하는 동시에 면세점을 인하함으로써 과세자 비율을 높여 제도시행에 따른 비용부담을 보전할 수 있다는 이점

○ 소득세가 적용되기 시작하는 과표구간의 조정을 통하여 빈곤 차상위계층의 세부담 증대를 완화시키는 것도 검토할 필요가 있음.

○ 저소득수준의 근로능력자에게는 기초생활보장급여를 최저생계비의 50%수준으로 축소하면서 근로장려세제를 병행하는 것이 바람직

○ 아울러 현행 특별공제제도를 개편하되 공제항목수를 늘리고 공제한도를 상향 조정하는 것이 바람직

○ 근로장려세제의 도입은 조세체계를 통하여 복지정책을 구현하고자 하는 것이므로 소득분배 개선과 세부담의 형평성 제고를 위한 조세제도의 전반적인 개

혁의 일환으로 동시에 추진되는 것이 바람직함.

□ 소득세가 적용되기 시작하는 과표구간의 조정을 통하여 빈곤 차상위계층의 세 부담 증대를 완화시키는 것도 검토할 필요

○ 이를 위하여 인적공제와 근로소득공제의 조정이 필요

○ 이를 통해 경제위기로 인한 저소득층의 소득감소를 근로장려세제로서 보전 해줄 수 있을 것임.

○ 따라서 현재보다 근로장려세제 예산을 대폭 증대시켜 빈곤근로계층과 차상위 근로계층의 근로의욕을 고취시키면서 소득증대효과를 극대화시킬 수 있을 것임.

□ 제도적 개선외에도 국세청은 별도의 소득과약 노력이 병행되어야 함.

○ 저소득층의 소득과약은 초기에는 기존의 과세자료를 충분히 활용하되 새로운 소득관련 자료를 체계적으로 축적해 가는 과정이 필요

○ 국세통합전상망을 기본축으로 하여 새롭게 수집되는 각종 자료를 데이터베이스화하여 소득과약 자료로 활용.

○ 근로장려세제 대상자의 경우 비정규근로자가 많다는 점에서 근로소득 원천징수자료를 활용

- 소규모 사업장에 고용된 근로자, 특히 비정규직 근로자에 대한 원천징수 관리를 조세행정을 통해 개선할 경우 저소득층 소득과약의 상당 부분 해결

- 외환위기 이후 국민연금, 고용보험, 그리고 산재보험의 적용대상자를 4인 이하 사업장으로 확대하였고, 이를 관리하기 위해 보건복지부와 노동부에서 상당한 노력을 기울여 왔다는 점에서 이들 부처가 구축하고 관리하고 있는 4인 이하 사업장 근로자, 비정규직 근로자의 실태자료를 국세청에서 활용할 경우, 근로장려세제 시행뿐만 아니라 국세행정 전반에 걸친 행정비용을 줄

이는 효과를 거둘 수 있을 것

□ 근로활동에 참여하고 있지만 불안정한 일자리와 낮은 임금으로 인해 빈곤 또는 차상위 빈곤위험계층에 머무르는 근로빈곤층에 대해서는 근로활동을 유지하도록 소득지원 및 근로유인 시스템 구축

○ 근로장려세제와 연계하고 사회보험료 지원 등 근로유인 시스템을 구축

□ 근로능력 판정체계의 개편

○ 공신력 있는 의료기관을 통한 근로능력 판정체계 구축으로 진단서 발급으로 인한 저소득층의 부담 및 사회적 비용 절감

○ 근로능력의 실질적인 판정을 통해 근로능력자 가구를 대상으로 한 다양한 정책수단의 실효성 강화

□ 근로장려세제의 시행은 소득세체계 내에서 소득보장정책 기능을 수행하는 것을 골자로 하고 있기 때문에 현재 개인단위로 이루어지는 현행 소득세체계와 조화를 이룰 수 있을 것인지를 우선적으로 검토해야 함.

○ 현재 근로장려세제를 도입한 대부분 국가들이 가구 단위로 제도를 시행하고 있는 것이 현실임을 감안하여 현행 소득세체계를 부부합산과세를 허용하는 방향으로 개선할 필요가 있음.

○ 대상소득의 범위는 미국처럼 근로소득, 사업소득 및 자산소득 등 모든 소득원천을 합산한 총소득기준으로 할 것인지 아니면 소득과약이 상대적으로 쉬운 근로소득을 대상으로 먼저 시행할 것인지에 대한 판단이 필요함.

○ 우리나라의 경우, 미국 등과 같이 포괄주의 소득세 과세체계를 따르고 있지 않아 모든 소득원천을 과약하기 힘들 뿐만 아니라 자영업자의 소득과약이 제

대로 이루어지고 있지 않은 상태이므로, 근로소득자들을 우선적인 대상으로 한정하여 한국형 EITC제도를 도입할 필요가 있음.

- 가구원 중에서 사업소득이 있는 경우는 사업소득자와의 형평성을 고려하여 적용을 배제하는 것이 바람직한 것으로 보임.

## 제6장 결론

□ 본 연구는 보다 효과적이며 보다 효율적인 근로빈곤층 지원을 위한 대책을 마련하는 것을 목적으로 하였음

□ 먼저 주요국가들의 근로빈곤층 지원 방안을 살펴보았음

○ 가장 대표적인 근로빈곤층 지원방안은 근로장려세제(EITC)로서, 국가마다 명칭과 내용에 다소 차이가 있지만, 미국을 비롯하여 영국, 프랑스, 캐나다, 뉴질랜드 등 7개국에서 시행하고 있음

- 미국의 경우 1975년에 최초로 EITC를 도입하였으며 저소득 근로계층에 대한 소득지원과 사회보장세 부담 완화, 그리고 저소득층의 근로유인을 제고하는 것을 목적으로 하고 있음

○ EITC 제도 도입의 근거를 살펴보면 복지의존 문제와 밀접하게 관련되어 있음

- 미국을 제외한 대부분의 국가들에서는 복지의존 문제가 심각해진 상태에서 이에 대한 치유책으로 EITC를 도입하였음

- 미국의 경우 복지의존 문제가 심각해지기 전에 도입하였나 대상이 자녀부양 편모에 국한되어 있어서 EITC 제도가 잘 작동할 수 있었음

○ EITC 제도가 긍정적인 효과 뿐 아니라 부정적인 효과도 가지고 있으나

- 미국의 경우 대체로 비용효과적으로 빈곤층에 대한 지원이 이루어지고 있는 것으로 평가되고 있으며, 이는 미국 국세청(IRS)의 높은 소득과약 능력에 크게 의존하고 있는 것으로 알려져 있음

- 아울러 EITC 제도가 노동시장 참여를 높이는 효과를 가진다는 데에 대체로 의견이 일치하고 있음



- 특히 저소득 근로자의 풍부한 취업 기회가 전제될 경우 EITC 제도로부터 큰 효과를 기대할 수 있음

○ 한국의 경우 EITC 제도를 통해 효과적으로 근로빈곤층을 지원하기 위해서는 기초생활보장제도에서 급여 수준을 조정할 필요가 있음

- 우리나라의 경우 제도의 특성 상 기초생활급여 수준이 높아 기초생활을 탈수급하고 EITC 수급을 선택할 유인이 미약하므로, 기초생보 급여수준을 하향조정할 필요가 있음
- 아울러 기초생보 급여구조를 현행 일체형에서 이원화로 전환하여, 필수적인 소비재(식료품, 의료서비스)를 현물급여로 제공하고 근로능력자에 대해서는 현금급여를 하향조정할 필요가 있음

□ 다음으로 우리나라에서 최저임금제도가 고용과 소득분배에 미치는 효과를 분석하였음

○ 최저임금제도는 국가가 노사 간의 임금결정과정에 일정부분 개입하여 임금의 최저수준을 정하고 사용자에게 그 이상을 지급하도록 강제함으로써 저임금 근로자를 보호하려는 제도임

- 이를 통해 근로자의 생활안정과 노동의 질적 향상을 기하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지 하는 것을 목적으로 하고 있음
- 그러나 의도와 달리 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있어 최저임금 수준의 지속적인 인상에 따른 부작용을 우려하는 목소리가 전통적으로 높았으나, 수요독점 상태에서 최저임금 수준의 상승이 고용을 증가시킬 수 있다는 의견이 제시되기도 하였으므로, 이에 대한 실증분석이 필요함

○ 최저임금의 고용효과를 살펴보기 위해 본 연구는 최저임금 인상의 직접적용 대상이 되는 근로자의 취업유지확률을 분석하고, 최저임금집단과 그 외 집단 근로자의 인적, 가구적 특성을 비교함으로써 최저임금의 탈 빈곤 정책적 효과를 살펴보았음

- 연구결과에 의하면 최소자승법을 이용할 경우, 최저임금의 인상은 최저임금

의 영향을 받는 근로자의 고용유지 확률을 평균적으로 3.4%p 정도 감소시키는 것으로 나타났으나, 개인의 이질성을 고려한 고정효과모형을 분석하면, 최저임금은 취업유지 확률에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났음

- 근로자의 가구특성을 살펴본 결과, 최저임금 근로자가 반드시 빈곤가구원임을 의미하는 것은 아니지만, 최저임금 조정을 통한 생계보장의 기능이 일정 수준 있음을 시사함
- 그러나 최저임금제도가 개별 근로자를 초점으로 한 정책이지 가구 단위를 위주로 설계된 도구가 아니기 때문에 효과적인 탈 빈곤 가구정책으로 작동하기에는 한계가 있음

○ 결국 최저임금이 고용에 부정적인 효과를 미치고 있을 가능성이 있고 최저임금제도가 탈빈곤 정책으로 작동하는 데에는 한계가 있음

- 따라서 최저임금의 무리한 인상보다는 근로장려세제와 같은 제도를 통해 근로빈곤층을 지원하는 것이 근로빈곤층의 탈빈곤을 위한 보다 효과적인 대책일 것으로 예상할 수 있음

□ 근로빈곤층의 탈빈곤은 최저임금제도보다는 근로장려세제를 통해서 보다 효과적으로 달성될 수 있으므로, 현행 근로장려세제를 평가하고 개선방안을 제시하여야 함

○ 우리나라는 2008년 7월에 근로장려세제(EITC)를 도입하였으며 2009년부터 EITC가 지급될 예정

- 과거 시혜적인 복지제도와 달리, 저소득 근로자와 자영업자들의 경제활동을 유도하고 이를 통해 시장소득을 증대를 통해 탈빈곤을 유도한다는 면에서 중요한 의미를 찾을 수 있음.

○ 그러나 현행의 EITC는 이러한 취지를 살리기에는

- EITC 제도의 실효성 확보를 위한 전제조건(제한적인 소득과약 능력, 인별과 세체계, EITC와 기초생보의 수혜계층 중복 및 매우 높은 수준의 기초생보 급여 등)이 충족되어 있지 못할 뿐 아니라

- EITC 제도에서 점증률이 낮고 최대보장급여수준이 낮아 저소득 근로자와 자영업자의 경제활동 참가를 유도하기 어려움.
- 이러한 인식하에 본 연구는 근로장려세제가 저소득층 근로자의 근로활동 참여 및 노동시간에 미치는 영향에 대한 분석을 시도하였음
- 실증분석을 위한 자료가 아직 축적되어 있지 않은 상황이므로 본 연구는 일반균형모형을 설정하고 한국의 거시경제지표, 고용의 안정성, 저소득 근로자의 도덕적 해이 정도, 그리고 EITC, 실업보험, 기초생보와 같은 복지정책을 반영한 모수설정을 하고 이를 바탕으로 정책시뮬레이션을 실시하였음
- 본 연구에서 행한 정책시뮬레이션 결과와 관련제도를 감안하여 다음과 같은 정책 시사점을 제시함
- EITC 제도 수혜대상자를 자녀가 없는 경우도 허용하는 등 제도의 확대 개편 필요
  - EITC 급여구조가 개선 : 현행의 급여구조는 점증률이 매우 낮고 최대급여수준이 낮아, 제도의 근로의욕제고 효과가 매우 제한적이므로, 점증률을 상향 조정하고 최대급여수준을 현행의 수준보다 높게 조정할 필요가 있음.
  - EITC 급여구조 개선의 실효성을 높이기 위한 전제조건으로 상당히 높게 책정되어 있는 기초생활보장 급여 수준을 하향 조정하고 불황시 근로기회 부재로 인한 문제 등을 고려한 국민기초생활보장제도의 개선 필요
  - 저소득 근로자의 도덕적 해이를 완화하기 위한 급여구조 개선 필요 : 현행의 일체형(통합급여) 급여체계를 현금급여 현물급여 분리형(개별급여)으로 전환하고, 근로능력자에 대해서는 현금급여 지급수준을 하향조정할 필요
- 아울러 고용보험, 기초생보 제도 운영 및 세무행정 개선 필요
- EITC 제도의 실효성을 높이기 위해서는 도덕적 해이를 방지하기 위한 고용보험제도, 기초생보제도의 관리운영 개선이 전제되어야 함
  - 또한 제도 수혜자 선정 및 정확한 급여지급을 위해 저소득층 근로자 및 자영업자의 소득과약능력 제고가 필요

○ 부부합산과세가 가능하도록 소득세 과세체계를 개편하는 등과 같은 소득세제 개편도 필요함

□ 이처럼 EITC 제도는 우리나라에서 국민기초생활보장제도와 밀접한 관계를 가지고 있으므로, 본 연구는 두 제도의 최적 연계(policy mix) 방안을 모색해 보았음

○ 근로장려세제는 복지지출과 조세체계를 연계하여, 타 복지제도의 사각지대인 차상위계층에 수혜를 주고, 근로의욕 감소현상을 완화할 수 있다는 장점이 존재하나, 급여 점증률이 낮은 수준인 현재의 체계내에서는 근로의욕 증진효과가 미미함.

- 점증율을 높이거나 점증구간을 넓히는 방안을 고려해야 함.
- 기초생계비 수준이 높아 근로장려세제를 적용할 점증구간을 넓게 설정하지 않으면 ‘기초수급자’의 근로의욕을 저해할 위험이 존재함

○ 국민기초생활보장제도는 근로무능력자에게 한정시키고, 근로능력자에 대해서는 근로장려세제를 적용하는 것을 원칙으로 하되

- 현 조세체계의 면세점상향과 세율구간조정을 근간으로 조세정책, 국민기초생활보장제도, 근로장려세제를 연계하여 개선하는 것이 필요함.
- 현행 조세체계는 면세점이 지나치게 높아서 전체 근로자의 반 정도가 과세 미달자가 되므로, 기초생보제도 하에서의 근로능력자를 근로장려세제 체제로 흡수함과 동시에 소득세제도하에서 면세점을 인하하고 과표구간과 세율체계의 조정을 통하여 재원을 조달하는 방안을 마련하는 것이 중요
- 이는 기초생보제도가 가지는 근로의욕 저하문제를 해결하는 동시에 면세점을 인하함으로써 과세자 비율을 높여 제도시행에 따른 비용부담을 보전할 수 있다는 이점

○ 소득세가 적용되기 시작하는 과표구간의 조정을 통하여 빈곤 차상위계층의 세부담 증대를 완화시키는 것도 검토할 필요가 있으며,

- 저소득수준의 근로능력자에게는 기초생활보장급여를 최저생계비의 50%수준

으로 축소하면서 근로장려세제를 병행하는 것이 바람직

- 아울러 현행 특별공제제도를 개편하되 공제항목수를 늘리고 공제한도를 상향조정하는 것이 바람직

○ 소득세가 적용되기 시작하는 과표구간의 조정을 통하여 빈곤 차상위계층의 세부담 증대를 완화시키는 것도 검토할 필요가 있으며

- 이를 위하여 인적공제와 근로소득공제의 조정이 필요함
- 이를 통해 경제위기로 인한 저소득층의 소득감소를 근로장려세제로서 보전해줄 수 있을 것임.

○ 따라서 현재보다 근로장려세제 예산을 대폭 증대시켜 빈곤근로계층과 차상위 근로계층의 근로의욕을 고취시키면서 소득증대효과를 극대화시킬 수 있을 것임.

○ 제도적 개선외에도 국세청은 별도의 소득과약 노력이 병행되어야 함

- EITC 제도가 효과적인 탈빈곤 정책이기 위해 전제되어야 할 것은 높은 소득과약이 능력이나 우리나라의 경우 소득과약에 한계가 있으므로 이의 제고를 위한 노력이 필요함

○ 근로활동에 참여하고 있지만 불안정한 일자리와 낮은 임금으로 인해 빈곤 또는 차상위 빈곤위험계층에 머무르는 근로빈곤층에 대해서는 근로활동을 유지하도록 소득지원 및 근로유인 시스템 구축

- 근로장려세제와 연계하고 사회보험료 지원 등 근로유인 시스템을 구축

○ 근로능력 판정체계의 개편

- 공신력 있는 의료기관을 통한 근로능력 판정체계 구축으로 진단서 발급으로 인한 저소득층의 부담 및 사회적 비용 절감
- 근로능력의 실질적인 판정을 통해 근로능력자 가구를 대상으로 한 다양한 정책수단의 실효성 강화

○ 근로장려세제의 시행은 소득세체계 내에서 소득보장정책 기능을 수행하는 것을 골자로 하고 있기 때문에 현재 개인단위로 이루어지는 현행 소득세체계와 조화를 이룰 수 있을 것인지를 우선적으로 검토해야 함

- 현재 근로장려세제를 도입한 대부분 국가들이 가구 단위로 제도를 시행하고 있는 것이 현실임을 감안하여 현행 소득세체계를 부부합산과세를 허용하는 방향으로 개선할 필요가 있음
- 대상소득의 범위는 미국처럼 근로소득, 사업소득 및 자산소득 등 모든 소득 원천을 합산한 총소득기준으로 할 것인지 아니면 소득과약이 상대적으로 쉬운 근로소득을 대상으로 먼저 시행할 것인지에 대한 판단이 필요함.
- 우리나라의 경우, 미국 등과 같이 포괄주의 소득세 과세체계를 따르고 있지 않아 모든 소득원천을 과약하기 힘들 뿐만 아니라 자영업자의 소득과약이 제대로 이루어지고 있지 않은 상태이므로, 근로소득자들을 우선적인 대상으로 한정하는 한국형 EITC 제도를 도입할 필요가 있음

□ 결론적으로 근로빈곤층의 탈빈곤을 위한 보다 효과적인 대책은 최저임금의 지속적인 인상과 같은 최저임금제도가 아니라 근로장려세제를 강화하고 적용대상을 확대하는 방향으로 제도를 개편하는 것임

○ 아울러 근로장려세제가 보다 효과적인 근로빈곤 지원정책이기 위해서는 국민 기초생활보장제도에서 상당히 높게 책정되어 있는 기초생계비 수준을 근로능력자의 경우 하향 조정함으로써 이들을 근로장려세제의 틀 속으로 끌어들이도록 하는 노력이 필요함

## 참고문헌

- 김유선 외 2004. 『최저임금제도가 저임금근로자 및 근로조건 등에 미친 영향 평가』. 노동부
- 남성일 2008. 『최저임금제가 노동수요에 미치는 효과: 감시단속 근로자에 대한 실증 분석』 노동경제논집 제31권 3호.
- 노동부, 『임금구조기본조사통계보고서』, 2005
- 이병희 2008. 『최저임금의 고용유지 및 취업 유입 효과』 산업노동연구.
- 전영준, “국민연금의 소득계층별 재분배효과,” 『재정론집』 제12권 제1호, 1997, 167-195.
- 전영준, “비자발적 실업위험 존재시 근로촉진 복지정책의 경제적 효과분석: 한국의 공적부조제도 개편 효과를 중심으로,” 『공공경제』, 제12권 제1호, 2007, 1-38
- 정진호, 이병희. 2008. 『최저임금의 고용효과』. 이병희 외. 『저소득 노동시장 분석』 한국노동연구원
- 표학길, “한국의 산업별·자산별 자본스톡추계(1953~2000),” 『한국경제의 분석』, 제9권 제1호, 2003, 203-282.
- Aiyagari, S. R., "Uninsured Idiosyncratic Risk and Aggregate Saving," Quarterly Journal of Economics, Vol. CIX, 1994, 659-684.
- Brown, C., C. Gilroy, and A. Kohen. 1982. "The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment," Journal of Economic Literature 20(1): 487-528.
- Card D. 1992. Do Minimum Wages Reduces Employment? A Case Study of California. 1987-1989. Industrial and Labor Relations Review 46(1): 38-54.
- Card D. and A. Kreuger 2000. Minimum Wage and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply.

- American Economic Review 90(5): 1397–1420.
- Card D. and A. Kreuger. 1994. Minimum Wage and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review* 84(4): 772–793.
- Card D. and A. Kreuger. 1994. *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Cooley, Thomas F., and Edward Prescott, "Economic Growth and Business Cycle", Cooley, in Thomas F. ed., *Frontiers of Business Cycle Research*, Princeton University Press, 1995.
- Currie J. and Fallick 1996. The Minimum Wage and the Employment of Youth: Evidence from the NLSY. *Journal of Human Resources* 31(2): 404–428.
- den Haan, W. J., "Understanding Equilibrium Models with a Small and a Large Number of Agents," NBER working paper, No. 5792, 1996.
- Department of Health and Human Services (DHHS), *Aid to Families with Dependent Children: The Baseline*, in the website "<http://aspe.os.dhhs.gov>", 1998.
- Dickert, Stacy, Scott Houser and John Karl Scholz, "The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation," *Tax Policy and the Economy*, James M. Poterba (ed.), National Bureau of Economic Research and the MIT Press, Vol. 9, 1995, 1–50
- Eissa, Nada and Hilary Williamson Hoynes, "The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples," NBER Working Paper , No. 6856, 1998.
- Eissa, Nada and Jeffrey B. Liebman, "Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, No. 2, 1996, 605–637
- Fullerton, Don and Diane Lim Rogers, *Who Bears The Lifetime Tax Burden?*, The Brookings Institution, 1993.
- Gallagher, L. Jerome, Gallagher, Megan, Perese Kevin, Susan Schreiber, and Keith



- Watson, One Year After Federal Welfare Reform: A Description of Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Decisions as October 1997, Research Report, Urban Institute, 1998.
- Hansen, G. and Ayse Imrohoroglu, "The Role of Unemployment Insurance in an Economy with Liquidity Constraints and Moral Hazard," *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 1, 1992, 118–142.
- Heer, Burkhard, "The German Unemployment Compensation System: Effects on Aggregate Savings and Wealth Distribution," mimeo, University of Cologne, Presented at the 55th Congress of the International Institute of Public Finance in Moscow, Russia, in August, 1999.
- Hoffman, Saul D. and Laurence S. Seidman, *The Earned Income Tax Credit: Antipoverty Effectiveness and Labor Market Effects*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1990
- Hotz, V. Joseph, and John Karl Scholz, "The Earned Income Tax Credit", NBER working paper, No. 8078, 2001.
- Hubbard, R. G., Skinner, J. and Stephen P. Zeldes, "Precautionary Savings and Social Insurance," *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 2, 1995, 360–399.
- Hugget, M., "The Risk-Free Rate in Heterogenous-Agent Incomplete-Insurance Markets," *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 17, 1993, 953–969.
- Imrohoroglu, A., Imrohoroglu, S., and D.H. Joines, "A Life-Cycle Analysis of Social Security," *Economic Theory*, Vol. 6, 1995, 83–114.
- Keane, Michael and Robert Moffitt, "A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply," *International Economic Review*, Vol. 39, No.3, 1998, 553–589.
- Keane, Michael P., "A New Idea for Welfare Reform," *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Vol. 19, No. 2, 1995, 2–28
- Lee, L-F., Maddala, G.S., Trost, R.P., "Asymptotic covariance matrices of two-stage probit and two-stage tobit methods for simultaneous equations

- models with selectivity", *Econometrica*, Vol. 48, No. 2, 1980, 491–503.
- Lee, Myungheon and Young Jun Chun, "The Effects of EITC on Labor Supply of Low Income Workers in Korea", presented at 61th Congress of the International Institute of Public Finance, Jeju Island, Korea, August 2005
- Meyer, Bruce D. and Dan T. Rosenbaum, "Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers," NBER Working Paper, No. 7363.
- Neumark D. and W. Wascher 2000. Minimum Wage and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment. *American Economic Review* 90(5): 1362–1396.
- Neumark D. and W. Wascher 2008. Minimum Wages. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Reibtzer, J. and L. Taylor. 1995. The Consequences of Minimum Wage Laws: Some New Theoretical Ideas. *Journal of Public Economics* 56(2): 245–255
- Stewart, M. 2004. The Impact of the Introduction of the U.K. Minimum Wage on the Employment Probabilities of Low-Wage Workers. *Journal of the European Economic Association* 2(1): 67–97.
- Stokey, N., J. R. Lucas, and E. C. Prescott (1989), *Recursive Methods in Economic Dynamics*, Harvard University Press: Cambridge, M.A, 1999a.
- U.S. General Accounting Office, "Financial Audit: IRS' Fiscal Year 1999 Financial Statements," GAO/AIMD-00-76, Washington, D.C., 2000