

서 언

노동시장이 유연하여 직업간 이직 및 진직이 가장 용이한 국가라고 여겨지는 미국에서조차도 인생사에서 가장 심한 고통을 주는 사건은 바로 실업이라고 한다. 하물며 각종 비합리성과 왜곡된 노동시장 구조로 인하여 직업의 선택 및 이동이 어려운 우리나라 노동시장에서 고용의 중요성은 굳이 설명할 필요가 없다고 본다. 실업문제는 경기변동에 따른 불가피한 현상으로 이해되고 있지만 문제의 중요성을 인식한다면 고용환경의 근본적 개선을 통한 소위 자연실업률 수준을 낮추려는 노력이 체계적으로 이루어져야 한다는 데 이견이 없을 줄로 안다. 그러나 우리나라에서는 장기적 고용여건의 개선에 대한 학문적·사회적 관심이 적은 편이어서, 실업 및 고용정책은 단지 일시적인 불황대책의 일부로 운용되고 있는 실정이다. 물질자원이 부족한 우리나라에서 인적자원에 대한 관리 및 개발이 절대적이라는 주장은 많지만, 정작 직장이 없어서 실업, 실직으로 고통받는 이들에 대한 정책은 소득보전을 위한 대책이 중심이 될 뿐 고용 창출을 통한 예방적 대책으로서의 정책은 별로 없는 편이다. 이러한 문제는 최근 사회안전망의 확충과 더불어 그 중요성이 보다 커진다 하겠다. 각종 공적부조제도가 확대 실시되고 있으나 이러한 제도가 근로보다는 정부의 보조금에 의지해서 생활을 영위하도록 유인하고 있다면 이는 고용 창출에 매우 역행하는 결과를 초래할 수 있어 인적자원에만 의존하여 경제를 운용하는 우리나라로서는 심각한 문제가 될 수 있다. 따라서 경기변동 관련 실업문제 뿐만 아니라 이러한 구조적 고용환경에 대한 개선논의가 시급한 시점이라 하겠다.

우리나라는 외환위기로 인해 사상 유례없는 실업 및 고용문제를 겪었으며 머지 않아 추진될 제2차 금융·기업구조조정을 통해 많은 실업이 발생할 것으로 보여 고용불안 문제가 다시 제기될 조짐을 보이고 있다. 현재의 실업률이 외환위기 이전에 비해 그리 높지 않은 편이지만 과거에 비해 비정규직 고용이 훨씬 증가하여 고용형태가 이미 악화되어 있는 상태이기 때문에 추가적인 충격이 발생할 경우 실업자를 흡수하기가 보다 어려워졌다는 점이 우려되지 않을 수 없다. 또한 향후 주력산업이 지식기반 및 정보통신 산업 위주라면 과거와 같이 고용 창출여력이 높지 못하다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

향후 고용여건이 악화될 우려가 있다는 문제 인식하에 본 보고서에서는 실업문제를 한시적·임시방편적으로 해결하기 위한 고용대책으로서가 아니라 보다 근본적으로 고용여건을 개선할 수 있는 방안으로서 조세·재정정책을 강구하고 있다. 본고에서는 고용을 촉진할 수 있는 조세정책을 중심으로 직·간접적인 정책수단에 대한 이론적 논의 및 실증적 분석을 실시하고 있다. 이런 관점에 기초한 연구는 지금까지 국내에서는 전무한 현실이고 외국의 연구 또한 많지 않은 관계로 기존 조세이론을 고용의 관점에서 재해석하는 시도와 함께, 노동시장의 특수성을 감안한 노동경제학적 모형에다 조세를 접목시켜 그 의미를 강구하는 방향으로 연구의 접근방향을 정하여 실업 및 고용 문제를 조명하고 있다. 기업의 고용비용 절감을 위해서 수요측면에서의 다양한 정책과 근로의욕 제고를 통한 고용여건의 개선이라는 공급측면에서의 정책, 그리고 재정정책 중에서 미시적 부분이라 할 수 있는 사회보장정책의 효과분석을 병행하여 조세·재정정책의 측면에서 종합적인 고용대책을 강구하고 있어 학문적인 엄밀성과 함께 향후 고용관련 재정정책 수립을 위한 중요한 기초자료의 역할을 할 것으로 판단된다.

본 보고서는 본 연구원의 이철인 박사와 전영준 박사가 공동 집

필하였으며, 민병수 연구원, 홍유남 연구조원이 원고정리와 자료수집을 도와주었다. 필자들은 위의 두 분과 본 보고서의 심사에 참여해준 익명의 두 심사자에게 감사드린다. 마지막으로 본 연구보고서의 내용은 필자들의 개인적 견해이며, 연구원의 공식견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2000년 12월

한국조세연구원

원장 유 일 호

목 차

I. 머 리 말	15
II. 국내외적 고용여건 변화와 기존 연구	19
1. 국내 고용여건	19
2. OECD 국가의 고용여건	25
3. 기존 연구 및 비교	35
가. 기존 연구	35
나. 본 연구의 접근	37
III. 고용과 조세제도	40
1. 고용관련 조세제도와 그 효과에 대한 이론적 고찰	40
가. 경쟁적 노동시장에서의 고용효과 분석	40
나. 비경쟁적 노동시장에서의 고용효과 분석	61
2. 세원의 대체 및 확대에 의한 고용 창출방안	80
가. 대체세원으로서의 환경세	80
나. 세원 확대와 세율인하정책	84
3. 조세행정과 고용	92
가. 부문간 실효세율의 차별화	93
나. 산업간 생산구조 실태	96
다. 산업간 생산요소 배분효과 분석	98
라. 이론적 분석	99
4. 시사점 및 개선방안	116

IV. 고용과 재정정책: 사회보장정책을 중심으로	126
1. 우리나라의 공적부조제도	126
가. 최저생계비 이하 저소득층의 기초생활 보장	126
나. 근로인센티브의 수준	127
다. 대상자 선정기준의 합리화	128
라. 개선점	129
2. 외국의 근로의욕 제고를 위한 정책: 미국의 경우를 중심으로	132
가. AFDC 제도	132
나. 부의 소득세 제도(NIT: Negative Income Tax)	134
다. 획득소득 세액공제제도(EITC: Earned Income Tax Credit)	135
라. TANF(Temporary Assistance for Needy Families) 제도	137
3. 우리나라 사회보장제도의 고용효과	139
가. 서론	139
나. 우리나라의 사회보장제도	144
다. 시뮬레이션 모형	146
라. 모형 캘리브레이션	157
마. 분석결과	163
바. 결론	180
4. 시사점 및 개선방안	183
V. 요약 및 결론	189
참고문헌	195
<부록 I> 탄력성 이슈	212
<부록 II> 고용관련 조세특례제한법(조세감면규제법)	216
<부록 III> 주요 유럽국가의 고용 확대정책	231

<부록 IV> 연금소득 과세체계 전환	246
<부록 V> 교육·훈련관련 조세지원	250
<부록 VI> 근로소득공제 조정	252

표 목 차

<표 II- 1> 최근 실업률 추이	20
<표 II- 2> 2000년 산업별 취업구조 변화	21
<표 II- 3> 조세부담률 추이	23
<표 II- 4> OECD 국가의 실업률	25
<표 II- 5> 노동공급	27
<표 II- 6> 임금의 유연성	29
<표 II- 7> OECD 노동시장의 특징 I(1989~1994)	30
<표 II- 8> OECD 노동시장의 특징 II(1989~1994)	31
<표 II- 9> 실업률 설명요인에 대한 회귀분석 결과	33
<표 II-10> 노동공급 설명요인에 대한 회귀분석 결과	34
<표 III- 1> 연도별 국세청 예산, 세수실적, 예산대비 세수, 1인당 예산 현황	94
<표 III- 2> 각국의 국세공무원 수 비교(1998. 12)	95
<표 III- 3> 5인 미만 사업장의 종사상 지위별 인구분포	96
<표 III- 4> 1997년 신고기준 일반과세자·간이과세자 및 과세특례자 현황	98
<표 III- 5> 시뮬레이션 결과: 세무행정의 경제적 효과	115
<표 IV- 1> 국민기초생활보장법 주요내용	127
<표 IV- 2> 임금계층별 근로자 분포	130
<표 IV- 3> 국민연금급여 개시연령	144
<표 IV- 4> 실업급여지급기간(임금대체율)	145
<표 IV- 5> 국민기초생계비 수준 및 기준자산 수준	146

<표 IV- 6> 캘리브레이션	159
<표 IV- 7> 연령별 경제활동인구비중(1999. 11~2000. 3)	160
<표 IV- 8> 분석결과	164
<부표 II-1> 각 세목별 세수 현황	230
<부표 III-1> 임시직에 대한 주요 국가의 정책	232
<부표 III-2> 유럽 주요국의 고용에 관한 정책 비교	245
<부표 IV-1> 연금기여금에 대한 소득공제 방안	246

그림 목 차

[그림 III- 1]	소득세 인상의 임금 및 고용효과	44
[그림 III- 2]	고용세 인상의 임금 및 고용효과	46
[그림 III- 3]	소비세 부과에 따른 가격 및 수량효과	51
[그림 III- 4]	소비세 부과에 따른 임금 및 고용효과	52
[그림 III- 5]	법인세 부과에 따른 단기효과(자본, 고용)	54
[그림 III- 6]	법인세 부과에 따른 장기효과	55
[그림 III- 7]	노동조합 존재하에서 조세제도와 고용간의 관계 I ..	65
[그림 III- 8]	노동조합 존재하에서 조세제도와 고용간의 관계 II ..	66
[그림 III- 9]	소득비례적 실업보험제도와 고용효과	68
[그림 III-10]	임금과 실업 및 직업 매칭 균형	70
[그림 III-11]	효율임금모형(고용세의 경우)	77
[그림 III-12]	사회보험/공적부조의 축소	78
[그림 III-13]	최저임금제도의 도입(소득세 인상의 경우)	79
[그림 III-14]	최저임금제도의 도입(고용세 인상의 경우)	80
[그림 III-15]	업종별 1인당 자산 현황(200~600대 기업)	97
[그림 IV- 1]	국민기초생활보장법의 시행	129
[그림 IV- 2]	AFDC 제도의 시행	133
[그림 IV- 3]	부의 소득세 제도(NIT)의 시행	134
[그림 IV- 4]	획득소득 세액공제제도의 예산제약	136
[그림 IV- 5]	연령별 평균자산보유 수준(고소득층)	165
[그림 IV- 6]	연령별 평균자산보유 수준(저소득층)	166
[그림 IV- 7]	연령별 취업자 비율(고소득층)	168

[그림 IV- 8]	연령별 취업자 비율(저소득층)	168
[그림 IV- 9]	연령별 평균소비수준(고소득층)	172
[그림 IV-10]	연령별 평균소비수준(저소득층)	173
[그림 IV-11]	연령별 실업급여 수급자 비율(고소득층)	173
[그림 IV-12]	연령별 실업급여 수급자 비율(저소득층)	174
[그림 IV-13]	취업기간분포(고소득층)	174
[그림 IV-14]	취업기간분포(저소득층)	175
[그림 IV-15]	연령별 국민기초생활보장급여 수급자비율	175
[부도 I- 1]	탄력적인 노동수요함수(고용세 인상의 경우)	212
[부도 I- 2]	탄력적인 노동수요함수(소득세 인상의 경우)	213
[부도 I- 3]	탄력적인 노동공급함수(고용세 인상의 경우)	214
[부도 I- 4]	탄력적인 노동공급함수(소득세 인상의 경우)	215

I. 머리말

경제현상 중에서 가장 복잡한 요인에 의해서 움직이는 곳이 아마도 노동시장일 것이다. 개인의 능력에 대한 평가가 쉽지 않고, 능력의 측정도구에 대한 개념적 일치 또한 보기 어렵다. 여기에다가 자본과 달리 개개인이 성향에 따라 집단적 세력을 형성하여 시장의 구조에 영향을 주기도 한다. 이러한 모든 요인은 흔히 '경직성'이란 단어로 요약되어 표현되기도 한다. 그리고 노동은 자본과 달리 본질적으로 이질적 성향을 지니고 있어 시장의 불완전성에 매우 상이하게 반응하는 것이 일반적이다. 신케인즈경제론자(new Keynesian Economists)들에 의하면 바로 이러한 경직성과 이질성 때문에 노동시장은 주기적으로 실업이라는 문제에 직면하게 된다¹⁾.

아무리 노동시장의 유연화를 추구하더라도 노동시장의 이러한 본질적 특성은 완전히 제거하기 어려울 것이므로 단기적으로 실업문제를 해결하려는 각종 정책이 정당화된다고 하겠다. 그러나 단기적 고용안정 대책들은 대개 장기적으로는 고용여건을 악화시키는 문제를 야기하기 쉽다. 본 보고서는 단기적으로 고용을 안정시키고 장기적으로 고용을 확대할 수 있는 고용여건 조성을 위한 조세 및 재정정책을 모색해보는 데 그 의의가 있다.

우리나라는 외환위기로 인해 전례 없는 실업 및 고용문제를 겪었으며 머지 않아 추진될 제2차 금융·기업구조조정을 통해 많은 실업이 발생할 것으로 보여 고용불안 문제가 다시 제기될 조짐을 보이고 있다. 현재의 실업률이 외환위기 이전에 비해 그리 높지 않은

1) *New Keynesian Economics*(1991) 참조.

편이지만 과거에 비해 비정규직 고용이 훨씬 증가하여 고용형태가 악화되어 있는 상태이기 때문에 추가적인 충격이 발생할 경우 실업자를 흡수하기가 보다 어려워졌다는 점이 우려되지 않을 수 없다²⁾. 또한 향후 주력산업이 지식기반 및 정보통신 산업 위주라면 과거와 같이 고용 창출여력이 높지 못하다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 본 보고서에서는 실업문제에 대해 한시적이 아니라 보다 근본적으로 고용여건을 개선할 수 있는 방안을 강구해 보고자 한다. 이러한 목적을 수행하려면 고용관련 분야에 있어서 가급적 시장의 본연적 기능을 보다 활성화시키고 기존의 왜곡을 줄여야 하며, 만약 이러한 방법이 현실적으로 가능하지 않다면 차선의 대책을 조세 및 재정정책을 통해 강구하는 것이 타당하리라 판단된다. 예를 들어 공공근로사업이 한시적으로 실업자를 구제하기 위해 사용되었지만 사업의 내용이 과연 효율적이었는가에 대해 회의감을 제기할 수도 있을 것이다. 그렇다면 경기와 관계없이 지나친 비효율성을 수반하지 않고서도 인력의 고용을 팽창시킬 수 있는 조세 및 재정정책의 구조에 대해 살펴보는 것이 타당하다고 본다.

따라서 본고에서는 고용을 촉진할 수 있는 조세·재정정책을 중심으로 직·간접적인 정책수단에 대한 이론적 논의 및 실증적 분석을 실시하고자 한다. 지금까지 이와 관련된 연구는 국내에는 전혀 없었고 외국의 연구 또한 많지 않은 관계로 (i)기존 조세이론을 고용의 관점에서 재해석하는 시도와 함께, (ii)노동시장의 특수성을 감안한 노동경제학적 모형에다 조세·재정정책을 접목시켜 그 의미를 강구하는 방향으로 연구의 접근방향을 정하여 실업 및 고용 문제를 조망해 보고자 한다. 여기서 기업의 고용비용 절감을 위해서 수요 측면에서의 다양한 정책과 근로의욕 제고를 통한 고용여건의 개선

2) 이는 외환위기 이후 일용직, 파트타임근로자들이 양산되었기 때문에 과거 이들의 규모가 낮았을 때에 비해 추가적인 고용수단을 이미 소진했다는 의미에서 그러하다.

이라는 공급측면에서의 정책, 그리고 재정정책 중에서 미시적 부분이라 할 수 있는 사회보장정책의 효과분석을 병행하여 조세·재정정책 측면에서 종합적인 고용대책을 강구하기로 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 본고의 주제인 고용 창출을 위한 조세정책의 필요성을 부각시키기 위해 우리나라의 고용여건을 기업이 당면하고 있는 고용비용 측면에서 논의한다. 그 다음 고용문제에 관한 국제적 추세를 OECD 국가들을 중심으로 살펴보고 고용관련 제반조건이 실업에 어떠한 영향을 미치는지 실증분석 결과를 서베이하고 필요시 실증분석을 실시한다. 특히, 조세제도에 의한 실업문제 해결 가능성을 찾기 위해 세율의 변화가 실업에 어떠한 의미를 지니고 있는지에 대한 거시적 논의를 포함하고 있다. 그리고 이를 기초로 본 연구의 접근법을 구체화시키고 기존 연구와의 차별성을 부각시키고 있다. 제Ⅲ장은 조세제도 및 조세행정이 고용에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 분석하고 있다. 먼저, 경쟁적 그리고 비경쟁적 노동시장을 상정하여 개별 경우에 대해 각 세목별로 그 효과를 살펴본 후 대체세원의 발굴 및 몇 가지 조세항목들간의 연계를 통하여 고용을 창출하려는 최근 선진국들의 정책방안에 대해 논의한다. 그 다음 조세제도의 구조와 별도로 조세행정에 따라 고용효과가 달라짐을 논의하고 있다. 과거의 논의와 구별되는 점은 통상적 논의가 대부분 완전경쟁적 노동시장을 상정한 결과에 기초해 있으나 본 보고서에서는 노동조합 등 각종 제도적 요인들에 의해 경쟁이 제약되어 있는 현실을 반영하여 경직적 노동시장에서 조세가 고용에 미치는 영향에 대해 자세히 논의하고 있다. 특히, 구조적 실업이 존재하는 경우, 지하경제가 존재하는 경우, 독점적 산업구조에 의한 고용문제, 정보의 불완전성으로 인한 실업문제, 최저임금제도에 의한 실업문제, 과세제도에 의한 실업문제 등 불완전한 경제하에서의 실업문제를 심도 있게 다루고 있다. 이를 통해 구체적 현실을 고려한 실업문제 해결을 위한 아이디어 및 직

관을 얻는 데 많은 도움이 되리라 판단된다. 한편, 제IV장은 재정정책의 고용효과를 분석하고 있는데 최근 확충되고 있는 사회안전망이 고용측면에서 어떠한 의미를 지니고 있는지 우리나라 및 미국의 사례를 통해 규명해본 후 우리나라 사회안전망의 고용효과를 조세제도를 포괄하여 시뮬레이션 분석을 통해 보여주고 있다. 과거의 부분적 그리고 직관적 논의와 달리 우리나라 사회보험제도의 구체적인 특징을 대부분 감안한 종합적 일반균형모형으로서 동태적 프로그램의 구축을 통해 결과를 제시하고 있다. 끝으로 제V장은 본고의 핵심적 사항을 모아 결론을 도출하고 있다.

앞서 언급하였듯이 본 보고서의 결과를 이해하는 데 있어서 한 가지 주의할 사항으로 고용의 확대를 위해 제시된 주요 정책이 조세제도의 개편에 의한 것이므로, 단기적으로 고용을 촉발하기 위한 대책보다는 장기적으로 고용을 확대하기 위한 것이라는 데에 있다. 기본적으로 단기적 고용 확대책은 노동시장이 매우 경직적이지 않은 한 거시적 총수요 관리정책을 통해 그 효과를 거두기 쉽기 때문이다. 따라서 본 보고서의 정책은 미시적 그리고 장기적 고용 확대 방안에 보다 가깝다는 점을 감안하기 바란다.

II. 국내외적 고용여건 변화와 기존 연구

1. 국내 고용여건

먼저, 현재의 고용여건을 평가하자면 우리나라는 외환위기와 함께 실업 및 고용문제가 악화되기 시작하여 다소간의 등락이 있기는 하지만 경기가 호조를 보이고 있는 2000년 2월 현재 실업률이 과거 외환위기 이전에 비해 구조적으로 높은 편이고 고용의 질적인 측면에서 보아도 임시 일용직의 현격한 증가로 인해 전반적 상황은 열악한 편이라 할 수 있다(<표 II-1> 참조). 문제는 향후 고용여건이 구조적 측면에서 별로 나아질 것 같지 않다는 데에 있다. 산업구조가 노동집약적 제조업 중심에서 기술집약적 산업 및 벤처산업으로 재편하려는 움직임이 있으며 이러한 부문으로 이전하려는 정부의 정책적 노력이 강화되고 있다. 그런데 이들 산업의 특성은 고도의 지식을 기반으로 한 산업이지 인력의 수가 생산성의 양과 질을 결정하는 구조가 아니라는 데 대체적 합의가 있는 듯하다. 또한 머지 않아 추진될 제2차 금융·기업구조조정을 통해 실업이 많이 발생할 것으로 보인다. 따라서 경기호조로 외환위기이후 급증한 실업이 잠시 진정되고 있기는 하나, 여전히 비정규직 고용이 증가하여 고용형태가 계속 악화되고 있으며 노동시장의 경직성으로 인해 실업의 패턴이 점차 장기화될 것으로 예상된다.

특히, 금융시장의 불안으로 인해 2000년 8월 현재 실업률이 상승하는 패턴을 보여주고 있는데 계절적 실업요인을 제거한다면 이는 분명히 실업의 증가추세를 예견하는 지표라 할 수 있어 정책입안자들의 관심사라 생각된다. 실업의 내용면에서 과거에 비해 대졸 이

상 실업률은 감소하나 그 외의 학력계층에서 실업률이 보다 빠르게 증가하는 것으로 나타나 향후 또다시 고용문제의 심각성이 증가할 것이라는 예측이 가능하다고 본다.

<표 II-1> 최근 실업률 추이

	99년 2월	4월	6월	8월	10월	12월	2000.1	2000.2	2000.7	2000.8
전체 실업률	8.6	7.1	6.2	5.7	4.6	4.8	5.3	5.3	3.6	3.7
청년(15~24세) 실업률	19.3	15.0	13.8	12.2	10.6	13.2	14.0	11.9	-	-
대졸 이상 실업률	6.4	6.4	5.4	5.2	4.5	4.1	4.4	5.4	3.3	3.2
1년 이상 장기실업자 비중	13.2	15.3	17.8	15.6	15.0	16.9	14.2	14.5	-	-
임금근로자대비 상용근로자비중	51.4	49.8 ¹⁾	47.6 ²⁾	48.0	47.3	47.1	47.7	47.7	-	-

주: 1) 1999년 3월 수치임. 2) 1999년 5월 수치임.
 자료: 노동부, 「2000.2월 고용동향 분석」.

지금까지의 일자리 창출을 위한 여러 가지 방안들은 대부분 산업 정책 및 노사관계의 개선 등에 초점을 맞추어 왔으나 그 속성상 간접적 지원인 경우가 많고 잠재적 고용 창출 능력이 제한적이어서 회의감도 제기되고 있다. 예를 들어 중소·벤처기업의 창업활성화 등 기존 고용촉진책은 향후 중추적인 정책방향으로 지속될 것으로 보이나 최근 산업구조는 성장이 곧 고용의 증대로 이어지지 않는 특성을 보이고 있다(<표 II-2> 참조).

문제는 향후 고용여건은 계속 악화될 가능성이 높다는 데에 있다. 지식기반 사회로의 이전에 따라 대규모 인력을 이용한 사업이 주류가 될 가능성이 희박하기 때문에 적어도 단기간 내에 노동시장의 경직성이 해소되지 않는다면 전체 실업자를 줄이고 완전고용에 도

달하도록 뒷받침하는 각종 정책에 대한 필요성이 증가하고 있다고 판단된다. 그러나 현재의 정부구조상 고용문제를 재정정책의 중요한 이슈로 접근한다기보다는 각 부처의 소관사항인가 그렇지 않은가에 따라 문제를 파악하기 때문에 정책수단의 폭에 많은 제약이 있다. 즉, 고용 문제는 노동부가 대처하되 재정경제부는 고용과 큰 관련없이 재정정책의 중요한 수단인 조세정책을 세수의 확보차원에서 운영하고 있다는 데 어려움이 있다. 또한 사회보험제도 중 국민연금 및 의료보험을 운영하는 보건복지부 또한 국민연금의 자영자 확대 실시를 이미 시행하였고 또한 의료보험 재정 건실화를 위한 보험료 상승을 추진하고 있어 소득이 이미 투명하게 드러난 정규 고용자들의 고용 및 근로인센티브를 위축시키는 결과를 초래하고 있다.

<표 II-2> 2000년 산업별 취업구조 변화

(단위 : 천명, %)

		농림어업	건설업	도·소매 음식숙박업	사업·개인 서비스업	제조업	전기·운수· 창고·금융업	
2월	전 월 대 비	증 감	46	-45	-93	119	-32	23
		증감률	2.6	-3.2	-1.6	2.5	-0.8	-1.1
	전 년 동 월 대 비	증 감	67	131	292	302	399	119
		증감률	3.9	10.8	4.7	4.0	10.5	6.1
8월	전 월 대 비	증 감	14	-33	-99	-27	-76	-31
		증감률	0.5	-2.0	-1.7	-0.5	-1.8	-1.5
	전 년 동 월 대 비	증 감	-4.2	91	242	228	178	32
		증감률	-1.6	5.6	4.1	4.6	4.3	1.6

자료: 통계청, 「2000년 고용동향」.

한편, 정책적 측면에서 고용관련 여건을 평가하자면 실업자를 위한 다양한 정책이 시행되고 있으나 거시적 관점에서 보면 역설적으로 고용을 억제하는 방향으로 정책이 변화하고 있다고 판단된다. 예를 들어 최근 사회안전망의 구축으로 인해 기업의 고용비용이 증대되어 기업의 신규고용이 어려워지고 있다. 국민연금의 경우 향후 임금의 18%까지 보험료율 상승이 예상되고, 고용보험료율 또한 유사한 추세를 보일 것이며, 의료보험의 경우 또한 노령화와 함께 재정건전화를 위한 보험료율의 상승이 예상되고 있다. 따라서 고용여건의 측면에서 보게 되면 보험료 인상분만큼 임금이 하락하지 않으면 기업의 고용비용이 증가한다 할 수 있다. 준조세의 규모에 대한 논란이 있지만 약 15조 원에 달한다는 점까지 고려한다면 더욱 그러하다고 생각된다. 결과적으로 한편으로는 고용 창출을 주장하면서 다른 한편으로는 고용과 무관하거나 별로 긍정적 영향을 주지 못하는 정책이 동시에 추진되고 있는 것이 현실이다.

최근 정부는 2000년 6월말로 만료되는 고용유지지원금, 채용장려금, 재고용장려금, 장기실업자 고용촉진장려금 제도 등 네 가지 지원금제도를 연말까지 연장시행하기로 하였는데 이는 전체적인 실업률 하락에도 불구하고 금융권 구조조정이 예상되기 때문이며 지난해에도 그 실적이 모두 1,500억 원에 이를 정도였으며 기업들에 대한 서베이 결과 또한 그 필요성을 인정하고 있어 아직도 그 수요가 상당한 것으로 보인다. 이러한 미시적 재정정책은 경제 상황에 따라 계속 적용할 필요가 있으며 이와 함께 보다 거시경제적으로 전체 고용량 확대를 위한 정책의 근간을 설정하는 노력 또한 필요할 것이다.

한편, 외환위기 이후 구조조정비용 조달을 위해 곧 조세부담률이 상승할 것으로 보이며 비과세소득의 축소 및 연봉제의 확산 등으로 고용과 관련이 깊은 직접세 부문의 비중이 향후 증가할 것으로 예측되어 고용 확대에 부담이 되고 있다. <표 II-3>에서 보듯이

1999년의 경우 간접세 비중이 상승한 것은 부가가치세 분야 및 석유류의 세수가 급격히 증가한 이유 때문인 것으로 보이나 빈부격차의 확대 등으로 직접세 부담은 오히려 상승할 것으로 예측된다. 향후 연금재정의 부실화에 따라 국민연금 개편 또는 보험료의 조세화가 필요할 것으로 보여 고용관련 세부담이 보다 증대할 것으로 예상되고 있다. 따라서 전반적으로 현재의 경제환경은 고용을 촉진하도록 개선되고 있다기보다는 점차 고용 인센티브를 감소시키는 방향으로 진행되고 있어 이에 대한 대책마련이 시급하다 하겠다.

<표 II-3> 조세부담률 추이

(단위 : %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
조세부담률	18.2	18.1	18.7	19.2	19.7	19.5	19.1	19.5
직접세	52.8	53.8	53.8	54.7	52.9	50.5	55.3	49.5
간접세	47.2	46.2	46.2	45.3	47.1	49.5	44.7	50.5

자료 : 재정경제부 세제실.

사회보장제도의 경우 보험료 인상과 무관하게 사회안전망의 확충이 초래하는 효과 또한 간과할 수 없다. 국민연금 등 사회보험 가입자의 전사업장 확대 등 사회안전망 확충에 따라 기존의 미가입 근로자에 대한 각종 부담이 강화되고 있고, 이러한 부담의 상당부분이 기업에게로 전가되어 기업의 고용비용이 증가하는 문제를 야기하고 있다. 그리고 향후 지식기반사회로의 이전에 따라 저소득 및 저숙련계층의 고용문제가 더욱 악화될 것으로 보인다는 데 문제의 심각성이 있다.

따라서 정부는 신규고용을 창출하는 방향으로 정책적 노력을 기울이고 자원배분 구조를 재정수입과 재정지출의 양 측면에서 재검

토할 필요가 있다. 특히 지출 측면에서의 정책이 비교적 활발히 제시된 반면 수입 측면에서 고용 창출을 위한 정책에 관한 논의가 매우 부족한 실정이다. 따라서 우리나라의 전체 조세 구조를 고용의 측면에서 검토하고 고용 촉진을 위해 어떠한 세목의 조정 또는 개편이 요구되는지를 이론적 기준에 의거하여 검토를 한 후, 실증적으로 과연 어느 정도 효과를 기대할 수 있는지 분석할 필요가 있다. 또한 정책집행에 있어서의 위험을 줄이기 위해 주요 선진국들의 고용 확대를 위한 재정-조세정책 및 정책혼합(policy mix)의 종류 및 효과에 관한 분석을 상세히 검토해야 할 것이다.

한편, 고용증대문제를 위해 임금근로자뿐만 아니라 자영업 부문의 고용여건을 동시에 고려한 분석이 필요하다. 고용제도의 분석시 자영업 고용에 대한 논의가 부족한 실정인바 임금근로자의 고용 촉진과 자영업 고용간의 상충관계를 검토하여, 임금근로자와 자영업 양자의 고용을 동시에 극대화하는 방안에 대해 우리나라 고유의 특수성을 고려하여 논의해야 할 것이다. 즉, 경제활동인구의 40% 이상이 자영업 부문에 고용되어 있고(통계청(1998a) 참조) 이들 부문의 경우 조세제도 및 행정에 따라 고용 및 사업여건이 크게 영향을 받고 있음을 간과해서는 안 된다.

위와 같은 수요 측면에서의 고용여건 악화가 전개되고 있으며 이와 함께 공급 측면에서 노동공급이 자발적으로 위축되는 문제 또한 야기되고 있는 실정이다. 따라서 노동공급의 확대를 통해서 고용을 확대시키는 정책에 대한 논의가 필요하다고 판단된다. 특히, 기초생활보장법의 시행 등으로 고용유인이 급격히 감소할 것으로 예상되므로 실업문제의 해소뿐만 아니라 고용의 규모를 확대시킬 수 있는 조세지원이 요구되는 상황에서, 부(-)의 소득세(negative income tax, 또는 earned income tax credit)의 시행을 충분히 고려해야 할 것이다. 본 연구의 목적은 고용 창출이라는 장·단기 노동정책의 발전방향에 부합되는 조세제도의 단계적 개편방향을 제시하는 데에 있다.

2. OECD 국가의 고용여건

이미 심각한 실업문제를 겪었으며 현재 극복과정중에 있는 OECD 국가들에 관한 연구가 실업문제를 이해하는 데 많은 도움이 되리라 생각되므로 이에 대한 비교분석을 하고자 한다. <표 II-4>에서 보듯이, OECD 국가에 있어서는 1980년 및 90년대 초반에 걸쳐 악화 일로에 있었던 실업률이 점차 낮아지고 있는 추세에 있다 하겠다. 대부분의 국가에서 1983~1988년 실업률보다 1989~1994년도 실업률이 낮게 나타나고 있다.

<표 II-4> OECD 국가의 실업률

	1983~96	1983~88			1989~94			1999	2000
	합계	합계	단기	장기	합계	단기	장기	합계	합계
오스트리아	3.8	3.6	na	na	3.7	na	na	3.7	3.4
벨 기 에	9.7	11.3	3.3	8.0	8.1	2.9	5.1	9.0	8.5
덴 마 크	9.9	9.0	6.0	3.0	10.8	7.9	3.0	5.2	4.7
핀 란 드	9.1	5.1	4.0	1.0	10.5	8.9	1.7	10.2	9.9
프 랑 스	10.4	9.8	5.4	4.4	10.4	6.5	3.9	11.3	10.2
독 일	6.2	6.8	3.7	3.1	5.4	3.2	2.2	8.7	8.4
아 일 랜 드	15.1	16.1	6.9	9.2	14.8	5.4	9.4	5.7	4.8
이 탈 리 아	7.6	6.9	3.1	3.8	8.2	2.9	5.3	11.3	10.9
네 델 란 드	8.4	10.5	5.0	5.5	7.0	3.5	3.5	3.3	2.8
노 르 웨 이	4.2	2.7	2.5	0.2	5.5	4.3	1.2	3.2	3.7
포 르 투 갈	6.4	7.6	3.5	4.2	5.0	3.0	2.0	4.5	4.4
스 페 인	19.7	19.6	8.3	11.3	18.9	9.1	9.7	15.9	4.7
스 웨 덴	4.3	2.6	2.9	0.3	4.4	4.0	0.4	7.2	6.3
스 위 스	1.8	0.8	0.7	0.1	2.3	1.8	0.5	na	na
영 국	9.7	10.	5.8	5.1	8.9	5.5	3.4	6.1	5.8
캐 나 다	9.8	9.9	9.0	0.9	9.8	8.9	0.9	7.6	6.7
미 국	6.5	7.1	6.4	0.7	6.2	5.6	0.6	4.2	4.0
일 본	2.6	2.7	2.2	0.5	2.3	1.9	0.4	4.7	4.7
호 주	8.7	8.4	5.9	2.4	9.0	6.2	2.7	7.2	6.8
뉴 질 랜 드	6.8	4.9	4.3	0.6	8.9	6.6	2.3	6.8	na
한 국	2.8			3.5			2.4	6.3	4.6

자료 : OECD Employment Outlook, 통계청 실업률자료, S. Nickell이 제공한 자료를 통합하여 작성했음.

특히, 1999년과 2000년의 경우 상당수의 국가에서 실업률이 급격하게 저하되었는데 이는 전반적 세계 경기의 활성화에 의한 결과라고 판단된다. 우리나라도 1999~2000년에 걸쳐 경기회복으로 실업률이 줄고 있다.

특히, 네덜란드에서 실업률이 지속적으로 감소하고 있는데 이는 네덜란드가 과거와 달리 정규직보다는 임시직 및 일용직의 활성화 등의 노동시장 유연화 정책을 통해 실업률을 낮추려는 노력을 계속해왔기 때문인 것으로 판단된다. 이것은 복지부문의 혜택을 급격히 줄이지 않고 이루어낸 결과로서 흔히 ‘네덜란드 모형’이라 불리운다.

한 가지 유의할 것은 유럽국가라고 해서 모두 실업률이 높은 것은 아니라는 점이다. 오스트리아, 독일, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 포르투갈 등의 국가들은 상당히 낮은 실업률을 유지해오고 있는데 프랑스, 아일랜드, 스페인, 영국, 호주 등이 과거 상당히 높은 실업률로 어려움을 겪은 것과는 대조적이다. 실업률을 결정하는 요인이 다양하기 때문에 특정 요인만을 지적할 수는 없겠으나 고실업률이 노동시장의 경직성과 상당히 밀접한 관련을 지니고 있다고 판단된다. 또한 실업률이 동일한 척도로 측정되었을지라도 국가간 사회보장제도에의 의존 가능성 등에서 차이가 있으므로 단순하게 논의할 수는 없을 것이다.

다음으로 고용의 공급측면을 살펴보기로 한다. <표 II-5>를 보면 한 가지 흥미로운 사실을 발견하게 된다. 오스트리아, 독일, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 포르투갈 등 실업률이 낮은 국가들은 경제활동에 참가하는 비중 또한 매우 높게 나타난 반면 프랑스, 아일랜드, 스페인, 영국, 호주 등은 경제활동 참가율이 낮은 것으로 보아 실업률이 높을 경우 구직활동을 포기하게 될 확률이 높음을 알 수 있다. 따라서 실업률 하나만을 기준으로 한 국가의 고용을 논하는 것은 다소 무리일 수 있다는 것이다. 유럽국가들의 경우 근로시간 또한 상당히 낮은 수준을 보이고 있는데 현재 실업문제가 심각하게

나 과거 실업문제로 어려움을 겪은 국가들(예: 프랑스, 네덜란드, 노르웨이 등)에서 주로 근로시간이 낮게 나타나고 있다. 이는 실업률을 낮추기 위한 정책인 근로시간 단축, 임시일용직의 증가와 관련이 있는 것으로 판단된다.

<표 II-5> 노동공급

(단위 : %, 시간)

	총취업자/총인구 (전체노동인구)	총취업자/총인구 (남자 25~54세)	연간노동시간	전체노동공급
오스트리아	67.3	86.6	1,600	51.6
벨기에	56.1	87.4	1,580	42.6
덴마크	75.0	86.6	1,510	54.5
핀란드	67.1	82.4	1,770	57.1
프랑스	59.8	87.9	1,650	47.4
독일	65.2	87.0	1,600	50.0
아일랜드	53.2	80.3	1,750	44.8
이탈리아	54.0	84.3	1,730	44.9
네덜란드	62.2	86.5	1,510	45.2
노르웨이	73.3	87.4	1,430	50.4
포르투갈	69.3	90.6	2,000	66.6
스페인	47.5	81.5	1,820	41.6
스웨덴	75.6	88.2	1,510	52.0
스위스	78.6	94.7	1,640	62.0
영국	69.6	86.7	1,750	58.6
캐나다	70.6	84.7	1,740	59.0
미국	73.1	88.2	1,940	68.2
일본	73.4	95.9	1,960	69.2
호주	68.2	86.5	1,870	61.3
뉴질랜드	68.0	86.6	1,830	59.8

자료 : OECD Employment Outlook, 통계청 실업률자료, S. Nickell이 제공한 자료를 통합하여 작성했음.

실업은 경기와 밀접한 관련이 있고 경기변동시 실업이 발생하는 것은 불가피하다. 이런 경기변동으로 인해 생겨난 실업자들은 구직활동을 제대로 수행할 경우 다시 재고용되거나 새로운 직업으로 옮

겨갈 가능성이 높다. 그러나 노동시장의 경직성이 클 경우 일단 실직하게 되면 재고용 또는 새로운 직업을 구할 확률이 급격히 저하되어 장기실업자로 남게 될 확률이 급격히 증가하는 구조를 보이게 된다. 따라서 경직적 노동시장일수록 실업이 사전에 방지되도록 하는 노력이 더욱 필요하다고 하겠다.

경기변동시에 실업을 발생시키지 않기 위해서는 임금이 신속적으로 움직일 필요가 있다. 이 경우 기업의 고용비용이 줄어 들어 실업을 회피할 수 있기 때문이다. <표 II-6>에서는 경기관련 변수(예: 실업률, GDP 성장률) 등의 움직임에 따라 임금이 얼마나 신속적으로 움직이는지를 보여주고 있는데 거시적 결과는 거시자료를 이용한 결과를 그리고 미시적 결과는 미시패널자료를 사용한 값을 보여준다. 표에서 보듯이 오스트리아, 이탈리아, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등의 국가에서 임금의 움직임이 실업률에 대해서 비교적 높게 나타나고 있다. 아마도 이들 국가들의 특징이 노동시장에 대한 규제가 많은 대신 코퍼러티즘(corporatism, 집단적 의사결정을 중시하는 사고) 또한 강하여 경제위기시에 임금에 대한 조정이 보다 용이하게 이루어지는 것으로 판단된다.

우리나라의 경우 외환위기 이전기간 동안의 대우패널자료를 이용하여 임금의 실업률에 대한 반응을 보면(이철인(1999)), 거의 반응이 없는 것으로 보이는데 임금의 상승이 마치 당연시되어 왔기 때문에 경기에 따른 임금조정이 어려웠던 것이 이유라 생각된다³⁾.

실업자에 대한 대우 또한 실업률에 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 예를 들어 실업자에 대해 보다 광범위한 보호를 해줄 경우 구직활동의 강도가 낮아지기 때문이다. 대체적으로 보아 임금대체율

3) 이러한 분석에서 적용된 회귀식은 다음과 같다:

$$\Delta \log(\text{wage}) = \text{constant} + a \cdot \text{time} + b \cdot \Delta \text{unemployment rate} + \text{epsilon}$$

여기서 경기지표를 나타내는 $\Delta \text{unemployment rate}$ 가 상승할수록, 임금의 유연성이 높을수록, 임금이 빨리 하락해야 하므로 b 값은 보다 절대값에서 큰 음수(-)가 되어야 한다.

(실업보험금의 임금에 대한 비율)이 높고 실업수당을 받을 수 있는 기간이 길수록 실업률이 높음을 알 수 있다. 따라서 구직활동을 게을리함에 따라 실업기간은 장기화되고 인적자본 및 기술의 적시성이 떨어져 기업은 고용을 꺼리게 되어 실업률 통계는 상승할 수밖에 없는 현상을 보이게 될 것이다.

<표 II-6> 임금의 유연성

(단위: 실업률 1%의 증가에 따른 임금의 변화율)

	거시적 장단기 유연성 ¹⁾		미시적 결과 ²⁾
	단 기	장 기	
오스트리아	1.43	3.11	2.43
벨기에	0.65	4.06	--
덴마크	0.66	1.74	--
핀란드	0.48	1.55	--
프랑스	2.22	4.35	--
독일	0.55	1.01	2.06
아일랜드	0.80	1.82	2.35
이탈리아	2.07	12.94	1.32
네덜란드	0.66	2.28	1.98
노르웨이	1.96	10.59	1.95
스페인	0.17	1.21	--
스웨덴	2.31	12.16	--
스위스	1.32	7.33	7.06
영국	0.98	0.98	0.82
캐나다	0.50	2.38	0.92
미국	0.32	0.94	1.52

주 : 1) 경기관련 변수(예: 실업률, GDP 성장률)의 1% 움직임에 따라 임금이 몇 퍼센트 신속적으로 움직이는지를 측정함.

2) 거시적 결과는 거시자료를 이용한 결과를, 그리고 미시적 결과는 미시패널자료를 사용한 결과를 보여줌.

출처 : OECD Employment Outlook, 통계청 실업률자료, S. Nickell이 제공한 자료를 통합하여 작성했음.

한편, 대체적으로 보아 고용보호가 강하고 노동기준이 엄격할수록 실업률이 높은 것을 알 수 있는데 이는 곧 기업의 신규고용이 위축되기 때문인 것으로 보인다. 그러나 <표 II-7>에서 보듯이 오스트리아

아 또는 포르투갈은 고용보호 및 노동기준이 엄격한 데도 불구하고 낮은 실업률을 보이고 있어 고용보호 및 노동기준의 강화가 실업률을 상승시키는 결정적인 요인은 아닌 것으로 판단된다.

<표 II-7> OECD 노동시장의 특징 I (1989~1994)

	고용보호 ¹⁾	노동규범 ²⁾	실업자에 대한 대우		
			대체수당 ³⁾	수당기간 ⁴⁾	노동시장정책 ⁵⁾
오스트리아	16	5	50	2	8.3
벨기에	17	4	60	4	14.6
덴마크	5	2	90	2.5	10.3
핀란드	10	5	63	2	16.4
프랑스	14	6	57	3	8.8
독일	15	6	63	4	25.7
아일랜드	12	4	37	4	9.1
이탈리아	20	7	20	0.5	10.3
네덜란드	9	5	70	2	6.9
노르웨이	11	5	65	1.5	14.7
포르투갈	18	4	65	0.8	18.8
스페인	19	7	70	3.5	4.7
스웨덴	13	7	80	1.2	59.3
스위스	6	3	70	1	8.2
영국	7	0	38	4	6.4
캐나다	3	2	59	1	5.9
미국	1	0	50	0.5	3.0
일본	8	1	60	0.5	4.3
호주	4	3	36	4	3.2
뉴질랜드	2	3	30	4	6.8

주 : 1) 1~20까지 평가해 놓았으며 숫자가 클수록 고용보호 규범이 강함을 의미함.

2) 노동자간의 근로규범을 의미하며 숫자가 클수록 고용보호 규범이 강함을 의미함.

3) 실업시 소득보전 수당 대비 고용시 소득의 비율(대체율)임.

4) 실업수당을 받을 수 있는 기간을 연수로 표시함.

5) 실업문제 해결을 위해 도입하고 있는 정책의 종류 및 강도를 1~20 사이의 숫자로 표시함.

자료 : OECD Employment Outlook, 통계청 실업률자료, S. Nickell의 자료를 통합하여 작성했음.

<표 II-8>은 실업률의 결정요인으로서 노동조합과 소득세의 역할을 보여준다. 노동조합의 결성률이 높고 참여도가 강할수록 임금 및 고용의 결정이 이들에 의해 영향받게 될 가능성이 높는데 이것은 기업의 생산력 및 노동수요는 노동조합의 결성으로 특별히 달라지지 않는 반면 임금 및 고용의 결정이 기업보다 노조의 결정에 영향을 받기 때문이다.

<표 II-8> OECD 노동시장의 특징 II(1989~1994)

	노동조합비중	노동조합 참여도	상호협동 ¹⁾		근로소득세 비율	총 세율
			조합	고용주		
오스트리아	46.2	3	3	3	22.6	53.7
벨기에	51.2	3	2	2	21.5	49.8
덴마크	71.4	3	3	3	0.6	46.3
핀란드	72.0	3	2	3	25.5	65.9
프랑스	9.8	3	2	2	38.8	63.8
독일	32.9	3	2	3	23.0	53.0
아일랜드	49.7	3	1	1	7.1	34.3
이탈리아	38.8	3	2	2	40.2	62.9
네덜란드	25.5	3	2	2	27.5	56.5
노르웨이	56.0	3	3	3	17.5	48.6
포르투갈	31.8	3	2	2	14.5	37.6
스페인	11.0	3	2	1	33.2	54.2
스웨덴	82.5	3	3	3	37.8	70.7
스위스	26.6	2	1	3	14.5	38.6
영국	39.1	2	1	1	13.8	40.8
캐나다	35.8	2	1	1	13.0	42.7
미국	15.6	1	1	1	20.9	43.8
일본	25.4	2	2	2	16.5	36.3
호주	40.4	3	2	1	2.5	28.7
뉴질랜드	44.8	2	1	1	-	34.8

주 : 1) 지수(1~3까지)로 표현함.

자료 : OECD Employment Outlook, 통계청 실업률자료, S. Nickell의 자료를 통합하여 작성했음.

다음으로 노조와 기업간 협조관계가 긴밀한 국가들에서(예 : 오스트리아, 덴마크, 독일, 스웨덴 등) 실업률이 낮은 편임을 알 수 있다.

위에서 언급하였듯이 이들 국가들은 비교적 노동시장에서의 규범 및 제약이 많은 편이고 노조의 결성률 또한 낮지 않은 편이다. 그럼에도 불구하고 비교적 낮은 실업률을 유지하고 있다는 사실은 노사 상호 간 신뢰의 구축이 경제적 현상에 중요한 역할을 함을 알 수 있다.

근로소득세의 경우 유럽제국들은 수차례에 걸친 감세노력에도 불구하고 프랑스 39%, 이탈리아 40%, 스웨덴 38% 등 아직도 상당히 높은 수준을 유지하고 있다. 물론 이들 국가들에서 다소 높은 실업률이 관측되는바, 소득세율의 인상은 개인의 근로의욕을 저하시킬 우려가 높고 동시에 기업의 세전임금(pre-tax wage)을 인상시키도록 하는 압력이 발생되어 전반적으로 고용 또한 위축되는 결과 때문인 것으로 판단된다. 단, 근로소득세 이외에도 급여세(payroll tax), 고용세(employment tax)⁴⁾ 등의 세원은 일종의 '구체적 조세'(specific tax)로서 기업의 고용비용을 직접적으로 상승시키는 효과를 가지고 있으며 소비세의 경우도 구매력을 저하시켜 궁극적으로 고용에 대한 부담으로 작용할 수 있으므로 이들 세율 또한 고려해야 할 것이나, 자료의 제약으로 논의를 생략하기로 한다.

<표 II-9>는 지금까지 논의한 결과를 회귀분석을 통해 정리한 것이다. 유럽제국들의 경우 조세부담의 측정치인 한계세율이 증가함에 따라 실업률이 상승함을 보여주고 있다. 총세율이 1% 증가하는 경우 실업률은 2.6%만큼 변화하게 되는데, 예를 들어 실업률이 10%인 국가에서 한계세율이 10% 증가할 경우 이는 곧 실업률 10%의 26%(=2.6*10%)인 2.6%포인트가 상승함을 의미한다. 따라서 전체 실업률은 12.6%에 이를 것임을 예시하고 있다. 우리나라의 경우 현재 대략 4%가 자연실업률이라 한다면 한계세율이 10% 증가할 경우 위의 분석결과를 적용해 보면

4) 양자 모두 흔히 노동세(labor tax)로 불리기도 한다. 근로소득세(income tax)는 기업이 아닌 개인의 노동에 대한 과세이나 그 효과 면에서 거의 유사한데 그 이유는 궁극적으로 개인 노동에 대한 과세는 기업에게 전가될 수 있기 때문이다.

실업률이 4%*26%인 1% 정도 상승하여 새로운 균형자연실업률은 대략 5% 정도로 볼 수 있을 것이다.

노동조합의 존재는 대체적으로 실업률을 상승시키는 역할을 하고 있음을 노동조합비중 변수 및 노동조합참여도를 기준으로 알 수 있다. 반면 노사간 협동은 예상한대로 실업률을 줄이는 방향으로 작동하고 있다.

<표 II-9> 실업률 설명요인에 대한 회귀분석 결과

	총 실업	장기실업	단기실업
고용보호(1~20)	-0.0032(0.03)	0.051(0.034)	-0.046(0.024)
실업보험 대체율(%)	0.011(0.0050)	0.011(0.0080)	0.011(0.0060)
실업보험 수당기간(년)	0.088(0.055)	0.25(0.089)	0.043(0.062)
실시중인 노동시장정책	-0.024(0.0087)	-0.039(0.013)	-0.012(0.0098)
노동조합비중(%)	0.012(0.00063)	0.010(0.0096)	0.0082(0.0071)
노동조합참여도(1~3)	0.45(0.22)	0.83(0.35)	0.39(0.24)
노사협동(노동조합+고용주)(2~6)	-0.46(0.087)	-0.54(0.15)	-0.37(0.11)
총세율(%)	0.026(0.0087)	0.023(0.013)	0.025(0.010)
인플레이션시 변화(%)	-0.17(0.11)	-0.30(0.16)	-0.18(0.10)
더미변수: 1898~1994 = 1	0.20(0.095)	0.30(0.16)	0.17(0.089)
모형설명력, R ²	0.76	0.84	0.60
표본수=40 (countries=20,time=2)	40(20,2)	38(19,2)	38(19,2)

자료 : OECD Employment Outlook, 통계청 실업률자료, S. Nickell의 자료를 통합하여 작성했음.

한편, 실업보험의 임금대체율 또는 실업보험수당 제공기간이 증가할수록 실업률은 상승하는 것으로 나타나고 있다. 이는 이론과 정확히 부합하는 결과라 할 수 있다. 그러나 고용보호에 관한 국제간 차이가 실업률의 고저에 별다른 영향을 미치지 않고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 곧 고용보호를 위한 각종 규제가 신규고용을 저해함으로써 장기적으로 실업을 늘리는 역할을 하지만 단기적으로는 실업을 억제하는 효과가 있어 양자가 상호 균형을 이

루고 있기 때문인 것으로 해석된다. 여타 다른 요인들은 장단기 실업률에 거의 동일한 영향을 미치는 데 반해서 고용보호 규정은 장단기 실업률에 매우 상이한 효과를 보이고 있다.

노동공급에 있어서 역시 실업보험의 혜택이 높을수록 즉, 임금대체율이 높거나 수당 제공기간이 길수록 경제활동인구에서 비경제활동인구로 전락할 가능성이 높음을 <표 II-10>은 보여주고 있다 하겠다.

<표 II-10> 노동공급 설명요인에 대한 회귀분석 결과

	총노동인구	남자(25~24)	총노동공급
고용보호(1~20)	-0.94(0.30)	0.040(0.18)	-0.70(0.39)
실업보험 대체율(%)	-0.026(0.072)	-0.052(0.043)	-0.037(0.091)
실업보험 수당기간(년)	-1.26(0.63)	-0.61(0.43)	-0.32(0.73)
실시중인 노동시장정책	0.16(0.11)	0.081(0.073)	-0.028(0.14)
노동조합비중(%)	-0.082(0.086)	-0.11(0.053)	-0.18(0.11)
노동조합참여도(1~3)	-0.96(2.54)	-1.36(1.74)	-2.24(2.84)
노사협동(노동조합+고용주)(2~6)	5.03(1.23)	2.71(0.74)	4.20(1.58)
총세율(%)	-0.24(0.12)	-0.16(0.075)	-0.26(0.16)
인플레이션시 변화(%)	-2.12(0.93)	-0.97(0.72)	-2.02(0.97)
더미변수: 1898~1994 = 1	1.87(0.79)	-2.09(0.63)	0.041(0.83)
모형설명력 R ²	0.81	0.63	0.51
표본수=40 (countries=20,time=2)	(20,2)	(20,2)	(20,2)

자료 : OECD Employment Outlook, 통계청 실업률자료, S. Nickell이 제공한 자료를 통합하여 작성했음.

노동조합이 광범위하게 결성될수록 내부자-외부자(insider-outsider) 간 노동시장 참여에 있어 불균형이 심화되어 신규진입자에게 일종의 진입장벽으로 작용함으로써 경제활동 참가율이 낮게 나타나는 것으로 판단된다(Blanchard and Lawrence(1987)). 반면 노사협조가 잘 이루어질수록 고용 창출에 긍정적 효과를 보이고 있는데 이는 이론적으로 타당성이 있는 결과로서, 노사간 의사결정이 협조적일수록

노동수요의 결정이 보다 노동수요곡선으로부터 이탈하여 수요곡선 우측에서 이루어짐을 암시하는 결과(efficient unionism)라 하겠다.

또 한 가지 흥미로운 사실은 총세율이 증가할수록 고용에 따른 세부담이 증가하여 한계적 근로자의 경우 경제활동에 참가하기보다는 차라리 비경제활동인구로 남게 될 가능성이 높다는 것이 통계적으로 유의하다는 것이다. 그리고 물가상승률이 높을 경우 명목임금에 경직성이 존재한다면 경제활동을 포기하게 될 확률이 높음을 또한 지지하고 있다.

3. 기존 연구 및 비교

가. 기존 연구

대부분 선진국들의 경우 성장률의 저하에 이은 실업자의 증가를 겪고 있으며 특히, 외환위기 또는 노동시장의 통합을 겪으면서 고용의 감소와 이에 따른 조세지원책이 논의된 바 있다. 논의의 큰 흐름은 첫째, 몇몇 국가들을 중심으로 이루어지고 있는 직접적인 재정지원을 통해 고용 창출을 하는 사회정책적 방안과 둘째, 조세제도의 변화를 통하여 조세의 초과부담을 줄이고 고용을 창출하는 방안에 대한 논의로 요약될 수 있다.

독일의 경우 통합에 따른 실업문제에 대해 재정지출을 중심으로 하는 고용지원책을 실시한 바 있는데, 주로 '임금보조안'과 '투자보조안'이 고려된 바 있다. 임금보조안은 갑작스런 통일 이후 동독의 근로자들이, 서독의 근로자들에 비해 임금이 매우 낮아, 높은 임금을 찾아 서독으로 일시에 이동하는 사태를 막기 위해 서독의 근로자에 상응하는 임금을 정부가 보장하는 정책으로서, 일단 과거 동독근로자들의 임금과 서독근로자들의 임금간의 차액의 상당부분을 동독 정부가 보조해주는 정책이었다. 이와 동시에 투자보조안이 실시되었는데 이는 동독지방에서의 신규 투자가 절대적으로 부족하여

일자리가 창출되지 못함에 착안하여 가능한 한 많은 투자를 동독지역에서 발생시키기 위해 투자비용의 일부를 정부가 지원해주는 정책이다.

물론 이러한 정책을 당장 우리나라에 적용하는 것은 무리라 생각된다. 독일의 경우 갑작스럽게 통일이 이루어졌고 동시에 통일을 감내할 만한 충분한 재정여력이 뒷받침되었기 때문에 적극적인 고용정책이 추진되었지만, 우리나라의 경우 통일과 관계없이 고용 창출을 위해 독일 수준의 적극적 재정적 지출을 확대하는 것은 충분히 검토를 거친 후에 가능할 것이다. 만약에 정책의 시행이 필요할 경우 투자보조안과 임금보조안을 혼합한 신규투자액에 따라 발생하는 고용량에 비례한 보조를 고려할 만하고 이와 함께 사회보장정책 성격을 강조하여 특정 계층의 고용에 대한 지원(employment credit)을 고려할 수 있다. 이는 향후 북한과의 통일시에도 유용하게 사용할 수 있는 정책일 수 있다.

조세제도의 개편을 통한 고용의 창출은 미국의 경우 부(-)의 소득세(Negative Income Tax System)(Eissa and Liebman(1996)), 유럽제국들의 경우 최근 환경세의 도입을 통한 고용 창출방안(예: Goulder(1995), Bovenberg(1999)) 및 고용세제 개편(Pissarides(1998, 1997))이 활발히 논의되고 있다. 부(-)의 소득세의 경우 노동공급의 탄력성 및 이를 감안한 부(-)의 소득세율이 중요한 개념인바, 이에 대한 연구는 미국을 중심으로 상당히 진행되고 있으며 영국도 최근 이와 유사한 제도를 시행하고 있어 이에 대한 활발한 연구가 진행중이다. 국내의 연구로서 최근 이철인(2000)에서 우리나라의 기초생활보장법의 문제점 및 이에 대비한 세제 및 세정방안을 연구한 바 있고, 안종범·송재창(2000)은 획득소득 세액공제제도 도입시의 재분배효과와 재정소요액에 대해 부분균형분석을 하였다. 그리고 고용과 조세를 간접적으로 분석한 분석으로서 Lee(1998)가 조세에 의한 노동공급의 변화를 실증적으로 살펴본 바 있다. 본 연구과제의 경우 노동공급 및 노동수요

를 동시에 고려해야 하므로 상기한 연구의 확장이라 생각할 수도 있을 것이다. 관련되는 문헌으로서 진영준(1998, 1999)은 사회보장제도 중에서 가장 규모가 큰 국민연금제도의 변화에 따른 고용 및 기타 경제적 변화에 대한 일반균형분석 결과를 제시하였다. 또한 이철인(1999)은 조세에 의한 인적자본의 형성, 축적 및 고용문제를 임금근로 및 자영업으로 구분하여 논의하였는데 고용의 절대규모 및 임금수준에 대한 분석을 하였다.

환경세에 대한 논의(예: Bovenberg(1999))의 경우, 고용과 무관하게 여겨졌던 환경이 최근 악화일로로 치닫게 됨에 따라 환경세를 보다 높게 부과하여 환경을 개선하는 동시에 이로부터 발생한 세수를 이용하여 기존의 노동수요 및 공급의 왜곡을 가중시켰던 고용세 및 소득세를 절감해주는 방향으로 나아가야 함을 지적하고 있다. 이는 곧 환경개선과 근로의욕 개선에 의한 고용여건의 개선이라는 두 가지 이득(double dividend)을 얻을 수 있어 정책입안자들의 관심이 되고 있다.

나. 본 연구의 접근

본 연구과제는 국내에서는 전혀 연구되어오지 않은 분야이므로 특정 방안만의 검토보다는 시장상황에 대해 몇 가지 가능한 시나리오를 상정하여 분석결과를 논의하기로 한다. 구체적인 조세·재정정책방안에는 조세특례규제법의 개편, 세목별 과세수준, 공제수준, 과표산입비율 그리고 개편안의 실시시기에 대한 검토가 포함될 것이나 본 보고서의 주제가 처음 논의된 만큼 정책수단으로 활용가능한 항목들의 소개 및 평가에 보다 초점을 맞추기로 한다.

논의의 형식상 그리고 정책 추진상 단기적으로 적용할 수 있는 방안과 중·장기적으로 추진해야 할 사항들을 구분하여 단기방안은 주로 조세감면을 중심으로, 중·장기방안은 조세제도 전반의 세목 및 세율 조정, 그리고 사회보장관련 비임금비용(non-wage costs)의 처리문제 등을 논의하기로 할 것이다. 이를 위해 본 연구에서는

현행 조세제도에서 규정하는 고용과 관련한 규정을(직접 및 간접 모두 포함) 밝혀내고, 관련 세원 및 지원의 기초가 되거나 될 수 있는 근거를 고찰하는 것을 1차작업으로 하고, 주요근간 작업으로서 조세·조세지원의 범위 및 내용, 기존 및 신설 세목의 세율, 공제범위 그리고 사회보장관련 부담수준을 검토하기로 한다. 여기서 단순히 개편방향을 제시하는 것이 아니라, 정책의 결과로 발생하는 전체 거시경제적 효과에 대한 분석이 포함될 것이며, 또한 고용변화에 대한 이해를 돕기 위해 그래프를 이용한 분석이 이루어질 것이다. 미시적 개편방안 및 개편을 위한 구체적 실행계획을 조세제도, 조세행정 및 사회보장제도의 측면까지 고려하여 작성하도록 한다. 특히, 고용과 관련된 조세제도에 관한 정리를 통해 향후 정책 입안시 도움이 되도록 하였다. 이때 논의의 엄밀성을 추구하기 위해 직관적 설명과 그래프를 사용한 논의에 더하여 엄밀한 이론적 분석 및 계산가능한 일반균형모형(computable general equilibrium)을 이용하여 분석하였다.

본 연구사업이 초점을 맞추고 있는 현행 조세제도의 분석에서는 먼저 기존 조세제도에서 규정하는 고용과 직·간접적으로 관련된 모든 제도를 파악해내기로 한다. 이를 위해 현재 및 과거 조세정책사를 ‘조세정책 50년사’, ‘조세개요’, ‘조세특례규제법(조세감면규제법)’, ‘OECD Job Study’, ‘Negative Income Tax System’ 및 ‘Earned Income Tax Credit’에 관한 국외 서적 등 국내외 벤치마킹 가능한 문헌을 서베이하기로 한다. 그리고 노동공급의 확대를 통한 고용확대방안 연구를 위해 전영준(1998)과 이철인(2000)을 보다 발전시켜 작성하고 있다.

이러한 기본적인 실증분석자료를 기초로 하여 고용비용의 감소가 가져오는 고용의 증가와 함께 감면에 따른 세수보전 방안 또한 강구하여 제도의 실효성과 재정적 제약을 충족하는 조세제도를 모색한다. 따라서 경제적 효과에 관한 연구와 더불어 세수의 중립을 유

지할 수 있는 방안 또한 강구되어야 하므로 세수중립성의 원칙하에서 일반균형모형에 대한 논의를 하기로 한다. 향후 조세보다도 사회보장관련 비용이 비중면에서 훨씬 높을 것으로 예상되므로 계산 가능한 일반균형모형에 의해 우리나라의 '고용세'에 해당하는 각종 사회보장제도들의 고용 및 여타 경제적 효과를 현행 조세제도를 포함하여 분석하기로 한다. 동시에 조세행정이 가져오는 개인 및 산업의 구조변화효과를 '2부분-2요소모형'을 응용하여 분석함으로써 인력의 고용과 임금에 미치는 효과를 분석한다. 이러한 논의는 고용 확대에 대한 보다 균형있는 시각을 정립하는 데 도움이 되리라 판단된다. 모형의 근간은 첫째, 표준적인 경쟁적 노동 및 산출물 시장을 가정하여 분석하되, 단순히 완전경쟁적 노동시장에만 부합하는 방안이 아니라 노동시장이 불완전한 경우까지 포괄하여 논의하였다. 둘째, 노동조합 등으로 인해 불완전성이 높을 경우 및 비자발적 실업자인구가 많이 존재할 경우 과연 어떠한 정책이 유효한지 검토하기로 하고, 셋째, 실직자와 기업간의 직업의 매칭(matching) 모형을 기초로 하여 분석하며, 넷째, 근로의욕 및 강도에 대한 평가가 어려울 경우 효율적 임금의 지급을 통해 근로강도를 제고하는 노동시장에서 조세정책의 효과에 대한 분석을 실시하기로 한다. 물론 이러한 비경쟁적인 경우 모형을 통한 논의가 쉽지 않기 때문에 경우에 따라 직관 또는 그래프를 이용한 논의를 전개하고자 한다. 이러한 여러 가지 가능한 형태를 상정한 후 각각의 경우에 대한 정책방안을 모색함으로써 보다 현실적 적합성을 높이기로 한다. 위에서 제시된 모형은 전체 거시경제의 틀 속에서 고용 및 실업문제를 분석하는 연구가 가능하다는 점에서 공통점을 지니고 있으며 이러한 기본적인 균형모형에 고용관련 조세 또는 조세지원이 도입될 경우 실업률 및 고용형태가 어떠한 반응을 보일 것인지에 대해 분석 가능할 것이라고 판단된다.

Ⅲ. 고용과 조세제도

1. 고용관련 조세제도와 그 효과에 대한 이론적 고찰

가. 경쟁적 노동시장에서의 고용효과 분석

여기서 경쟁적 노동시장이란 단순히 개인간 경쟁이 완전한 경우만을 의미하는 것이 아니라 개인의 생산성 및 능력에 대한 정보가 완전하고 이에 따라 임금의 격차가 개인간에 존재할 수 없는 상황을 의미한다. 또한 이러한 조건이 충족되기 위해 개인간 이질성이 사실상 없는 동질적 또는 대표적 개인만이 존재하는 노동시장을 의미하기도 하는데, 예컨대 자본의 경우 누구에 의해 축적되든 간에 그 성질 및 효과가 동일하다는 데 누구나 동의할 것이다. 물론 이때 정보의 비대칭성 문제가 없다고 할 수 있다. 이러한 경우 조세는 개인의 임금률(wage rate)을 변화시켜 경제 전체적으로 노동의 수요 및 공급행태에 영향을 주게 되어 고용 및 임금을 변화시킨다.

물론 이러한 노동시장이 과연 현실과 부합되는가? 하는 질문에 그렇지 않다고 답하는 이가 많을 것이다. 그러나 논의를 비경쟁적 노동시장으로 확장하기 위해 필요하므로 본 경우가 가능하다는 가정하에 분석하도록 하겠다.

1) 소득세제(income tax) 및 고용세제(employment tax 또는 payroll tax) 효과

소득세제는 직접적으로 개인의 여가 및 근로시간 결정의 중요한 요인인 시간당 임금률에 영향을 미침으로써 개인의 의사결정에 영향을 미치게 되고 궁극적으로 거시적 고용변수에까지 영향을 주게

된다. 대부분의 국가에서와 마찬가지로 임금소득의 절대액에 대해 누진성(progressivity)을 지니므로 시간당 임금이 상승할수록 보다 높은 세율(tax rate)에 직면하게 된다. 이 때문에 누진도가 높은 소득세제를 지닌 국가에서는 개인의 근로시간이 짧고 여가시간이 높은 것이 일반적이다(제Ⅱ장의 <표 Ⅱ-5>와 <표 Ⅱ-8> 참조). 물론 모든 개인이 동일한 소득 획득 능력을 보유하고 있지 않기 때문에 저소득층에 대한 보호를 위해 면세점을 일정 수준 이상으로 정하는 것이 일반적이다. 이때 면세구간에 있어서 소득세율은 사실상 영(0)이 되어 왔으나, 최근 통과된 국민기초생활보장법은 기초보장 수준 이하 소득에 대해서 기초보장소득과 실제소득의 차액만큼을 보조함으로써 사실상 소득세율이 100%에 해당한다. 이는 근로의욕을 저해하는 역할을 할 것으로 보여 논란이 예상된다.

이때 개인에 대한 소득세제가 기업의 고용결정에 대해 아무런 영향을 미치지 않는 것으로 간주하는 경우가 있는데, 이와 같은 관점의 문제는 개인의 세부담이 기업에 전가(shift)될 수 있다는 점을 간과했다는 것이다. 높은 세부담 때문에 세후(after-tax) 소득이 줄어들게 되면 근로자는 기업에 대해 세부담(tax burden)을 상쇄할 만한 임금을 요구하게 되므로 세전임금(pre-tax wage)이 상승할 수 있다.

고용에 대한 조세부담 T 를 구해보자. 경쟁적 노동시장의 경우라면 기업가에 대한 조세와 근로자에 대한 조세가 효과면에서 큰 차이가 없을 것이다. 예를 들어 기업가가 근로자에게 보장해야 하는 임금이 100이라 하자. 만약에 이보다 낮은 임금을 줄 경우 근로자는 다른 고용기회를 찾아 떠날 것이다. 이때 조세로 10만큼을 근로자로부터 떼어간다면 세전임금 110을 주어야지 본 근로자를 고용할 수 있을 것이다. 한편 기업주에게 조세부담을 지울 경우 조세로 10만큼을 고용주로부터 떼어간다면 고용비용으로서 세전임금 110을 주어야지 본 근로자를 고용할 수 있을 것이다. 따라서 누구에게 과세를 하든지 간에 총고용비용(total labor costs), 그리고 근로자가

직면하는 순임금(net wages)에서는 하등의 차이가 없다. 물론 이러한 논의는 노동과 여가간의 선택문제를 명시적으로 고려할 경우 완벽히 성립하는 것은 아니고 근사적으로 성립한다. 왜냐하면 근로자에게 과세할 경우 여가에 비해 노동을 상대적으로 보다 강하게 과세하게 되므로 근로를 줄이고 여가를 보다 많이 선택하게 된다. 그러나 기업에게 과세할 경우 고용량을 조정하는 것이 일반적 대응이기 때문이다. 따라서 고용수준을 단순히 근로시간의 합으로 정의하지 않는 한 모형에 따라 개인에 과세하는 것과 기업에 과세하는 것이 정확히 일치한다고 하기는 어려울 수도 있으나 그럼에도 불구하고 일반적인 모형에서는 양자가 같다고 볼 수 있다. 따라서 본고에서는 기업에 과세하는 상황을 중심으로 논의함으로써 고용을 보다 명시적으로 고려하고자 한다.

$$T = c + tw \quad (\text{III-1})$$

여기서 $c > 0$ 이라면 이는 역진적 조세가 될 것이며 $c = 0$ 이라면 이는 비례세, $c < 0$ 이라면 누진적 조세가 될 것이다.

이때 기업의 노동수요를 유도하기 위해 다음과 같은 기업의 생산함수를 상정하기로 한다.

$$Q = A[aK^{(\rho-1)/\rho} + (1-a)L^{(\rho-1)/\rho}]^{\rho/(\rho-1)} \quad (\text{III-2})$$

이때 기업의 노동수요는 다음과 같은 기업의 생산함수(CES 형태)로부터 유도된다.

$$(1-a)A^{\rho/(\rho-1)}(Q/L)^{1/\rho} = (1+t)w + c \quad (\text{III-3})$$

(w, L)로 이루어지는 임금-고용평면을 상정하면 조세 t 의 상승은 곧 동일한 임금에 대해 고용이 감소해야 균형을 이루게 됨을 의미한다. 즉, 조세의 부과는 곧 기업의 고용수요를 감소시킴을 보여준다.

또 한 가지 흥미로운 사항은 노동과 자본간의 대체탄력성 ρ 가 높으면 높을수록 임금 w 의 상승에 따라 고용에 대한 감소폭이 보다 커진다는 사실이다.

만약에 개인의 근로시간에 관한 선택문제까지 고려한다면 다음과 같은 효용 극대화문제를 상정해야 할 것이다. 편의상 앞에서와 마찬가지로 CES 형태의 효용함수를 상정한다면 다음과 같은 문제를 풀게 될 것이다.

$$\begin{aligned} \max_{C, L} U &= B[bC^{(\gamma-1)/\gamma} + (1-b)(1-L)^{(\gamma-1)/\gamma}]^{1/(\gamma-1)} & (\text{III-4}) \\ \text{s.t. } C &= wL + (1-L)v \end{aligned}$$

여기서 v 는 실업시 받게 되는 실업수당을 의미하고 w 는 시장임금, r 는 소비와 여가간의 대체탄력성을 의미한다. 관심의 초점 인근로시간(비실업시간 또는 비실업인구)을 구하기 위해 1차조건을 구하면 다음과 같다.

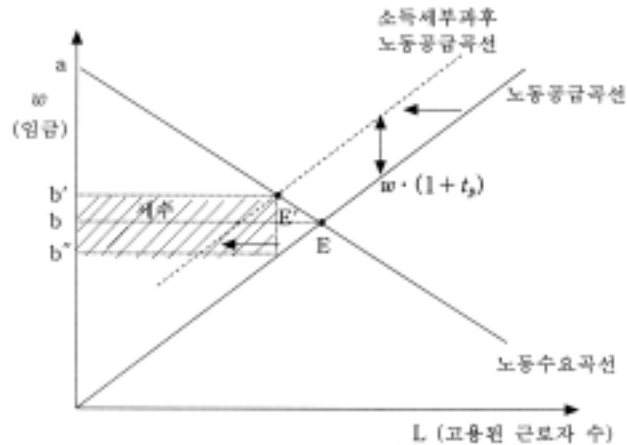
$$b(w-v)[wL + (1-L)v]^{-1/\gamma} - (1-b)(1-L)^{-1/\gamma} = 0 \quad (\text{III-5})$$

본 노동공급과 임금간의 관계는 우상향하는 관계를 갖게 됨을 비교정태분석을 통해 쉽게 알 수 있다. 이러한 결과를 [그림 III-1]로 정리해보기로 한다.

가) 실업 수당의 구조와 고용

[그림 III-1]은 소득세 인상에 의한 임금 및 고용효과를 보여주고 있다. 여기서 임금은 근로자의 총수입을 의미하고, 고용은 고용된 근로자 수를 의미한다. 각각의 노동수요곡선 및 노동공급곡선은 해당임금에서 기업이 고용하는 인력의 수, 그리고 고용을 지원하는 인력의 수를 의미한다. 표준적인 개인의 이질성(heterogeneity)을 고려하면 노동의 공급곡선은 우상향할 것이고 노동의 수요곡선은

[그림 III-0] 소득세 인상의 임금 및 고용효과



주 : tp = 개인소득세율(personal income tax rate)

한계생산성 체감의 법칙에 따라 우하향하는 구조를 보이게 된다. 즉, 세전임금의 상승이 조세의 부과에 의해서 촉발되었지만 그 효과는 근로자 고용의 감소라 표현할 수 있으며 동시에 기업의 노동 수요량의 감소(그래프 내의 이동)라고 표현할 수 있을 것이다. 이를 달리 표현하자면 근로자 전체 근로로부터의 잉여(surplus)가 줄어들었을 뿐만 아니라 기업에게도 고용으로부터 발생하는 잉여 또한 감소하였다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 조세의 부과가 근로자에게만 부정적 영향을 주는 것이 아니라 기업에게도 악 영향을 끼침을 알 수 있다. 여기서 빗금친 부분은 조세의 징수에 의한 수입, 즉 세수를 의미한다. 한 가지 유념할 사항은 세율이 증가할수록 빗금친 면적이 반드시 넓어지는 것은 아니라는 것인데 고용이 급격히 감소하면 세수가 오히려 줄 수도 있다.

한편, 실업수당의 구조가 어떠한가에 따라 문제가 달라질 수 있는데 예컨대 실업수당이 절대적 수준 v 를 보장하는 구조라면 노동 공급의 수준은

$$\frac{L_s}{1-L_s} = (b/(1-b))^{\gamma}(1-r)^{\gamma}w^{\gamma-1} - r \quad (\text{III-6})$$

으로 결정될 것이다. 여기서 r 은 임금대비 실업수당의 비율이다. 반면, 실업수당이 고용시 받게 되는 임금의 일정수준 $r=v/w$ 의 관계식을 위의 식에 대입한 상태에서의 노동공급의 수준은 식 (III-7)과 같다.

$$\frac{L_s}{1-L_s} = [(b/(1-b))^{\gamma}(w-v)^{\gamma} - v]/w \quad (\text{III-7})$$

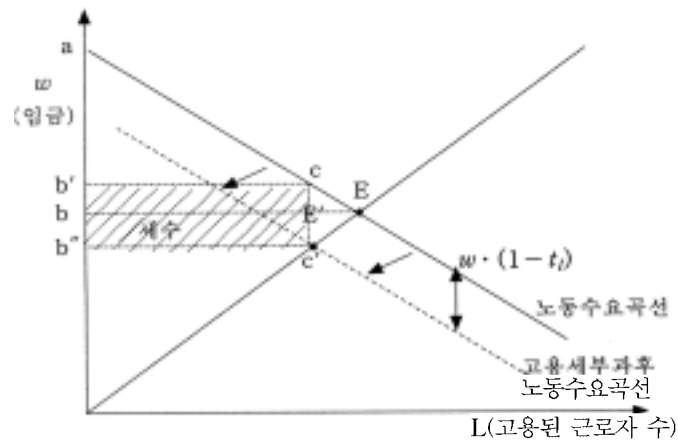
양자는 노동공급곡선의 기울기에서 큰 차이를 보이고 있는데 임금의 일정수준으로 실업수당을 지급할 경우 절대적 수준을 보장하는 경우에 비해 임금곡선이 보다 완만한 기울기를 보여준다. 그 직관적 이유는 다음과 같다. 주어진 노동수요의 외생적 증가에 대해 노동공급량이 증가하는 것이 일반적 현상인데 이에 따라 임금이 상승할 것이다. 그런데 추가적으로 실업수당 또한 임금의 일정비율이므로 같은 속도로 상승한다. 따라서 실업상태보다 근로에 참여하는 것이 보다 높은 가치를 지니게 된다. 이는 곧 추가적인 고용의 발생을 의미하며 노동의 공급이 보다 완만해짐을 의미한다. 따라서 실업수당이 무조건 소득을 보장해 주기보다는 근로임금의 일정부분으로 정하는 것이 보다 고용을 늘리는 데 도움이 된다고 할 수 있다.

나) 고용세 효과

우리나라에는 명시적으로 존재하지 않지만 실질적으로 영향을 미치고 있는 조세로서 일종의 ‘고용세’를 들 수 있다([그림 III-2] 참조). 예를 들어 사회보험료로써 기업이 부담하는 부분은 일종의 고용에 대한 세부담으로 볼 수 있는데 특히, 개별 근로자가 사회보험으로부터 혜택을 받는 액수가 본인이 부담하는 금액과 연계성이 부족할수록 세부담이 크다고 평가할 수 있다. 고용보험의 경우를 예를 들면 해당기업이 근로자를 해고하지 않고 장기적 관점에서 교육훈련을 통해 생산성을 제고한다면 일단 고용보험 지불액은 100%

조세라고 여겨질 수 있는 것이다. 또한 기업의 각종 준조세(예: 각종 비자발적 기부금 등) 부담은 곧 기업의 노동수요를 위축시킴으로써 고용에 악영향을 줄 수 있다.

[그림 III-2] 고용세 인상의 임금 및 고용효과



주 : t_l =고용세율(employment tax rate, payroll tax rate, 또는 labor tax rate)

이때 중요한 이슈가 되는 것이 노동수요 및 노동공급의 탄력성 개념인데, 노동수요의 탄력성이 높다 함은 일반적으로 노동수요 곡선의 기울기가 완만함을 의미한다. 이는 본고의 모형에서 ρ 값이 보다 상승함을 의미한다. 따라서 임금이 조금만 하락하더라도 노동수요가 급격히 반응하는 구조를 가지며 반대의 경우도 생각할 수 있다. 특히, 최근 노동집약적 재화의 경우 중국 등 후진국들과 매우 심한 가격경쟁을 벌이고 있는데 이러한 산업의 경우 대부분의 생산요소비용이 인건비이고 가격경쟁이 심하여 노동수요가 임금에 대해 매우 민감하다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 산업의 경우 종사자들

에게 높은 소득세율을 적용할 경우 기업의 노동수요량이 급격히 줄어들 염려가 있다. 이에 대한 자세한 논의는 지나치게 지면을 차지할 우려가 있어 부록(부록 I. 탄력성 이슈)으로 미루기로 한다.

다) 직관적 사례 분석

선진국들의 경우 기업이 직접 지불하는 임금에 대한 과세(payroll tax), 개인 근로자에 대한 과세(individual income tax), 그리고 물품의 소비에 대한 과세(consumption tax)를 개인근로자의 노동에 대한 과세로 볼 수 있다. 이러한 세 가지 세율의 합이 개인이 당면하는 고용 여부를 결정하게 된다. 예를 들어, 전체 고용비용이 100이라 하자. 여기서 10은 고용주에 의해 지불되는 세금이고 개인 근로자가 또한 10을 지불하도록 조세제도가 구축되어 있다고 가정하자. 이때 세후(post-tax) 임금은 80이 된다. 개인 근로자가 80에 기꺼이 고용되기를 원한다면 고용주는 고용비용 100을 지불할 충분한 의사가 있다고 볼 수 있다. 만약에 개인에 대한 조세가 5로 감소되었다고 가정해보자. 그리고 기업이 부담해야 할 세금이 15로 인상되었다고 가정해보자. 이때 개인근로자의 입장에서 보면 세후 임금이 80이 되어 자신의 최저 근로 조건을 충족하므로 고용되기를 원할 것이다. 고용주의 입장에서 100만큼을 고용비용으로 잡고 있으면 여전히 본 근로자를 고용할 수 있으므로 고용비용을 바꾸려 하지 않을 것이다.

이러한 논의는 기업이 지불하는 임금에 대한 조세와 개인이 지불하는 근로에 대한 조세간의 구성비는 아무런 의미가 없고 단지 양자의 합만이 그 의미를 지닌다는 것을 보여준다.

여기서 소비세를 가미해보면 동일한 방식으로 논의를 확장할 수 있다. 즉, 고용주 입장에서 볼 때 개인근로자를 고용하기 위해 80만큼의 세후 임금을 보장해야 한다. 만약에 소비세가 10% 상승하고 소득세가 10% 하락하였다면 임금을 이용해서 물품을 구매하는 데 있어 소비세 및 소득세의 변화가 없었을 때에 비해 동일한 구매력

을 갖는다. 이것은 곧 기업이 직접 지불하는 임금에 대한 과세, 개인 근로자에 대한 과세, 그리고 물품의 소비에 대한 과세의 세 가지 세율의 합이 개인이 당면하는 고용 여부를 결정하게 됨을 의미한다. 따라서 합이 일정하되 개별 구성세율이 변화한다고 해서 결과가 달라지지 않는다는 점에 유의해야 할 것이다.

단, 이러한 논의에 제약을 줄 수 있는 환경에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 소득세율의 변화에 따라 개인 근로자의 고용 대비 비고용(실업)의 조정이 중요하지만 동시에 근로시간에 대한 조정 또한 중요하다. 세후임금률이 하락할수록 근로의욕이 감퇴하여 근로시간을 줄이려는 성향이 강할 것이다. 예를 들어 과거에 비해 초과 근로에 적극적으로 응하지 않게 되고, 휴가 내지 각종 월차 등의 사용이 높아질 수 있다. 이에 따라 임시직, 일용직, 파트타임 근로자의 고용이 오히려 증가할 수도 있는 것이다. 둘째, 기업의 임금에 대한 과세는 문자 그대로 근로소득(임금)에 대한 과세만을 의미하지만 개인이 당면하는 개인소득세는 근로소득뿐만 아니라 기타 금융소득, 자본이득세(예: 주식 양도차익에 대한 과세), 상속세 등에 의해 영향을 받게 되므로 기업 단계에서의 과세와 개인단계에서의 과세간에 정확히 1 대 1의 관계를 가정하는 것은 무리가 있을 수 있다. 그러나 논의의 핵심이 되는 실업자의 경우 비근로소득(nonlabor income)이 거의 무시할 만한 수준이 대부분이므로 1 대 1 관계가 적절한 가정일 수 있다.

지금까지의 논의는 과세의 수준에 따라 고용 및 실업수준이 영향을 받게 됨을 보여주고 있다. 그러나 이러한 이론적 예측과 달리 경험적 분석에 따르면 소득세율이 높다고 해서 반드시 고용이 감소하는 것이 아니라는 분석결과 또한 제기되고 있는데(Nickell, 1995), 이러한 주장은 자본시장이 개방되어 국제간 이동이 자유로운 반면 노동의 경우 이동이 자유롭지 못할 경우 대부분의 조세부담이 근로자에게 전가되고 이에 따라 장기적으로 고용 및 실업의 수준이 '명목적' 소득세 세부담의 변화에 따라 반응하지 않을 수 있다는 것이

다. 직관적으로 표현하자면 이는 곧 토지에 대한 과세가 토지의 공급을 줄이지 못하는 것처럼, 장기적으로 노동의 공급이 일정수준에 머물러 있다면 과세의 강화 또는 약화에 따라 노동공급의 조정이 어렵다는 것을 의미한다고 볼 수도 있다.

그러나 이러한 가능성에도 불구하고 사회보장제도 등의 발달로 장기적으로 고용에서 비고용 상태로 전환하는 것이 가능해짐에 따라 고용 자체의 규모가 예상과 달리 보다 쉽게 변할 수도 있다. 이와 함께 최저임금제도(minimum wage)의 도입에 따라 기업이 근로자에게 고용비용 중 조세에 의한 부담을 전가하는 데 한계가 있을 수 있다. 실제로 우리나라의 경우 외환위기 이후 최근 경기가 급속히 팽창하여 성장률 또한 수치상 매우 높은 실정이나, 실업률 측면에서 과거 2.5%대의 실업률 수준에서 4% 정도로 상승하여 약 1.5% 정도의 장기적 실업률 상승 요인이 구조적(structural unemployment)으로 발생했다고 할 수 있다. 여가-근로간의 선호 파라미터의 급격한 변화가 단시일 내에 가능하지 않다고 본다면, 이는 첫째, 기술 진보로 인한 산업간 인력수급 불일치가 한 가지 중요한 원인이며 동시에 둘째, 국민연금, 고용보험 등 사회보험 및 국민기초생활보장법 등의 사회안전망의 확충에 따른 고용비용의 증가 때문인 것으로 볼 수 있다. 이러한 논의를 종합해보면 소득세율만의 변화가 실업에 영향을 미치는 것은 다소 불확실할 수도 있는데 이는 주로 전가의 정도에 따라 결정되기 때문인 반면, 전체 세율의 변화는 실업률에 상당한 영향을 주고 있다는 것이 많은 경험적 연구에 의해 뒷받침되고 있다.

2) 소비세제(consumption tax)

소비세제는 기본적으로 물품의 구입, 소비에 대한 과세이다. 우리나라의 부가가치세법 및 과거 영업세 등이 이에 해당한다. 부가가치세제를 도입하지 않은 국가에서는 소비세(sales tax)로서 노동에 대한 과세를 실시하고 있으며 주로 사치 재화에는 일종의 '사치세

(luxury tax)'를 매기고 있다. 재화에 대한 과세는 [그림 III-3]에서 보듯이 기본적으로 기업의 총수입(revenue)을 과세한 만큼 낮추는 역할을 하는데 이에 따라 노동의 고용으로부터 발생하는 수입(보다 정확히 표현하여 한계수입(marginal revenue product))이 낮아진다. 이는 곧 과거 조세의 부과가 없었던 경우에 비해 기업의 노동 수요가 줄어든다는 것을 의미한다. 이것은 기업의 이윤함수 $\Pi_i = pQ_i - (1+t)w_iL_i - cL_i$ 에서 pQ_i 대신 $p(1+t_c)Q_i$ 가 사용됨을 의미하고 이에 따라 기업의 노동수요는 다음과 같이 동일한 임금에 대해 줄어드는 결과를 가져온다. 여기서 p 는 세전가격으로서 소비세가 부과된 경우를 제외하고 다른 모형에서는 $p = 1$ 로 정규화되어 있다.

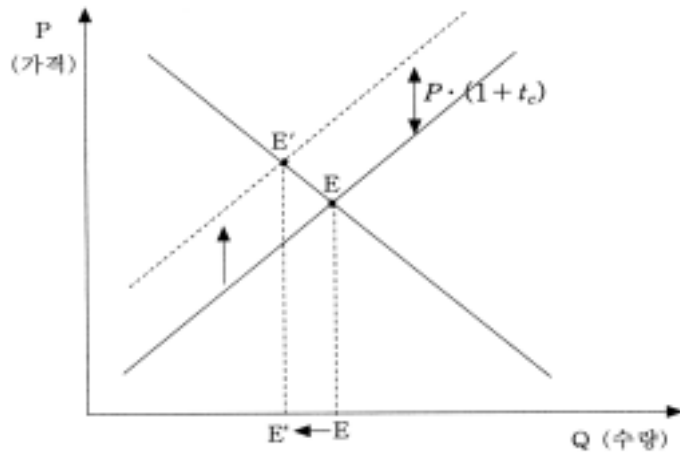
$$(1-a)A^{\rho/(\rho-1)}(p(1+t_c)Q/L)^{1/\rho} = (1+t)w + c \quad (\text{III-8})$$

이러한 결과는 [그림 III-3]과 [그림 III-4]를 참조해보면 그 효과를 쉽게 알 수 있다.

특히, 사치재의 경우 추가적으로 고세율이 부과되는데 예를 들어 고급사치재, 유흥업소 소비에 대해서 보다 높은 세율이 부과된다. 이는 곧 해당 상품을 생산하는 기업의 세부담 상승을 의미하며, 결과적으로 기업이 고용하는 근로자의 (한계) 생산성 하락을 의미하므로 고용을 줄이게 된다. 우리나라의 경우 부가가치세 세율이 10%로서 절대적 수준면에서 유럽 제국들에 비해 낮은 편이지만 미국의 일반적 주들의 판매세(state sales tax)보다 높다 하겠다.

물론 소비세제의 경우 고용에 대한 위축효과뿐만 아니라 기업의 자금수요 및 투자수요 또한 위축시키고 있는데 기업의 실물투자로부터 발생하는 한계생산성이 과거에 비해 조세를 부과한 비율만큼 감소되므로 전반적으로 생산에 대한 제약이 되고 있다.

[그림 III-3] 소비세 부과에 따른 가격 및 수량효과

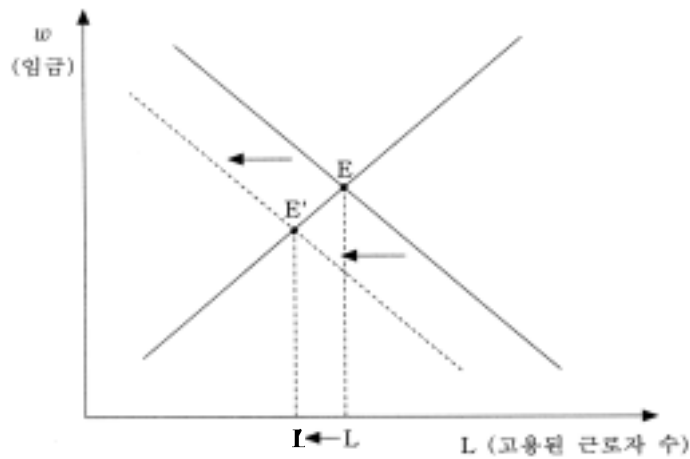


주 : t_c = 소비세율, 우리나라의 경우 부가가치세율

그러나 근로소득세와 달리 판매세의 경우 최종상품에 대해서만 세율이 부과되어 탈세가 용이하게 발생할 가능성이 높다. 즉, 최종 판매시 거래 내역을 징세당국에 신고하지 않게 되면 판매실적이 누락되게 되고 이때 판매자가 세금을 징세당국에 납부해야 하나 본인이 누락 수취하게 된다. 이러한 경향을 막고자 소비세제에 상호대사 기능, 즉 판매자와 매입자가 매 거래단계마다 영수증을 수수하도록 하는 제도가 바로 부가가치세제(value added tax)인데 이 제도의 장점은 판매시 매출자가 '원가 + 부가가치세'의 수입을 얻고 영수증을 매입자에게 주고 그 매입자는 본 영수증에 의거 본인의 매출에서 매입한 액수만큼 차감함으로써 순 수입을 얻게 된다. 이러한 제도는 첫째, 거래자료를 양성화하도록 유도하는 장점이 있다. 즉, 최종 판매 재화에만 과세하는 것이 아니라 매매가 체결되는 어떠한 단계에서도 판매실적이 매입자의 비용으로 잡히기 때문에 순

수익을 가능한 적게 보고하려는 기업/판매자의 성향을 고려하면 매입자는 거래자료를 확보해 두려하기 때문이다. 둘째, 세금의 징수가 양성화된 자료에 의거 용이하게 이루어질 가능성이 있다. 거래자료가 투명한 이상 징수가 편리한 것은 자명한 이치이다.

[그림 III-4] 소비세 부과에 따른 임금 및 고용효과



이러한 장점에도 불구하고 거래단계별로 소액거래가 많은 산업이라든지, 아니면 국민경제적으로 중요한 생필품을 생산 판매하는 업자라든지, 또는 거래내역을 장부에 상세히 기록할 능력이 없는 자에게는 거래내역을 과세자료를 통해 남기는 의무를 간소히 해주거나 면제해주는 경우가 많다. 이것이 바로 과세자료가 음성화되도록 하는 근원이 되고 있다(현진권 외(1999)). 대부분의 현금수입업종의 경우 정규 영수증, 즉, 세금계산서, 계산서 및 신용카드 영수증을 발급하지 않고 현금만 수수함으로써 본인의 매출액을 숨기고, 거래상대가 발부하는 영수증을 받지 않으려 하며 만일 발부하려는 자가 있다면 거래에 응하지 않아 오히려 영수증을 제대로 발부하는 자를

시장에서 퇴출시키는 역할을 하는 경우가 많다.

이러한 왜곡 때문에 시장은 흔히 정규시장경제와 지하경제(black economy)로 구분하기도 한다. 비교적 매출액이 많고 거래내역이 투명하게 드러나는 법인 부문과 그러하지 못한 비법인 부문으로 대별할 수도 있겠으며 우리나라에서는 자영업자의 탈세문제가 심각한 수준에 이른 것으로 보여 자영업 부문과 비자영업 부문으로 나누어 탈세의 심각성을 논의하기도 한다.

문제는 탈세가 심각한 부문의 경우 그렇지 못한 부문에 비해 동일한 투자에 대해 높은 수익을 얻게 될 가능성이 있기 때문에 불균형적으로 성장이 이루어지기도 하는데 우리나라의 경우 정규 직장의 부족과 함께 탈세가 용이한 자영업부문에서 많은 고용이 창출되는 것으로 판단된다. 물론 이때 매출액을 은폐하기 위해 종업원 수까지 은폐하는 경우가 많아 정확한 고용인구에 대한 파악에 어려움이 있을 것으로 보인다. 문제는 이러한 부문의 과잉고용으로 정규 부문의 근로자 수가 부족하게 되어 임금이 상승하게 될 우려가 높다는 것이다. 예를 들어 이렇다 할 인적자본의 축적 없이 비정규직 부문에서 조세를 납부하지 않아 높은 소득을 올리는 경우가 흔히 목격되는데 이는 곧 정규직 근로자의 이탈을 유인하며 이러한 이탈을 막기 위한 임금의 상승이 예상된다(보다 자세한 논의는 제3절에서 다시 하기로 한다).

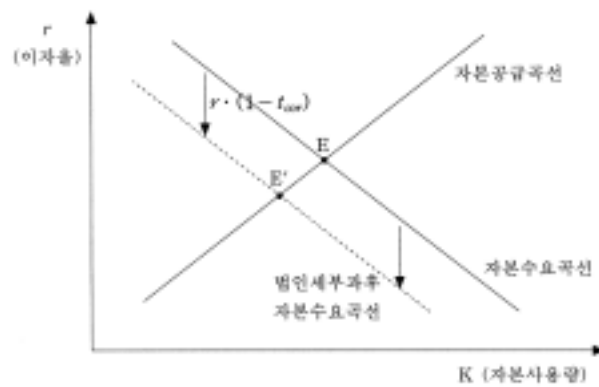
3) 법인세제(corporate income tax)

법인의 경우 정규직 고용 및 임시, 일용직 등의 고용통계를 산출하는 대표적 부문이라 할 수 있다. 이들은 사업체 수에서는 소수에 지나지 않으나 매출액, 고용 및 자금수요 면에서 다른 비법인부문에 비해 월등히 높고 상당 부분 과세자료의 양성화가 되어 있는 정규부문이라 할 수 있다.

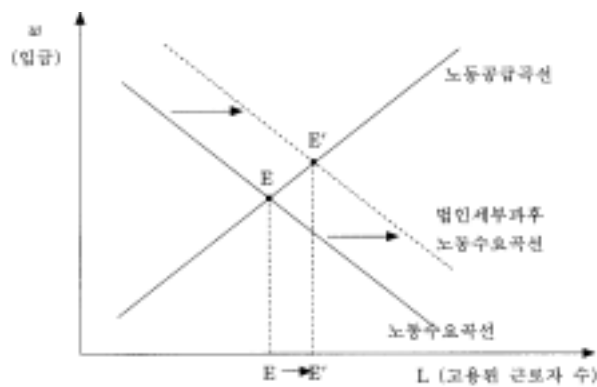
법인세의 경우 기업의 순소득에 따라 과세표준 1억 원 이하의 중

소기업의 경우 16%로 과세하고, 그리고 1억 원 이상의 소득에 대해 28%의 세율로 과세함으로써 개인과 마찬가지로 법인도 누진율을 적용하고 있다. [그림 III-5]는 법인세의 부파에 따르는 단기적 효과를 보여주고 있다. 기본적으로 법인에 대한 과세는 직접적으로 자본의 수익률을 낮추는 효과를 가지고 있어 기업의 자본사용을 줄이고([그림 III-5]의 상단) 반대로 고용을 늘리는 효과를 단기적으로 가져올 수 있다([그림 III-5]의 하단).

[그림 III-5] 법인세 부파에 따른 단기효과(자본, 고용)

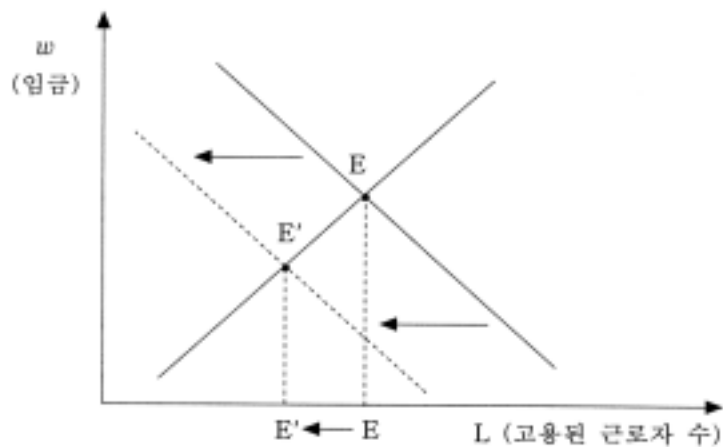


주 : t_{cor} = 법인세율(corporate tax rate)



그러나 장기적으로 법인세의 인상은 기업의 수익성을 낮추게 되어 기업활동 자체를 위축시킬 우려가 있어 결국은 고용을 위축시키는 결과를 가져온다([그림 III-6] 참조).

[그림 III-6] 법인세 부과에 따른 장기효과



개인의 경우 세율이 지나치게 상승하면 세후임금률이 떨어져 근로의욕이 저하되고 비경제활동 인구화될 가능성이 높아진다. 한편 법인기업의 경우 법인세율이 높을 경우 기업활동이 위축되기도 하지만 현재와 같이 개방된 경제하에서는 기업활동을 해외로 옮겨서 행하는 경우가 급격히 증가하고 있다. 이에 따라 자본이 해외로 이동하고 이동된 자본이 해외의 고용을 창출하고 국내고용을 위축시키는 경우가 급증하고 있다. 최근, 아시아의 개도국인 중국, 베트남, 인도네시아, 태국 등은 일본 및 우리나라의 해외직접투자를 통해 고용을 창출하고 있으며, 한편 우리나라도 선진국들의 자본을 유치하도록 경제환경을 개선해야 하는 시기에 이르고 있다.

이러한 국제간 자본 유치 및 이에 따르는 고용의 증가효과를 누리기 위해서 각국은 법인세의 인하를 경쟁적으로 추구한 바 있으며

이에 따라 대부분 국가들의 법인세율은 매우 감소하였고 우리나라의 경우 또한 1990년 들어 법인세율의 감소가 있었다(OECD, 1992(a, b, c), 1994). 물론 법인세의 하락만이 자본의 유치를 위한 필요충분조건은 아니며 각종 관행 및 사업환경 등 또한 주요한 고용 창출여건으로 간주될 수 있다.

4) 조세감면(tax credits) 특별규제법

가) 종류

우리나라에는 고용과 관련된 조세감면 특별규제법에 해당되는 명시적 조항은 존재하지 않는다. 그러나 불황시 또는 경기 회복시 직접적으로 고용여력을 보유하고 있는 신규/중소기업에 대한 조세감면 특별규제법상 지원은 고용 창출에 많은 효과를 보이고 있다. 다른 국가들에 비해서도 우리나라의 경우 1999년의 경우 신규 창업기업에 의해 창출된 고용이 보다 많은 것으로 나타나고 있는데 이에 대한 정확한 계량분석을 하기 위해 국가별 제도상 차이를 수량화하는 작업이 필요하나 이것이 어렵기 때문에 분석은 생략하기로 하지만 상당 부분 조세감면 특별규제법의 효과라고 추론할 수도 있겠다. 단, 엄밀한 분석이 아니기 때문에 우리나라의 조세감면 특별규제법의 고용관련 항목을 부록 I에 정리해 두기로 한다.

나) 성격

조세감면 특별규제법은 경제개발을 추진하는 과정에서 예산의 부족으로 직접적 예산지원이 어려울 경우 응당 내야 할 세금을 깎아 줌으로써 간접적으로 지원하는 방식이다. 이는 곧 기존 세율을 낮추어 주는 역할을 담당하고 있는데 경제 전체에 미치는 과급효과가 큰 사업 또는 산업에 집중되어 있고 경우에 따라 정경유착 및 비리의 대상이 되기도 하였다.

주요 대상으로 중소기업에 대한 지원, 기술인력 개발에 대한 지원, 설비투자 및 투자 촉진을 위한 지원, 지역간 균형개발을 위한

지원, 저축 촉진을 위한 지원 등이 있다(박기백(1999), 이철인 외(1999)). 이들 지원 대상 중 현재 그 실효성을 상실한 경우도 적지 않으나 한번 시행된 지원을 일시에 중지하기 어려워 존속되는 감면 또한 있다. 지원의 기본적 틀은 경제적으로 외부성을 크게 미치는 부문에 보다 많은 지원을 해주는 것이 일반적이나 외부성의 크기를 측정하는 것이 쉽지 않으며 경제적 요인뿐만 아니라 형평성에 대한 고려 및 과거 시장의 불완전성에 대한 보정행위에 대한 필요성 때문에 이들에 대한 보조가 많았던 것이다.

그러나 이러한 감면도 점차 간소화 및 폐지 일로에 있으며 축소되고 있는 추세이다. 그러나 고용과 보다 직접적으로 관련된 조세 감면제도는 사실상 없는 것으로 보이는데, 이는 과거 경제개발시대에 있어서 경제성장은 곧 고용의 창출이라는 생각 때문이었다. 노동집약적 산업이 주축이던 시대에 이러한 사고는 결과적으로 이론적 타당성에 기초해 있다고 판단된다. 즉 사업의 팽창을 주도하면 산업 구조의 특성상 항상 인력에 대한 수요가 증가할 수밖에 없는 것이다. 또한 이에 더하여 인력수요의 상승에 따라 임금이 상승하게 되는 경제원칙을 인위적으로 저임금을 고수하도록 경제를 통제함으로써 보다 용이하게 인력의 고용을 유도할 수 있었던 것이었다.

그러나 산업구조의 고도화를 추구하는 시점에서 과거와 같이 노동집약적 산업에 전면적으로 특화하기 어려운 상황을 맞이하고 있다. 점차 임금의 상승이 불가피해지고 가격경쟁력을 잃어가고 있는 현실에서 과거의 시장에 계속 매달릴 수 없는 실정이고 보다 부가가치가 높고 새로운 인력수요를 창출할 수 있는 산업으로 전환하는 것이 불가피하다. 최근 벤처산업에 대한 육성은 이러한 시각을 정책적으로 뒷받침한 사례라 할 수 있는데 문제는 과연 벤처산업이 국내 시장의 개척뿐만 아니라 해외시장까지 진출할 수 있는가 하는 기술력에 성공의 관건이 있다는 데 있다.

기존 산업에 비해 향후 추구하려는 산업은 노동집약적이라기보다

는 기술 및 지식집약적 산업인 경우가 많다. 따라서 이들 산업이 제대로 고용을 창출할 수 있을지가 논의의 핵심을 이룰 것이다. 직관적으로 보아 다른 조건이 일정할 때 이러한 상황은 고용여건이 악화될 수 있음을 의미한다. 즉, 인력의 질적 개선을 통해 생산력이 보다 높아진다는 것, 아니면 다른 여타 국가에 비해 훨씬 앞서는 기술력의 성장이 있다면 다른 국가들에 비해 고용여건이 개선될 수 있는 것이다. 만약에 이러한 조건들이 충족되지 못한다면 고용여건은 악화될 가능성이 높다고 보는 것이 일반적으로 타당하다 할 것이다.

다) 향후 고용촉진 방향

향후 고용문제가 계속 악화된다면 고용에 대한 사회적 중요성이 계속 상승할 것이고 이에 따라 다른 어떠한 정책 목표에 우선하여 고용의 확대를 위한 다양한 정책수단이 요구될 것이다. 이때 단기적으로 가장 직접적인 정책 수단으로서 조세감면제도를 활용하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다. 이것은 기업이 고용을 늘릴 경우 기업이 부담하는 세액, 즉 법인세 부담을 완화하도록 감면제도를 운영하는 것이다.

만약 경기가 호황에 접어들었을 경우 기업의 과잉고용을 막기 위해 세부담 완화의 특혜가 중단되도록 탄력적인 제도의 운영이 고려되어야 한다. 이것은 석유류 세제의 경우 국제유류가격이 급등할 시 휘발유에 대한 교통세를 낮추어 소비자 유류가격의 급등을 완화하는 정책과 마찬가지로 고용의 안정화를 이루기 위한 정책으로 볼 수도 있을 것이다. 이러한 조세감면제도의 활용은 기업의 과잉인력은 막되 경기가 후퇴할 때 인력의 지나친 조정을 줄일 수 있는 인센티브 제도로서 작동할 수 있는 장점을 지니고 있다.

기존의 채용장려금, 고용유지지원금 등의 경우 기본적으로 정부의 재정지출사업의 일부로서 기업이 경영상 어려움에 직면했을 때 그 사유를 정부에 제출한 후 통과시 지원금을 받게 된다. 반면 조

세감면제도상 세부담 완화책을 사용할 경우 기업의 이윤이 양(+)인 경우 인력의 고용에 대한 조세감면의 혜택을 받기 때문에 세부담이 음(이윤이 적자)인 경우 그 효과를 볼 수 없는 반면 재정지출사업에 비해 정부의 허가를 사전에 받는 절차를 거칠 필요 없이 사후신고절차만 거치면 그 효과를 볼 수 있다. 그러나 만약에 기업의 이윤이 전혀 없고 손실을 보게 될 경우 기업의 법인세부담이 전혀 없어 더 이상 감면혜택 세액이 없기 때문에 그 효과가 미미해질 우려가 있다. 따라서 경기가 극히 부진할 경우 그 효과가 전혀 나타나지 않을 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 제도의 실효성 측면에서 IMF 외환위기처럼 극도로 경기가 부진할 경우는 거의 모든 기업이 손실을 보게 되는데 이때 공공근로사업, 기존의 채용장려금, 고용유지지원금 등 정부의 재정 지출사업으로 문제를 해결하는 것이 보다 타당하다고 판단된다.

위에서 논의한 모든 경우는 경기 변동에 따라 조세지원의 규모를 달리함으로써 고용에 관한 안전화를 추구하는 방안으로 정리할 수 있을 것이다. 다시 말하면 경기가 좋을 경우, 경기가 하강국면일 경우, 경기가 매우 나쁠 경우로 나누어 경기가 하강국면일 때 조세감면제도의 혜택을 받도록 유도하고 경기가 매우 악화되었을 경우 정부에 의한 재정지출사업을 실시하도록 하고 경기가 좋을 경우 조세감면의 혜택을 중지하는 탄력적 고용유지지원책을 고려하는 방안이다. 이때 이러한 세 가지 분류에 대한 기준을 객관적으로 정해주는 것이 중요한데 경제성장률, 실업률 등을 기초로 정할 수 있을 것이다. 이러한 논의를 아래에서 보다 구체화한다.

라) 경기변동에 대비한 방안

본 아이디어는 미국 고용보험의 소위 경험률제도(experience rating system)와 개념적으로 상응하는 정책이다. 경험률제도는 경기하강시 일시적 해고가 급격히 증가하는 현상을 막기 위하여 근로

자를 해고하는 기업은 보다 높은 실업보험료를 지불하는 제도이다. 특히, 미국의 경우 일시적 해고(layoff)가 매우 광범위하게 행해지고 있는데, 이에 대해 Topel(1983)은 경험료율이 실업을 유발한 만큼 비례적으로 상승하는 것이 아니라 일정 부분만이 상승함으로 인해 실업을 유발하는 데에 대한 사적 및 사회적 비용을 지불하지 않게 되므로 지나치게 실업을 발생시키게 된다고 지적하고 있다. 우리나라와 같이 경험료율이 도입되어 있지 못한 국가에서는 일시적 해고가 악용될 가능성이 있으나 노동시장의 경직성이 높아 미국과 같이 불황시 일시적 해고가 지나치게 집중되지는 않을 것으로 보인다. 단, 불황시 채용을 보다 활성화하도록 함으로써 고용을 안정화한다는 의미에서 고용에 대한 조세감면 등의 지원을 하는 일종의 '負의 경험료율'(채용이 많을수록 조세지원이 늘어나도록 한다는 의미)을 고용에 대해 적용하는 것을 고려할 만하다. 본 제도의 적용은 실업률 및 성장률에 연계시킬 수 있는데 그 기준으로서 자연실업률(natural rate of unemployment) 또는 잠재성장률(potential growth rate)의 일정부분으로 정하는 것을 고려할 수 있다. 예를 들어 현재 노동시장의 구조적 특징에 따라 자연실업률이 4%라 가정한다면 여기서 3%를 초과(즉, 임계실업률)할 경우 고용에 대한 조세지원이 시작되도록 조세감면법을 개정할 수 있다. 이때 조세지원의 통상적 구조는 요건과 범위를 명확히 언급하는 것인데 실업률은 통계청이 제시하는 실업률을 따르면 될 것이고 혜택의 범위는 법인일 경우 법인세에서 고용된 인구 1인당 공제액만큼을 차감하거나 법인세로부터 직접 일정부분을 세액공제하되 세액공제의 비율은 고용인구의 일정비율로 비례적으로 정할 수 있다. 한편, 기업이 영세한 규모이어서 법인이 아닌 경우 사업소득세를 납부하므로 사업소득세에서 고용된 인구 1인당 공제액만큼을 차감하거나 법인세로부터 직접 일정 부분을 세액공제하되 세액공제의 비율은 고용인구의 일정 비율로 비례적으로 정할 수 있다.

(1) 제도 시행을 위한 각종 실업률 정의의 개발

- 기준실업률 = 통계청 발표 실업률
- 초과실업률 = 기준실업률 - 자연실업률
- 임계실업률 = 사회적으로 용인할 수 있는 초과실업률의 최대치
- 조세감면제도 시행조건 =

$$\{\text{초과실업률} > \text{임계실업률}(\text{threshold point})\}$$

(2) 고용시 혜택의 규정

- 공제액 = 고용된 근로자수 \times 1인당 공제액
- 세액공제율 = $f(\text{고용된 근로자수})$. 단, $0 < f$
 $(\text{고용된 근로자수}) < 1, f'(\cdot) > 0$.

(3) 공제제도 도입의 경우:

- 세부담 = 법인세액 또는 사업소득세액 - 공제액

(4) 세액공제제도 도입의 경우:

- 세부담 = $(1 - \text{세액공제율}) \times \text{법인세액 또는 사업소득세액}$
 $= (1 - f) \times \text{세액}$

나. 비경쟁적 노동시장에서의 고용효과 분석

지금까지 모든 시장이 완전 경쟁적이라 가정한 상태에서 논의를 전개해왔다. 그러나 현실에서 보게 되듯이 완전정보에 대한 가정은 적어도 단기적으로 현실성이 없으며 장기적으로는 대체적으로 옳다 할 수 있을 것이다. 특히, 다른 시장과 달리, 노동시장의 경우 개인들의 네트워킹(networking), 혈연, 지연, 학연 등으로 생산성 이외의 요소가 임금을 결정하는 경우가 비일비재한데 우리나라와 같이 노동시장의 경직성과 함께 비생산적 요소가 결합할 때 공정한 경쟁보다는 기타 요인들이 시장을 지배할 가능성이 높다. 이에 더하여 개인의 성향과 기업 문화간의 매칭(matching, 일종의 '궁합') 문제 등, 개인의 생산성 이외 다른 요인이 시장에 많은 영향을 줄 수 있을 것이다. 그리고 노동조합이 결성되어 임금 결정에 있어 협상력

을 발휘할 경우 지금까지의 논의에 중대한 수정이 요구된다. 또한 실업보험제도의 경우, 실업보험금의 결정구조, 그리고 비정규직 직업기회(예: 지하경제 및 탈세부문에의 종사)가 존재할 경우 지금까지 전개했던 논의의 수정이 불가피할 것이다.

1) 노동조합이 결성되어 있는 경우

노동조합과 기업의 임금교섭에 의해 임금이 결정되는 구조를 지닐 경우 양자간의 협상력에 따라 임금의 수준이 변하게 된다. 그리고 결정된 임금의 수준에 따라 고용이 정해진다. 노동조합의 목표는 대개 임급과 조합원의 고용수준에 있다고 할 수 있는데 임급에 보다 높은 중요성을 부여하는 노동조합의 경우 고용된 직원의 수보다 높은 임급을 위해 협상력을 집중할 것이다. 반대로 조합원의 고용에 보다 높은 중요성을 부여한다면 임급의 인상을 다소 포기하지 않을 수 없을 것이다.

이러한 맥락에서 조세의 고용에 대한 영향은 노동조합의 목표에 따라 달라진다. 만약에 소득세의 한계세율이 증가하는 경우, 기업의 입장에서는 협상에 있어 과거와 커다란 변화가 없으나 노동조합의 입장에서는 과거에 비해 협상의 기초가 되는 일종의 '최소임급(threat wage level)'이 그대로 있을 경우 이는 곧 세후임급의 하락을 의미하게 된다. 따라서 협상시 노조는 보다 높은 세전임급을 요구할 것이며 이에 따라 세전임급은 상승할 것이며 세후임급은 하락하게 되는 결과를 가져오게 된다. 따라서 이 경우 기업은 임급의 상승에 따라 고용을 줄이려는 반응을 보일 것임을 예측할 수 있다. 만약에 같은 세부담이더라도 이를 세율보다는 량섬(lump sum) 성격의 인두세를 이용하여 상승시킬 경우 양자의 협상에 있어서 서로 임급 인상을 양보함에 의해서 연계 되는 '조세절약분(tax saving)'이 사라지게 되어 기업과 노동조합 양자의 임급양보가 줄어들게 되어 결국 임급이 더욱 증가하고 이에 따라 고용은 더욱 축소하게 되

는 결과를 가져온다. 이것은 곧 한계소득세율의 인하가 오히려 고용의 하락을 가져온다는 사실을 보여준다. 앞서 세율의 인하가 고용의 증가를 가져오는 사실은 노동시장이 경쟁적이어서 근로자 및 사용자 모두 가격 수용자로서 행동한다는 사실에 기초해 있다. 만약에 근로자들이 서로 연합해 있는 경우를 상정한다면 결과가 본절에서 보듯이 고용이 달라질 수 있음을 보여준다⁵⁾. [그림 III-7]은 소득세의 부과에 의해 기업과 노조간의 임금협상결과가 수정됨에 따라 고용이 감소하는 과정을 보여주고 있다.

이러한 과정을 보다 엄밀히 분석하기 위해 노동조합의 선호체계를 아래와 같이 분명하게 정의하기로 한다.

$$V_i = L_i \frac{w_i^{1-\gamma}}{1-\gamma} + (m_i - L_i) \left(u \frac{v^{1-\gamma}}{1-\gamma} + (1-u) \frac{w^{1-\gamma}}{1-\gamma} \right) \quad (\text{III-9})$$

여기서 w_i , L_i 는 당해 노동조합의 임금, 고용된 노조원수를 의미한다. 한편, 고용주의 입장에서 본 목표함수는 다음과 같이 이윤함수로 구성될 것이다.

$$\Pi_i = Q_i - (1+t)w_i L_i - cL_i \quad (\text{III-10})$$

위의 식에서 c 는 앞에서 정의하였듯이 인두세적 성격을 지닌 고정적 조세부담 부분임을 상기하기 바란다. 이로부터 노동조합의 효용과 기업의 이윤, 양자의 곱을 CES 생산함수와 노동수요곡선의 제약하에서 극대화하는 문제를 풀 수 있다.

$$(V_i - V)^{\delta} \Pi_i^{(1-\delta)} \quad (\text{III-11})$$

이때 임금 또는 고용수준 둘 중의 한 가지 변수에 대해 극대화를 하면 나머지 변수들에 대한 식들은 자동적으로 모형의 식들로부터

5) 앞서 세율의 인하가 고용의 증가를 가져오는 것은 노동시장이 경쟁적이어서 근로자 및 사용자 모두 가격 수용자로서 행동한다는 사실에 기초해 있다.

유도되는 일종의 축차적인 결과를 얻을 수 있다.

이때 1차조건은 다음과 같은 식으로 표현된다.

$$\begin{aligned} \delta[Q - (1+t)wL - aL]w^{(-\gamma)} - \left[\frac{\delta\rho(1+t)(1-L)}{(1+t)w+a} \right. \\ \left. + (1-\delta)(1+t)L(1-L) \right] \cdot \frac{w^{(1-\gamma)} - v^{(1-\gamma)}}{1-\gamma} = 0. \end{aligned} \quad (\text{III-12})$$

위의 식은 w , L , Q , 그리고 실업수당 v 의 함수로 볼 수 있는데 노동수요곡선, 생산함수, 그리고 실업수당이 고정이거나 혹은 임금의 일부로 볼 경우 이들 관계식들을 위의 식에 대입하게 되면 아래와 같은 임금방정식을 얻을 수 있다.

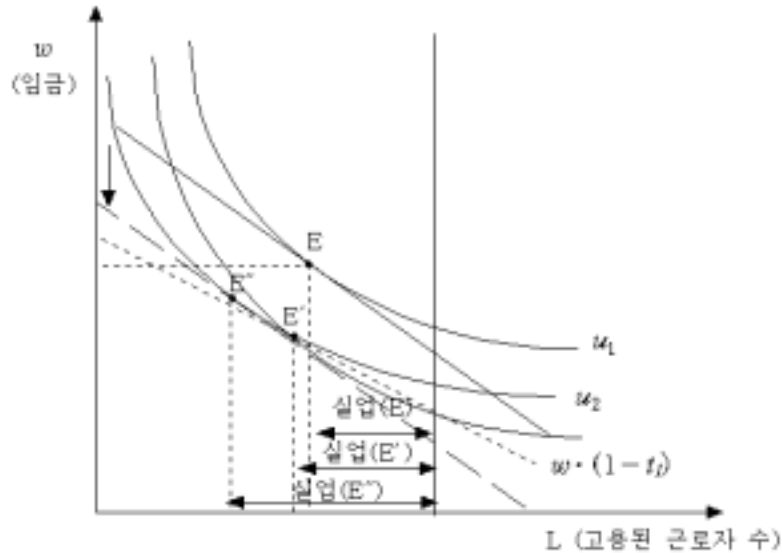
$$\begin{aligned} \delta[A^{1-\rho}(1-a)^{-\rho}(1+t+z)^{\rho-1}w^{\rho-1} - 1](1+t+z) \\ + (1-\delta)\lambda(1+t)(1-n) = 0. \\ -[\delta\rho A^{1-\rho}(1-a)^{-\rho}(1+t+z)^{\rho-1}w^{\rho-1} \end{aligned} \quad (\text{III-13})$$

여기서 $\lambda = (1-r^{1-\gamma})/(1-\gamma)$ 그리고 $z=c/w$ 로 정의하였다. 만약에 노동과 자본간의 대체탄력성이 1이라고 가정한다면 균형실업률을 정의할 수 있는데 이는 다음과 같다.

$$u = 1 - L = \frac{a\delta(1+t+z)}{\lambda(1-a+a\delta)(1+t)} \quad (\text{III-14})$$

즉, 노동조합이 결성되어 있고 이들이 임금에 대한 협상을 하되 고용조정에 대해 법에 명시된 대로 불법쟁의를 하지 않는다면 조세의 상승은 곧 고용의 감소를 가져올 것인데(1차미분값이 양수(+)) 이는 조세의 왜곡이 노조가 존재하는 노동시장에서도 여전히 존재함을 보여주는 직관적인 사실이다.

[그림 III-7] 노동조합 존재하에서 조세제도와 고용간의 관계 I



한 가지 보다 흥미로운 사실은 완전경쟁적 노동시장에 비해 고용세에 의해 노동수요만이 변화(위축)되는 것이 아니라 임금방정식(또는 균형실업률방정식)은 조세의 구조에 따라 많은 영향을 받게 된다는 사실이다. 예를 들어 인두세적 성격의 조세부분인 c 가 높다면 실업이 빠른 속도로 증가하는데([그림 III-7]의 (E'')), 그 이유는 같은 수준의 조세부담이라도 비례세(t)적 성격이 강하다면 노조의 입장에서 볼 때 임금협상시 기업이 만약 임금인상안을 받아주지 않더라도 이에 따라 낮아진 임금에서 발생하는 조세절약분(예를 들어 임금인상분이 1원만큼 낮아졌다면 t 원이 절감됨)에 해당하는 만큼, 노사 양자가 공유할 수 있는 부분이 생겨나(일종의 파레토 렌즈) 임금인상도 다소 억제시킬 수 있지만([그림 III-7]의 (E')), 만약에 인두세적 성격의 조세부분인 c 가 높다면 이러한 노사공유 부분이 사라짐에 따라 임금인상요구가 보다 거세지고 이에 따라 고용이 보다 위축되는 현상이

득공제를 허용하는 것은(예 : C의 인상) 노조의 임금 인상을 부추길 염려가 있고 이에 따라 고용여건이 악화될 우려가 있음을 의미한다. 따라서 가급적 소득비례적 또는 누진적이라도 소득공제가 높지 않은 조세제도를 구축할 필요가 있다.

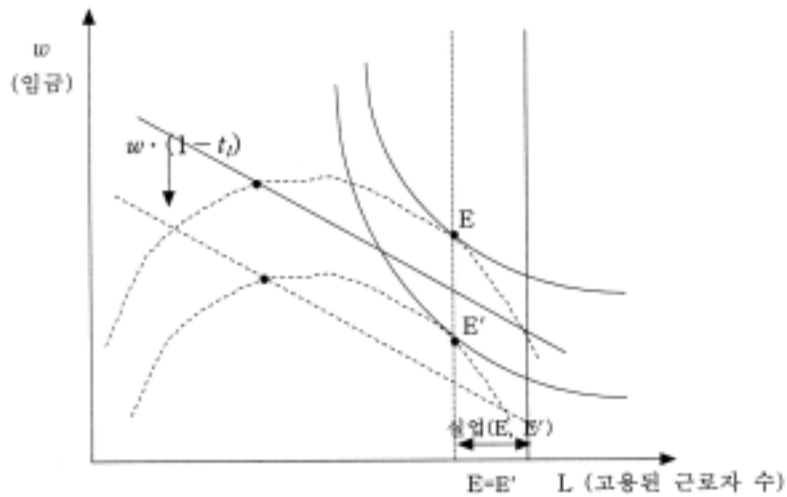
2) 실업보험(unemployment insurance)이 존재할 경우

실업보험금의 경우 대개 실업전 임금의 일정비율(임금대체율, replacement rate)로 고정되는 것이 국제적으로 일반적이나(예 : 실업전 임금의 50%), 경우에 따라서 보험금의 수준이 사실상 외생적으로(예를 들어, 최소수준 보장) 일정수준에서 결정되는 경우도 많다. 이때 간과하기 쉬운 사항으로서 실업보험금 지급방식이 고용에 영향을 미친다는 사실인데, 특히 노사간 임금협상에 있어서 중요한 요인으로 작용한다. 이는 협상의 결과가 협상결렬시 최악의 상황시에 받게 되는 실업보험금에 따라 변화하기 때문이다. 과세에 의해 근로자의 세후 순임금이 하락하고 동시에 이에 따라 실업시 얻게 되는 소득(실업보험금) 또한 하락할 경우, 기업의 노동에 대한 수요가 비록 하락하였다 하더라도 근로자의 경우 비노동시(협상결렬) 받게 되는 소득 또한 감소하기 때문에 지나친 임금인상을 자제하게 되고 이에 따라 고용 및 노동의 공급은 크게 감소하지 않을 것이다 ([그림 III-9] 참조).

달리 설명하면, 고용되는 것이 실업되는 것보다 여전히 낫다는 생각이 근로자에게 있기 때문이다. 그러나 만약에 실업시 정부에 의해 보장되는 소득의 절대규모가 고정되어 있는 경우(예: 물가에 연동(indexation) 등), 과세에 의해 노동에 대한 수요가 감소하면 근로자의 경우 고용되어 있을 때에 비해 비고용, 즉 실업상태에 있을 때 ‘상대적’으로 보다 높은 혜택을 얻게 되므로 자발적으로 실직하려는 성향이 강할 것이다. 특히, 정부가 개인의 실업에 대해 자발적 실업인지, 비자발적 실업인지에 대해 정확히 구분하는 것이 어려울 경우, 실업

보험의 구조에 따라 개인들의 노동공급행태가 급격히 변하며 이에 따라 고용 또한 변화한다. 우리나라의 경우 비록 실업보험제도의 구조가 소득비례적이더라도 국민기초생활보장제도는 그 수준을 고정하고 있어 노조의 무리한 인상에 의해 고용이 위축될 우려가 있다.

[그림 III-9] 소득비례적 실업보험제도와 고용효과



주 : 노동수요의 감소와 노조의 협상력의 후퇴로 고용이 유지됨.

3) 구조적 실업(structural unemployment)이 존재할 경우

가) 이론적 검토

실업이 발생하는 이유는 매우 다양하여 정확히 그 이유를 선별하여 정책에 반영하는 데 어려움이 있다. 예를 들어 갑자기 특정 산업에 불황이 발생한다든지, 기상조건의 악화로 경제활동이 중지되었다든지, 또는 가족 내 예기치 못한 문제 등으로 인해 실업이 발생할 수 있다. 따라서 이러한 요인들은 경제 전체적으로 보면 대개 확률적 현상으로 볼 수 있다. 이러한 해고된 개인들은 경제 내에 존재하는 빈 일자리에 다시 정착되려는 노력을 하는데 이러한 구직활동을

벌이는 개인들이 경제 내에 항상 존재하며 실업률을 결정한다.

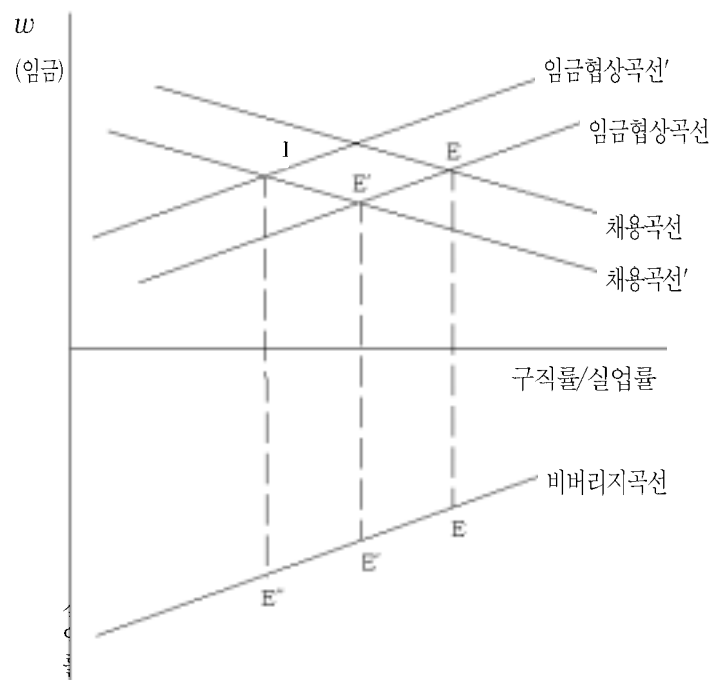
기업의 입장에서 보면 빈자리가 있을 때 구인공고를 내야 하고 또 확률적으로 일정 근로자는 직장을 떠나게 되므로 이들로부터 이직비용(separation cost)이 발생한다. 이러한 이직비용은 기업 입장에서 볼 때 빈자리가 실업자에 비해 많을 때 오히려 감소하고 빈자리가 상대적으로 적을 때 상승한다. 이는 상대적으로 빠른 시일 내에 빈자리가 채워질 수 있기 때문이다. 실업률과 경제 내의 빈 일자리와의 관계는 양자가 장기적으로 균형을 이룰 수 있는 조건에 의해 결정된다. 즉, 일정수준의 확률적으로 발생하는 실업인구가 결국 경제 내 빈자리에 모두 채워지게 되어야 한다. 그러나 개인의 구직활동의 경우 아무런 일자리에 참여하는 것이 아니라 일정수준의 임금 이상, 즉 적어도 실업보험에 의존할 때보다 나은 임금을 줄 때만 일자리에 참여할 것이다. 따라서 경제 내의 실업률은 기업의 고용비용, 개인의 일자리 참여욕구, 그리고 경제 전체적으로 일자리 대 실업자 비율에 따라 결정되는 것이다(Bovenberg(1998)).

[그림 III-10]에서 임금협상곡선은 우상향하는데 이는 실업자에 비해 빈자리가 많을수록 개인이 요구하는 임금이 높아짐을 의미하고 있다. 이것은 노동의 공급이 상대적으로 적을 때 임금이 상승하는 원리와 유사하다. 한편, 기업의 채용곡선은 우하향하고 있는데 이것은 다음과 같은 사실을 반영한 것이다. 즉, 실업자에 비해 빈자리가 많을수록 기업의 추가적 고용으로부터 얻게 되는 이득은 상대적으로 줄어든다 할 수 있는데 이는 빈자리가 채워질 확률이 점차 낮아지게 되어 고용으로부터 발생하는 이득이 확률적으로 낮아지게 되기 때문이다. 따라서 기업이 신규고용시 지불하는 비용 또한 낮추게 되는데 이는 곧 기업이 지불하는 임금이 낮아짐을 의미한다.

이와 함께 실업률과 빈 일자리와의 관계를 설명하는 비버리지곡선(Beverage Curve)이 있는데 이는 실업자와 빈 일자리를 매칭하여 장기적으로 양자가 일치하도록 하는 조건을 나타낸다. 빈 일자리가

실업자에 비해 증가할수록 더 이상 신규고용이 이루어지기 어려운 상태로 실업률이 낮은 상황이 될 것이다. 이는 곧 실업률과 빈 일자리 대비 실업률간의 관계가 음(-)의 관계임을 보여주고 있다.

[그림 III-10] 임금과 실업 및 직업 매칭 균형



주: 본 그림은 Bovenberg(1998)의 결과를 그림으로 재구성한 것임.

[그림 III-10]에서 보듯이, 소득세의 부과는 기업의 고용비용을 상승시키는 효과가 있어 기업은 신규고용으로부터 고용이득을 보다 높이려는 변화를 추구할 것이다. 이는 곧 주어진 상황에서 보다 임금을 낮게 책정하려는 변화를 의미하며 이에 따라 채용곡선이 아래로 이동한다. 따라서 E'에서 새로운 균형이 발생하는데 이때 원래 균형상태에 비해서 실업률은 증가하고 세후임금은 하락하며 빈 일

자리가 과거에 비해 늘어나게 된다. 이러한 변화는 사회보장관련 비용, 즉, 재분배성향이 강한 고용보험료, 의료보험료, 국민연금 등의 증가에 대해서는 동일하게 발생한다. 즉, 고용비용의 증가로 인해 기업의 채용곡선이 하향이동하는 현상을 보이게 된다.

만약에 사회보장관련 보조금, 예를 들어 실업보험금 또는 실업시 비정규적 근로행위(예: 지하경제 종사)로부터 얻는 소득이 증가할 경우, 개인이 임금협상시 유리한 조건을 점유함에 따라 보다 높은 임금을 주어진 빈 일자리에 대해 지불하지 않을 수 없게 된다. 이는 곧 임금협상곡선의 상향이동을 의미하며 이에 따라 임금이 상승하고, 기업의 채용은 줄어들게 되고 따라서 실업률 또한 증가한다.

현재의 경제상황은 소득세 및 고용관련 기업의 부담이 증가함에 따라 기업의 채용이 위축되고(즉, 채용곡선의 하향조정) 동시에 개인이 실업시 받게 되는 실업보험 및 기초생활보장법에 의거한 생활보조비가 증가하여 임금협상력이 상승(즉, 임금협상곡선의 상향조정)함에 따라 고용이 위축되고 기업이 부담하는 임금은 상승하게 되는 구조를 보이고 있다. 이러한 상황은 [그림 III-10]의 E'에 해당된다.

나) 현실적 제약

위에서 보았듯이 실업의 의미는 실업의 발생 이유가 자발적이었는가 아니면 비자발적이었는가에 따라 달라진다. 통상 우려해야 할 실업이란 개인이 비자발적으로 실업상태에 있을 때를 지칭한다. 따라서 근로의사가 있음에도 불구하고 고용되지 못했을 때를 의미한다. 그러나 비자발적으로 실직한 개인의 경우에도 어떤 직업이나 임금의 수준을 막론하고 고용되려 하지는 않고, 적어도 최소한의 수준(reservation level)에 해당하는 직업을 찾아야 만이 고용에 응한다는 사실이다. IMF 체제하이므로 최소한의 수준을 다소 낮추려는 성향이 있으나, 적어도 경제상황 및 개인의 인적자본의 수준을 고려하여 직업 및 고용의 선택을 한다. 따라서 실업률이 증가한다

고 해서 모든 실업자가 직업을 찾지 못한다는 것이 아니고, 이는 근로자 개인이 생각하는 최소한의 수준에 미달하는 직업이 주로 나타나는 대신, 매력적인 직업 기회는 좀처럼 나타나지 않기 때문이다. 이때 실업보험제도가 잘 발달되어 있는 경우 개인은 고용 및 직업선택에 있어 보다 신중하게 대처하려는 성향이 강할 것이다. 이는 실업시 소득보조가 잘 발달되어 있기 때문이다. 그렇다면 실업보험이 실업률을 지나치게 상승시킨다고 비난할 수 있을까? 답은 반드시 그렇지는 않다는 것이다. 실업보험이 없는 경우 실직하게 된 근로자는 통상적으로 많은 저축이 없는 것이 일반적이므로 유동성 제약 때문에 쉽사리 아무런 직업이라도 얻으려는 성향이 강하다고 할 수 있다. 따라서 유동성 제약이 없을 때에 비해 비록 실업기간이 단축되어 실업률이 하락하더라도 사회적으로 최적인 직업탐색을 할 수 없어 효율성이 하락할 수 있다. 그러므로 직업선택에 있어서 필연적으로 소요되는 탐색기간을 고려하면 실업률이 낮은 것만이 능사는 아닐 것이다. 단, 탐색기간이 필요 이상으로 길어지는 경우가 있을 수 있는데 실업자의 유동성 제약을 완화하는 정도를 넘어 지나치게 실업자의 구직기간을 길게 하도록 보조해주는 경우로, 유럽국가들의 경우 거의 무제한적으로 실업보험의 혜택을 주고 있어 사회적 문제가 되고 있다.

한편, 실직한 개인이 과연 자발적으로 이직한 것인가, 아니면 비자발적으로 해고당한 것인가를 구분하는 것이 정책입안자에게 중요한 관심사가 될 수 있을 것이다. 실업률의 상승이 모든 이에게 고통스러운 것이겠지만 비자발적 실업자에게 보다 고통스러운 것이지 기존의 직업을 스스로 그만둔 자의 경우 개인의 선택에 대한 대가라는 측면에서 별로 문제될 것이 없기 때문이다. 그러나 과연 실직자가 자발적으로 실직하였는지 또는 비자발적으로 실직하였는지를 구분하는 것이 현실적으로 간단한 문제가 아니다. 먼저, 비자발적 실업의 경우는 다소 간단하다. 기업의 갑작스런 해고통지에 의해

고용관계가 종료될 경우가 이에 해당된다. 반면 자발적 실업의 경우 기존의 고용에서 고용주와 불화 또는 팀원들과의 불화 등으로 인해 생산성이 제대로 발휘되지 못할 때 이직을 고려하게 되는 것이 일반적이다. 또한 근로자 개인이 생각하는 생산성에 부합하는 임금을 기업주에게 요구하더라도 이것이 받아들여지지 않을 경우 자발적 실업이 발생하는바, 이 경우 기업주가 부당하게 임금인상을 막았을 때 비록 형태상 자발적 실업일지라도 그 내용면에서 해고와 별로 다를 것이 없을 것이다. 이러한 이유 때문에 우리나라를 비롯하여 많은 나라에서 자발적 실업과 비자발적 실업을 그다지 구분하지 않고 있다. 특히, 노동시장의 유연성이 부족할수록 양자를 구분하는 것이 어렵다 할 수 있다.

4) 비정규직 직업기회(예: 지하경제 및 탈세부문에의 종사)가 존재할 경우

어느 경제를 막론하고 정규적인 고용과 함께 지하경제 또는 탈세와 관련되어 있는 비정규직 고용이 함께 존재한다. 이때 비록 실업보험금이 임금의 일정부분으로 고정되어 있다 하더라도 실질적으로 실업보험금과 임금간의 관계가 완전히 고정된 것이 아닐 가능성이 높다. 즉, 임금이 과세하여 기업의 노동수요가 감소할 때, 근로자 입장에서 보면 계속 고용되면 임금의 하락이 있게 되지만 비고용될 경우 비록 실업보험금이 낮아지기는 하지만 지하경제부문에서 얻게 되는 소득이 비과세로서 상대적으로 높아지는 셈이기 때문에 고용보다는 실직하여 실업보험금 및 비정규직 소득을 얻는 것이 나올 수 있다는 것이다.

우리나라의 경우 어느 나라 못지 않게 비정규직 노동시장이 발달되어 있는데 물론 여기서 발생하는 소득에 대해 거의 과세하고 있지 못하다. 특히, 영세사업장에 고용되어 있는 근로자는 자영자로 분류되는 경우가 많고 최근 고용보험 및 산재보험에 가입이 종용되

고 있으나 자발적인 가입이 극히 저조한 실정이다. 또한 머지않아 국민기초생활보장법이 시행될 예정이어서 모든 근로자가 자발적으로 본 제도의 수혜자가 될 수 있어 실업 및 비고용에 대한 보조가 매우 높은 실정이다. 따라서 근로자에 대한 과세는 계속적으로 근로의 매력을 비근로에 비해 저하시키고 있으며, 최근 일련의 변화들은 저소득근로자의 근로소득에 대한 한계세율을 급격히 상승시키는 역할을 하고 있기 때문에, 이들의 고용이 위축될 염려가 점차 현실화되고 있다.

5) 산업구조와 고용

앞서 고용문제를 논할 때 노동시장의 구조를 고려해야 함을 보여 주었다. 같은 조세정책이라 하더라도 노동시장의 구조에 따라 고용이 영향을 받기 때문이다. 또 한 가지 간과하지 않아야 할 사항으로 상품시장의 구조가 고용에 영향을 준다는 것이다. 소수의 대기업이 주요 산업을 독점하고 자금 지원상 우대를 받는 반면, 대다수의 소규모 기업이 자발적 자금 조달에 기초하여 여타 산업을 구성하는 구조를 먼저 상정해보자. 이러한 상황에서는 소규모 기업의 경우 자금압박 때문에 고용팽창에 있어 제약이 존재한다. 한편 대기업의 경우 자금지원상 유리한 점 때문에 한계사업까지 투자하지만 수익성의 급격한 하락으로 고용효과는 미미할 가능성이 높다.

반면 현재와 같이 자금지원상 혜택이 사라질 경우, 대기업 부문의 한계사업이 위축되고 소규모 기업의 장래성 및 수익성 높은 사업에 자금이 유입될 가능성이 존재한다. 단, 이러한 고용의 이동이 단순히 제로섬(zero-sum)하의 이동이 아니라는 데 중요성이 있다. 즉, 한계사업에 의한 고용효과는 미미하기 때문에 수익성 있는 사업으로의 이동은 보다 고용을 촉발할 수 있을 것이다.

단, 이때 간과하지 말아야 할 사항은 소규모 기업에 충분히 사업성이 있으나 자금상의 어려움으로 투자되지 못한 사업들이 존재하

고 있어야 한다는 것이다. 과거 대기업이 규모의 경제효과 및 우수인력의 활용에 따른 우위를 점하고 있어 소기업에 비해 생산성이 높아 인력의 고용에 보다 유리할 수 있었다. 이때 과연 소기업에 대한 보조 확대 및 대기업에 대한 보조의 축소가 과연 고용을 보다 더 창출할 수 있을지 의문시된다. 그러나 대기업의 규모의 경제 및 우수인력의 활용에 의한 생산성 증가가 미미한 현재와 같은 경우, 오히려 자금지원상 보조의 축소가 고용을 촉진할 수 있는 계기가 될 수 있으리라 판단된다.

6) 근로의욕을 제고하기 위해 실업이 이용되는 경우

(unemployment as a worker discipline device)

지금까지 이상적인 완전정보하의 완전경쟁적 노동시장에 수정이 가해질 경우 현실과 유사한 몇 가지 경우를 상정하여 논의를 전개해왔다. 현실경제에서 실업이란 경기가 악화될 때 발생하기도 하지만 개별근로자들의 근로의욕을 진작시키기 위한 도구로서 사용되는 것이 상당한 설득력을 얻고 있다. 특히, 개별 근로자의 노력을 최대한 이끌어내는 것이 고용주의 목표인데 근로의욕을 측정하는 것이 불가능하거나 많은 비용을 수반하기 때문에 항상 감시하는 것이 아니라 몇 차례 점검시 근무태도 및 작업내용이 부실할 경우 벌칙을 강하게 가함으로써 평상시에도 근로자들의 근로의욕 및 태도를 극대화시킨다는 것이다. 이러한 가설은 상당한 경험적 설득력을 얻고 있으며 미국과 같이 실업이 광범위한 사회뿐만 아니라 우리나라에도 부합하는 면이 많다고 판단된다. 예를 들어 완전경쟁적 시장에서와 달리 생산성의 변화에 1 대 1의 관계로 변화하지 않게 되므로 임금의 경직성을 설명하는 데 유리하다.

이러한 아이디어를 Shapiro and Stiglitz(1984)의 기본모형을 다소 변형시켜 조세와 실업보험제도가 포함되도록 고쳐볼 수 있다. 정태적 균형에서는 직업파손속도(job destruction rate)가 s 라고 정

의한다면, 신규고용속도(hiring rate)는 sL 이 되어야지 실직자의 수가 신규고용자의 수와 같아져 균형이 성립될 것이다. 그리고 신규고용이 실업자의 군(pool)에서 발생하므로 실업자가 직업을 얻게 될 확률은 sL/u 라고 할 수 있을 것이다. 이를 이용하여 실업자의 선택가치함수(option value function)를 정의해보면 다음과 같다.

$$rU = v + (sL/u)(E - U), \quad (\text{III-15})$$

여기서 U 는 실업자의 기대수익(효용), E 는 고용된 자의 기대수익(효용)을 의미한다. 한편 고용된 근로자의 경우 노력을 일정 수준 이상 투입하면(non-shirking) 다음과 같은 선택가치함수를 갖게 된다.

$$rE_i^{ns} = w_i - e - s(E_i^{ns} - U), \quad (\text{III-16})$$

여기서 e 는 노력에 수반되는 비용, 첨자 ns 는 비태만(non-shirking)을 의미한다. 동시에 근로를 태만히 하는 근로자의 경우 다음과 같은 선택가치함수를 갖게 된다.

$$rE_i^s = w_i - (s + q)(E_i^s - U), \quad (\text{III-17})$$

여기서 변수 q 가 의미하는 것은 태만할 경우 확률적으로 q 만큼 발각되어 해고되는 현상을 반영한다. 물론 균형에 있어서 $E_i^s = E_i^{ns} = E$ 가 성립되어야 하므로 태만 및 비태만 조건의 선택가치함수들의 균등화로부터 다음과 같은 임금방정식이 유도된다.

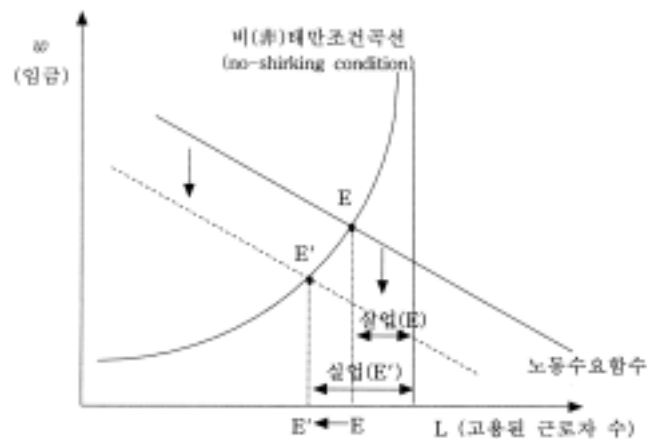
$$w = rU + \frac{(r+s+q)e}{q} \quad (\text{III-18})$$

본 식에 대해 몇 가지 유용한 해석이 가능하다. 첫째, 근로자의 임금이 기본임금(reservation wage)이라 해석할 수 있는 rU 보다 더 크다는 사실인데, 이는 기본적으로 기업이 개별 근로자의 성과

를 완전하게 모니터할 수 있는 능력이 부족하기 때문에 발생하는 불가피한 현상이며 생산성과 무관함을 위의 식은 보여주고 있다. 둘째, 조세가 위에서 본 임금방정식에 아무런 영향을 주지 못하고 있다는 사실이다. 이것은 조세가 실업수당 등에 영향을 미치지 못하는 한(예: 실업수당에 대한 과세) 공급측면에서 아무런 역할을 하지 못함을 의미한다.

본 효율임금 모형은 [그림 III-11]로서 간명하게 설명될 수 있다.

[그림 III-11] 효율임금모형(고용세의 경우)

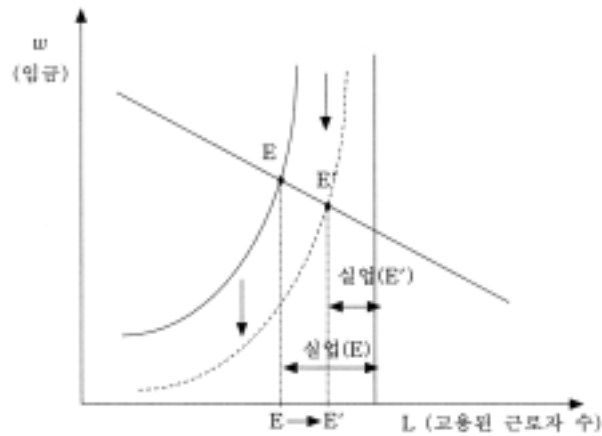


고용세의 부과로 인해 기업의 노동수요함수는 아래로 이동하게 된다. 반면 개인의 비태만조건곡선은 우상향하는데 그 이유는 임금이 낮을수록 근로의욕을 불러 일으키기 위해 보다 많은 해고를 실시해서 실업의 위험에 보다 높게 노출되도록 해야 되기 때문이다. 만약에 기업이 부담하는 고용관련 세부담이 상승한다면 근로의욕을 제고할 수 있는 임금의 지급이 어려워지고 대신 해고의 확률을 높여야 하기 때문에 실업률이 상승한다.

한편, 사회보험 및 공적부조제도가 축소되는 경우를 상정해보자.

이런 경우 개인이 실업시 당면하는 소득이 감소함에 따라 보다 낮은 비용으로 근로자들의 근로의욕을 제고시킬 수 있다. 이는 곧 비태만 조건 곡선이 하방으로 이동하는 것을 의미한다. 따라서 기업은 보다 용이하게 효율임금을 지급할 수 있어 과거에 비해 해고를 이용하여 근로태도를 개선하려는 시도를 보다 적게 할 수 있고 따라서 실업률이 하락하게 된다. 이러한 상황은 [그림 III-12]에 정리되어 있다.

[그림 III-12] 사회보험/공적부조의 축소



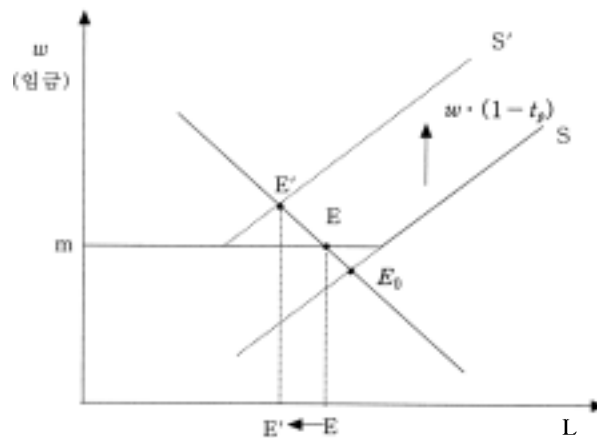
주 : 본 그림은 Stiglitz(1984)의 모형을 다소 변경하여 그 결과를 그림으로 재구성한 것임.

반면, 소득세가 상승하는 경우를 생각해 보자. 이때 개인들이 당면하는 세후소득은 감소한다. 따라서 근로소득세가 상승하기 이전에 비해 동일한 근로의욕을 불러 일으키려면 보다 높은 임금을 주든가 아니면 보다 높은 확률로써 해고를 해야 할 것이다. 이는 [그림 III-12]의 반대 상황으로서 비태만조건곡선의 상향이동으로 설명된다. 이때 실업률은 상승하고 기업이 지불하는 세전임금은 상승하나 개인이 받는 세후임금은 하락하게 된다.

7) 최저임금제도(minimum wage)의 존재

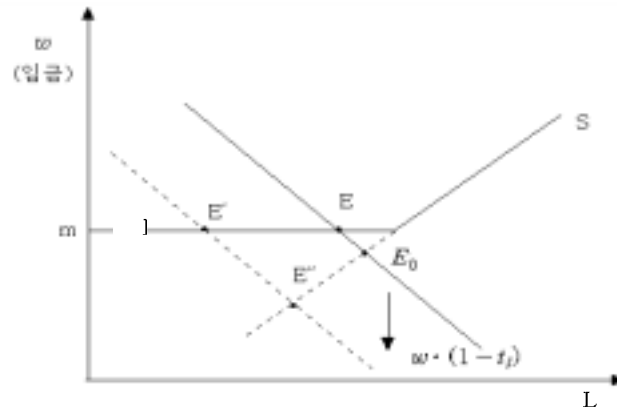
저소득층의 고용여건을 결정하는 중요한 요인으로 최근 법안이 통과된 기초생활보장법, 저소득계층에 대한 소득공제제도, 그리고 최저임금제도를 들 수 있다. 기초생활보장법 및 저소득계층에 대한 소득공제제도는 추후 설명할 것이므로 여기서는 최저임금제도만을 논의하기로 한다. 최저임금제도의 경우 일정수준 이하로의 임금 하락을 방지하는 역할을 하기 때문에 그대신 고용이 보다 희생되는 결과를 야기시킨다. 노동시장의 한계적 참여자인 저소득층의 소득보장이 곧 한계적 근로자의 시장 참여를 막고 비자발적 실업을 유도하게 됨을 알 수 있다. 이는 [그림 III-13]과 [그림 III-14]의 고용세 및 소득세의 인상효과를 통해 설명된다.

[그림 III-13] 최저임금제도의 도입(소득세 인상의 경우)



최저 임금제도의 시행은 초기노동시장의 균형(E_0)에서 임금을 상승시키지만 고용은 감소시켜 새로운 균형(E)을 초래한다. 여기서 소득세가 부과되면 노동공급선은 $s'm$ 으로 이동하고 이에 따라 새로운 균형 E' 가 생성되는데 이때 임금과 고용이 모두 다소간 줄어들게 된다([그림 III-13] 참조).

[그림 III-14] 최저임금제도의 도입(고용세 인상의 경우)



반면 [그림 III-14]에서처럼 고용세의 부과에 따라 기업의 노동수요가 감소될 경우 최저임금제도는 임금의 하방경직성을 형성하고 이는 곧 고용의 보다 급격한 감축으로 이어짐을 보이고 있다($E \rightarrow E'$). 그리고 만약에 임금의 하방조정이 가능할 경우 고용의 감축은 다소 줄어들 수 있음을 보여준다(E'').

이상의 논의는 비경쟁적 노동시장의 경우 대개 기존 왜곡이 존재하는 상황에 해당하므로 조세제도를 보다 소득비례적으로 운용하고 사회보장제도 또한 보장의 수준을 적절히 유지하며 보장방법 또한 소득비례적으로 운용할 필요가 있음을 보여준다.

2. 세원의 대체 및 확대에 의한 고용 창출방안

가. 대체세원으로서의 환경세(environmental tax)

1) 이론적 배경

일반적으로 고용과 밀접한 관련이 있는 세제로 알려진 소득세제 뿐만 아니라 기타 소비세제, 법인세제 및 각종 조세감면제도 등 또한 고용에 영향을 미칠 수 있다. 물론 성격상 다소 간접적이라는 특징 때문에 주로 단기보다는 장기적 효과를 기대해볼 수 있다. 예

를 들어 소득세가 너무 누진적이어서 근로의 결정에 있어서 경제적 왜곡이 지나치게 컸다면 소비세제를 다소 보완하여 소비세의 수준을 제고하고 이로 인한 세수를 소득세의 인하에 이용한다면 전반적으로 경제적 왜곡을 줄이면서 자원을 효율적으로 활용하는 결과를 가져올 수 있다. 이러한 측면에서 경제적 효율성을 증대시키고 특히 고용을 창출하는 데 도움을 줄 수 있다.

최근 대체세원의 발굴 및 확보된 세수의 세목간 이전(revenue recycling)에 의해 고용 확대를 추구하려는 논의가 주요 선진국을 중심으로 활발하게 이루어지고 있다. 특히, 형평성에 대한 관심이 높은 유럽국가들을 중심으로 논의가 활발한데, 가장 중요한 이슈는 이들 국가에는 기존의 직접세인 소득세가 지나치게 누진적이라는 것이다. 특히, 소득세뿐만 아니라 각종 사회보험제도 또한 재분배 기능이 높아 근로로부터 발생하는 소득에 대해 높은 비율의 과세가 이루어지고 있다. 이 경우 과세가 약하게 이루어지고 있는 기타 세원으로부터 과세를 좀더 많이 하고 기존에 지나친 과세를 하던 소득세를 낮추어주려는 노력이 효율성을 증대시킬 수 있다. 물론 이 경우 형평성에 대한 고려가 다소 약해질 수 있으므로 간접세에도 일종의 누진성을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

$$\text{조세의 초과부담(excess burden)} \approx \frac{1}{2} t^2 \quad (\text{III-19})$$

따라서 동일한 세수기반을 지닌 유사한 요소 또는 재화에 대한 과세의 경우, t 만큼의 세율을 어느 한 요소 및 재화에 부과하기보다는 고루 배분하는 것이 조세의 초과부담을 줄일 수 있어 전체 경제적으로 보아 이득이 되는 것이다. 예를 들어 유사한 세원이 n 가지 있다면 아래 식의 좌변은 한 가지 요소에 과세를 집중하는 것이고, 오른쪽 항은 이를 고루 배분하는 경우를 의미한다.

$$\frac{1}{2} t^2 > \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n [(1/n)t]^2 = \frac{1}{2n} t^2 \quad (\text{III-20})$$

2) 유럽제국의 환경세 논의

우리나라와 달리 유럽제국들의 경우 오랜 역사에 기초하여 소득 재분배에 대한 사회적 압력이 강하고 사회보장제도가 확립되어 있어 소득과세의 누진도가 매우 강한 것이 사실이다. 즉, 높은 누진도를 지닌 소득세제를 이용하여 재분배 및 사회보장 재원을 마련하고 있는 것이다. 1980년대에 들어 후발 개도국 및 아시아 경제의 급속한 성장 및 개도국 시장의 축소로 인하여 경기침체가 장기화되고 폭넓은 사회보장에 따른 근로의욕 감퇴 때문에 소득에 대한 과세를 낮추려는 노력이 강하게 추진되어왔으나 재분배에 대한 사회적 압력 또한 무시할 수 없어 소득세제의 개혁이 어려운 실정이었다. 그러나 1990년대에 들어 환경에 대한 오염문제가 사회적 관심사로 등장하면서 환경에 대한 과세를 통하여 환경을 보호하고 여기서 얻은 재원을 이미 심각하게 왜곡되어 있는 근로행위에 대한 보조를 위해 사용하자는 제안이 논의되기 시작하였다.

제일 먼저 논의된 사항으로서 환경세의 과세로 경제 전체의 효용이 증가하는가 하는 문제인데 일반적으로 과세를 하게 되면 해당 세원의 베이스가 위축되므로 이에 따르는 비효율성이 야기된다. 단, 환경세의 경우 해당 환경오염관련 제품의 생산이 위축되어 환경문제가 해결되기 때문에 효용이 상승하는 두 가지의 상반된 효과를 지니고 있다. 따라서 이미 기존의 소득세제(특히, 근로에 대한 과세) 등에 의해 세원이 매우 좁혀져 있는 실정이라면 환경세의 과세로 환경문제를 어느 정도 해결하면서, 동시에 환경오염과 밀접한 관련이 있는 재화에 대한 과세는 곧 근로에 대한 지나친 과세를 완화하는 역할을 하기 때문에 결국 고용 또는 근로의욕을 제고함으로써 종합적으로 사회후생을 제고할 수 있는 역할을 할 수 있을 것이다. 이러한 명제는 환경세의 이중배당(double dividend, 즉 환경과 고용 문제를 동시에 해결한다는 의미) 정리로 불리고 있는데 논의의 초기에 환경세의 부과로 인한 수입을 근로소득세 경감을 위해

사용할 경우 사회적 후생을 증가시킬 수 있다고 보았는데(strong form double dividend) 이후 그렇지 않을 가능성이 높다는 결론에 도달하였다. 즉, 근로에 대한 과세가 미약할 경우 환경세의 도입은 환경관련 세원의 위축과 함께 환경오염을 개선시킬 수 있지만 환경오염관련 소비에 대한 일정수준 이상의 과세가 근로의욕을 급격히 위축시키므로 환경세의 도입을 하지 않아야 하는 결과를 가져올 수도 있다(Bovenberg and de Mooij(1994)).

이러한 논의와 함께 ‘약한 형태(weak form)’의 환경세 정리가 정립되었는데 여기서는 환경오염관련 제품에 대한 과세로부터 발생한 수입을 근로소득세율의 인하를 위해 사용하는 경우가 럽섬(lump sum)으로 개인에게 돌려주는 경우에 비해 우월하다는 것이다(Goulder(1995)). 과거에 과세하지 않았던 환경에 대한 과세로부터 추가적인 세수의 확보가 가능하고 이로써 소득에 대한 과세를 적게 하도록 세수를 이전함으로써 근로의욕이 제고된다. 이로부터 경제 전체적으로 효율성이 제고됨으로써 환경문제뿐만 아니라 고용문제까지 해결할 수 있게 된다.

우리나라의 경우 석유류에 대한 과세가 환경오염과 관련하여 가장 중요한 세제라 할 수 있다. 이로부터 교통세에 대해서만 연간 7조 2천억 원(휘발유 및 경유) 정도의 세수가 확보되고 있으며, 이는 곧 세수 확보 차원에서뿐만 아니라 시간에 대한 기회비용을 높여주는 효과 또한 있어 소득세제의 근로의욕 왜곡효과를 완화해주는 긍정적 역할 또한 수행하고 있다. 이는 달리 표현하면 이중의 혜택을 갖고 있다고 판단할 수도 있겠다. 우리나라의 경우 특정 도시지역을 중심으로 대기오염 등 환경문제가 심각하며 동시에 교통체증으로 낭비되는 시간비용이 매우 높고 기존 환경세의 규모가 작기 때문에 이들 재원에 대해 과세를 보다 늘리고 소득에 대한 과세를 낮추어 경제 전체의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

유럽제국들에서 이러한 환경세의 강화와 소득세제의 완화를 통해

환경보호 및 고용 창출의 양자 혜택을 극대화하려는 정책적 노력이 1990년대 들어 매우 적극적으로 실시된 바 있고 최근 대부분의 조세개편 논의는 사실상 거의 전부가 환경세에 집중해 있다고 해도 과언이 아니다(Bovenberg(1999)). 아직 경험적 연구는 많지 않으나 환경세의 강화 및 소득세제의 완화가 고용의 확대를 가져왔다는 직접적인 연구결과는 미흡하다(Carraro 외(1996)). 그렇지만 환경세 관련 이론적 연구결과는 매우 약한 가정 속에서 구성된 일반균형모형을 이용한 분석에 기초해 있다는 점에서 주목할 만하다고 본다. 물론 이러한 조세인센티브가 완전한 영향을 미치려면 개별 경제주체들의 완전한 인지를 전제로 한 것이므로 그 효과가 나타나는 데 소비자 및 산업구조의 변화를 가져올 만큼 상당한 시간이 걸릴 수 있기 때문에 고용 창출을 위한 정책으로서 단기적 관점보다는 장기적인 관점에서 이해하는 것이 타당하리라 본다.

나. 세원 확대와 세율인하정책

1) 과세제도

1990년대 들어 OECD 국가를 중심으로 유행처럼 추진된 조세정책의 방향은 과세베이스를 확대하고 이를 통해 노동에 대한 과세를 완화함으로써 근로의욕 및 경제의지(will to economize)를 향상시켜보자는 것이었다. 동일한 목표를 가지고 있지만 각국별로 과세제도가 상이하여 다양한 방식으로 추진되고 있다. 비록 고용문제와 별도로 시급히 추진할 필요가 있는 조세제도 개편에 관한 사항이지만 기존 논의와 별도로 고용 창출이라는 측면에서 어떠한 효과를 갖고 있는지 알아보기 위해 과세방식이 고용에 미치는 효과에 관한 논의를 하기로 한다.

가) 포괄주의 소득과세제도

세원의 포괄성(comprehensiveness)은 곧 개별 경제행위에 대한 세 부담의 초과부담이 확률적으로 낮아질 가능성이 높다는 차원에서 이

해해야 할 것이다. 앞서 모형에서 보았듯이 각종 조세부담은 기본적으로 근로에 전가되는 것이 일반적이므로 반드시 근로소득세의 인하가 아니더라도 세원의 확대조치는 확률적으로 세부담이 일부계층 특히 근로계층에게 전가되는 현상을 약화시킬 수 있다. 바로 이러한 논거에서 포괄주의 소득과세제도는 고용 창출 능력을 제고할 가능성이 높다.

통상적인 조세이론은 대개 최적과세(optimal taxation)의 구조에 대한 논의가 주를 이루어 왔다. 그러나 현실적으로 과세가 이루어질 때 전통적 조세이론의 접근이 그대로 적용되지는 못하는데 이는 조세행정의 부담뿐만 아니라 형평성에 대한 제약에 기인한다. 물론 형평성에 대한 철학적 관점을 명시적으로 최적과세 모형에 포함하는 것이 불가능한 것은 아니지만 과연 어떠한 구조 및 수준의 형평성을 추구해야 하는지에 관한 사회적 합의를 이루어내기는 불가능하다(Arrow의 불가능성 정리). 따라서 이론보다는 흔히 동의할 수 있는 형평성의 구조가 무엇인가가 현실적으로 중요한 과제로 인식되고 있으며 이에 대한 논의가 헤이그와 사이먼에 의해 각각 1920년대 및 1930년대에 이루어졌으나 다시 1970년대에 들어 조세에 대한 사회적 관심이 고조될 무렵 재차 논의되고 있다. 포괄주의 소득과세의 기본적 사고는 실제 발생한 행위보다는 잠재력에 기초하여 과세하자는 것이다. 즉 구매의 결과인 소비보다는 구매력 그 자체에 대하여 과세하자는 사고를 말한다. 이러한 관점은 결과적으로 소비뿐만 아니라 납세자 개인의 순자산이 과세 베이스로 작용함을 알 수 있다. 즉,

$$\begin{aligned} \text{포괄소득} &= \text{근로소득} + \text{저축으로부터 발생한 소득} + \text{이전수입} - \\ &\quad \text{이전지출} - \text{필요경비} = \text{실제소비} + \text{자산의 변동(III-21)} \end{aligned}$$

이러한 과세 기준의 설정은 모든 소득을 동일한 과세방법에 의거하여 조세를 징수하므로 수평적 형평성을 충족한다. 또한 소득의 형태를 인위적으로 변경시켜 과세를 회피하려는 유인(income

shifting)을 낮추어 조세회피 관련 자원의 낭비를 막을 수 있다. 그리고 과세 베이스를 넓힘에 따라 각종 기존의 한계세율을 낮출 수 있게 되고 따라서 근로의 왜곡을 가장 줄일 수 있다. 또한 각종 우연에 기초한 소득, 유산에 의거한 소득 또한 동일한 차원에서 과세를 할 수 있게 된다.

그러나 실제 과세체계와 포괄주의 과세체계간의 괴리는 포괄주의를 가장 잘 운영하고 있다고 평가되는 미국의 경우에서도 발견되어진다. 첫째, 자본이득에 대해서는 이득이 실현(realize)될 때에만 과세하므로 이득이 발생(accrue)할 때에는 포괄주의 과세의 기본정신과 달리 과세가 되지 못한다. 둘째, 증여 및 상속에 대해서도 제한적인 범위에서만 포괄주의 과세가 이루어지고 있다. 증여의 경우 일종의 '소비'행위라고 보게 되면 과세의 대상에 포함되어야 하나 대부분의 국가에서는 증여받은 금액을 근로소득 및 저축소득과 함께 과세대상 소득으로 간주하여 포괄하지만, 증여한 금액에 대해서 과세를 하지 않으며 소득공제를 허용하지 않는다. 셋째, 저축과 투자에 대해서 각종 조세감면이 허용되어 소득의 포괄에서 누락된다. 넷째, 아무리 시장이 잘 발달된 미국에서도 몇몇 자산에 대해서는 시장이 활성화되어 있지 못하여 시장가격이 존재하지 않는 경우가 있다. 예를 들어 연금소득을 받을 권리(pension rights), 파트너십에 기초한 소규모회사의 자산, 미래소득 등은 위의 식 (III-21)에서 언급한 것과는 달리 자산의 변동분(순자산의 증식)에 좀처럼 포함되지 않는다.

이러한 형평성에 기초한 포괄주의 과세체도는 현실적으로 그 이상을 실현하기도 어렵거나 실제로 측정하기가 용이하지 않거나 불확실한 소득이 존재하기 때문에 비과세 처리되는 경우가 있다. 이때 경제적 효율성이 주요 이슈로 등장하게 되는데 예를 들어 앞서 언급한 증여의 경우 증여받은 금액에 대한 과세가 이루어지고 증여한 금액에 대한 소득공제가 이루어지지 않을 경우 증여행위를

위축시킬 우려가 있다. 필요경비가 특정한도 내에서만 소득공제된다면 이는 경비로 지출되는 비용을 줄이게 될 유인을 준다.

실제로 한 가지 중요한 이슈는 포괄주의 과세제도의 단위문제이다. 누구의 소득에 대해 합산을 해야 하는지 명확하지 않은데 실제로 가족과 개인에 대한 세제상 대우가 다르다는 것이다. 많은 국가에서는 가족을 중심으로 경제활동이 효율적으로 이루어지고 있으며 특히, 인적자본의 축적이 가족 내에서 발생하므로 가족의 형성 및 유지에 대한 유인을 상당히 제공하고 있다. 따라서 과세의 단위가 가족으로 되어 있는 경우가 많고 행정적 편의성과 그 방향이 일치하므로 여러 가지 면에서 가족을 단위로 과세가 이루어지고 있다. 그러나 이와 동시에 자녀는 과세상 분리되어 처리되고 있는 경우가 다수의 국가에서 발견된다(예를 들어 미국). 따라서 자녀에게 부모의 소득을 이전시키는 방법으로 과세를 회피하는 경우가 종종 발생하고 있다.

또 다른 문제점으로 잠재적 구매력의 개념은 일시소득과 평생소득에 대한 구분이 존재하지 않는다는 것이다. Vickrey 교수는 이를 '위험에 대한 벌칙(penalty on risk)'으로 표현하고 있는데 소득세제의 누진성을 고려할 때 소득의 흐름이 불안정한 개인일수록 세부담이 보다 증가함을 지적하면서 조세가 어떤 한 시점에서 다양한 개인들에 대하여 일정한 수준의 형평성을 유지하는 것은 바람직하나 주어진 개인 내에서 소득과세의 형평성은 유지하지 못함을 문제점으로 제기한 바 있다. 연예인, 운동선수 등의 연봉 및 상금이 이에 해당한다.

마지막으로 인플레이션에 대한 완전한 인덱스화(indexation)가 이루어지지 않을 경우 소득세의 누진적 한계세율이 적시에 완화되도록 개정되지 않는다면 세부담이 증가하여 세수가 증가하는 경향이 현행 '열거주의+분리과세'체제에 비해 포괄주의 과세체제하에서 보다 심각하게 발생될 우려가 있다(tax bracket creep).

지금까지의 논의를 요약하면 포괄주의 과세란 특정 이론에 기초를 둔 가설이라기보다는 형평성을 강조하는 과세방법이지만 실제 시행시 소득의 흐름을 포착하기 어렵고, 소득의 안정성을 충분히 고려한 누진도의 적용이 어렵기 때문에 본래의 이상을 실현하는 것이 그리 용이하지 않다는 것이다. 그러나 과세의 폭을 확대하는 방향으로 나아가는 것은 기존 세원에 대한 약한 과세를 의미하기 때문에 방향 자체의 측면에서는 옳다고 판단된다. 단, 모든 세원에 대한 합산·중과가 자칫 소득능력에 대한 지나친 벌칙으로 작용할 가능성이 높기 때문에 주의해야 할 것이다.

나) 분리과세제도

분리과세제도는 포괄주의 과세제도에 비해 세원의 포괄성이 낮아 개별 경제행위에 대한 세부담의 초과부담이 확률적으로 높아질 가능성이 높다는 차원에서 이해해야 할 것이다. 바로 이러한 논거에서 분리과세제도는 고용 창출 능력을 제한할 가능성이 높다.

미국, 호주 등의 영미계통국가들을 제외한 대부분의 국가들에서는 소득과약에 따른 세무행정이 잘 발달되어 있지 않고 행정 비용이 높아 개별 소득세원에 대하여 따로 분리하여 원천징수(withholding taxation)하는 사례가 많다. 이때 과세세원으로 정한 소득에 대해 소득과약 문제가 완화되는데, 이는 징수업무를 은행 등 거래 당사자 중 어느 한쪽이 직접 징수하여 국세당국에 보고하도록 되어 있기 때문이다.

이러한 방식으로 조세를 징수하다 보면 과세하기 쉬운 세원에 보다 많은 과세를 하는 경향이 발생하는데, 이는 징세당국의 입장에서 보면 징세비용을 낮추고 주어진 세수목표를 충족시키는 데 매우 타당한 방법이다. 그러나 문제는 근로소득과 같이 투명한 세원에 강한 과세가 이루어지는 반면 사업소득이나 채권, 주식 등의 비교적 복잡한 거래과정을 수반하는 소득에 대해서는 과세하지 않게 되는 경향이 나타난다는 것이다. 이러한 과세제도는 고용에 대한 직

접적 부담을 매우 높게 하는 반면, 기타 세원에 대해 약하게 과세함으로써 생산요소의 효율적 활용을 저해한다.

다) 소비세제

세원의 포괄성면에서 소비세제는 탈루가 용이한 소득세제에 비해 오히려 우월할 수 있다는 점에서 고용 창출에 보다 유리할 수 있다. 특히, 앞서 모형에서 보았듯이 각종 조세부담은 기본적으로 근로에 전가되는 것이 일반적이는데 자영자의 경우 조세회피가 용이할 경우 비록 과세베이스가 포괄적이더라도 세부담이 일부 계층 특히 근로계층에게 집중될 수 있다. 이러한 속성에 비하면 소비세제의 경우 조세회피가 특정계층이라고 보다 유리할 근거가 없어 세부담이 고루 분배될 수 있고 따라서 초과부담이 약화될 수 있다. 이러한 논거에서 소비세제는 고용 창출 능력을 제고할 가능성이 보다 높다고 하겠다.

만약에 개인의 평생소득을 기준으로 과세를 할 경우 자산의 변동분은 거의 무시할 만한 수준이라 볼 수 있다. 즉, 유산의 상속액이 거의 없거나 또는 유산상속액만큼 자손에게 물려줄 경우 개인의 자산 변동분은 사실상 없다고 할 수 있다. 이때 과세베이스인 평생소득은 평생소비와 같다 할 수 있다. 따라서 평생소비의 현재가치를 과세의 기준으로 판단할 수 있는 근거를 주게 된다. 이것은 바로 소비세를 중심으로 한 과세구조를 의미한다. 18세기에 Hobbs에 의해 주창되었듯이, 자신이 창출한 재화 및 용역이 아니라 사회로부터 ‘가져온(draw from the society)’ 재화 및 용역에 기초하여 과세한다는 것이 소비세제의 입장이다. 어느 경제를 막론하고 소비세제의 단면을 포함하지 않는 것은 없다. 미국의 경우에도 포괄주의에 의한 소득세가 주요 근간으로 자리잡고 있으나, 소비세 또한 일정 비중을 계속 차지하고 있으며 그 비중은 점차 상승해야 한다는 연구결과가 지속적으로 축적되고 있는 실정이다. 먼저 소비세제의 주요한 형태를 소개하자면 다음과 같다.

첫째, 소매단계의 소비세는 미국의 경우 주세(state tax)로 관세되고 있는데, 최종소비재에만 부과되고 있으나 의식주 관련 품목은 면세되고 있다.

둘째, 부가가치세는 생산의 여러 단계에서 다음 단계로 이전할 때 각기 부과되는데 이는 본질적으로 동일한 세율(uniform tax rate)을 모든 최종재(final goods)에 부과하는 것과 같다.

셋째, 평생노동 및 평생이진소득(lifetime labor income and lifetime transfers)은 개인이 벌어들인 소득을 결국 모두 소비한다고 가정하면 비록 전통적 소비세(위의 두 가지)에 비하여 조세납부의 시기가 다르지만 궁극적으로 소비세에 의해 과세된다 할 수 있다.

$$\sum_{t=1}^T (1+t)p_t c_t = \sum_{t=1}^T (w_t L_t + r_t K_t)^6 \quad (\text{III-22})$$

$$\sum_{t=1}^T p_t c_t = \sum_{t=1}^T \frac{w_t L_t + r_t K_t}{1+t} \quad (\text{III-23})$$

라) 노동소득과세

한편, 소비세제란 결국 개인의 소득에 대한 과세인데 정태적 모형에서 이자소득 및 유산 등이 없다고 가정하면 노동에 대한 과세와 본질적으로 동일하다. 즉,

$$(1+t)c_1 + (1+t)p_2 c_2 + (1+t)p_3 c_3 + \dots + (1+t)p_n c_n = wL \quad (\text{III-24})$$

$$c_1 + p_2 c_2 + p_3 c_3 + \dots + p_n c_n = \frac{w}{1+t} L \quad (\text{III-25})$$

식 (III-24)에서는 재화의 소비에 대한 일정비율의 과세를 실시한 반면 식 (III-25)에서는 과세가 임금을 낮추는 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 따라서 특정 조건하에서 소비세제는 노동에 대한 과세

6) 좌변의 가격변수 $p(t)$ 는 이자율을 고려한 변수이다.

와 같음을 알 수 있다. 단, 소비세제는 통상적으로 단일세율을 기본으로 하는 데 반해 노동에 대한 과세는 누진적 구조를 지님으로써 보다 효율성을 저해할 가능성이 높다. 이와 함께 노동과세제도에서는 자본 및 자산에 대한 과세가 이루어지지 않음으로 인해 노동에 대한 중과가 이루어지는 문제를 야기한다.

마) 시사점

먼저, 현재의 분리과세제도의 과세베이스를 넓혀 조세의 초과부담이 기존 세원에 집중되는 경향을 줄이려는 노력이 필요하다 하겠다. 이러한 맥락에서 포괄주의 과세가 형평성뿐만 아니라 효율성을 제고하기 위한 유용한 제도이므로 분리과세제도하에서 세원의 확대를 추진해야 할 것이다. 단, 과세베이스의 측면에서 보게 되면 포괄주의 소득세제도의 소비세와 사실상 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 이것은 평생소득의 현재가치는 평생소비의 현재가치와 동일하기 때문이며 오직 차이점은 과세의 시기(timing)가 다르다는 것뿐이다. 만약에 소득정보에 대한 비대칭성을 고려한다면 소비세의 과세베이스가 더 넓다고 보는 것이 타당할 것이다.

한편, 형평성 측면에서 포괄주의 소득세가 누진도를 보다 직접적으로 활용할 수 있다는 이점이 있는 것으로 생각되고 있으나 실제로 자영업자에 대한 세원 파악은 매우 어려운 것이 사실이다. 따라서 이들에 대한 과세는 결코 형평하다고 할 수 없다. 또한 자영업자들의 사업시 비용처리의 실태는 실제법의 규정대로 지켜진다고 보기 어렵고 그 나라의 조세행정 수준 및 납세자의 의식 수준에 직접적으로 영향을 받게 된다. 이에 비하면 소비세를 과세베이스로 정하였을 경우 이와 같은 조세행정상의 부담 및 납세자의 순응도와 관계없이 세제를 운영할 수 있고, 특별소비세 등을 제대로 이용한다면 형평성 또한 적절히 유지할 수 있을 것이다.

이와 함께 간과하지 말아야 할 사항으로서, 소득세제에서 보듯이

소득이 낮은 자에 대한 세부담은 다소 낮게 유지하는 반면 소득이 높은 자의 경우 높게 하는 누진성이 당연시되고 있으나, 효율성과 형평성을 동시에 고려한 과세는 거의 누진적이지 않은 구조를 지남(Mirrlees(1971))을 상기할 필요가 있다. 만약에 이러한 결과를 포괄주의 소득세제 및 소비세제의 비교에 적용하여 본다면 조세행정비용이 상당한 것이 현실이고 자영자에 대한 과세가 미약한 현실 또한 고려한다면 효율성 및 형평성 측면에서 소비세제가 보다 우월하다 할 수 있다. 그렇다면 왜 소비세제로 이전을 하지 않는가가 문제로 제기되는데 이는 조세개혁에 대한 불확실성 및 이전비용에 대한 부담 때문이다. 미국의 경우 또한 이러한 이전을 심각히 고려하고 있으나 실행에 옮기지 못하고 있다. 그러나 최근 Hall과 Robushka(1996) 등에 의해 소비세 이전 논의가 활발히 이루어지고 있는 실정이다.

따라서 단기적으로 현행 분리과세제도하에서라도 포괄주의 소득과 세제도의 확장된 소득의 범주를 받아들여 세원을 확대해야 하겠고 동시에 소득과약에 대한 한계를 인식하고 소비세제의 확대를 추진하여 넓고 낮은 세율의 과세방식을 지속적으로 추진하는 것이 고용 창출에도 도움이 될 것이다. 이때 소비세제의 확대가 가져오는 역진성을 줄이기 위해 소비세율의 차등화 노력이 필요할 것이다.

3. 조세행정과 고용

조세행정이 고용에 미치는 영향에 대한 연구는 국내외적으로 거의 없는 것으로 보인다. 주로 조세행정은 탈세의 수준에 어떠한 영향을 미치겠는가를 중점적으로 연구해오기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우 탈세의 개연성이 특정한 그룹에 집중적으로 발생한다고 알려져있으며 경제환경이 많이 호전되었음에도 불구하고 대부분의 선진국들과는 달리 자영자에 속하는 그룹이 계속해서 높은 규모를 보이고 있다는 데 고용형태의 큰 특징이 있다고 하겠다. 따라서 이

러한 현상이 고용에 어떠한 영향을 미치는지 논의해 보는 것이 중요한 과제라고 판단된다.

어느 경제를 막론하고 개인의 경제활동정보에 대한 정부의 접근에는 법적 그리고 경제적 한계가 존재한다. 법적 한계는 실정법에 의하여 규정되는바 결국 객관적 자료의 제시가 가능하기 위하여 많은 정보가 필요하게 되고 이에 많은 비용이 수반된다. 다른 조건이 일정하다면 정보의 비대칭성이 강한 부문은 이러한 비용문제에 편승하여 탈세가 보다 용이해지고 징세당국과 개인들간에는 암묵적인 조세행정의 영역에 대한 합의가 존재할 것이다. 이것은 일종의 경제의 균형상태에 대응하는 ‘균형탈세’라 할 수 있으며 급격한 외생적 변화(예: 정치적 변화)가 없는 한 쉽게 변화하기 어려운 균형 상태라 할 수 있다.

그러나 조세행정의 실제 성과에 따라 동일한 조세제도가 경제에 미치는 영향은 달라진다. 예를 들어 조세행정 조직을 혁신하여 조세제도에 기술된 거의 모든 세원에 대해 조세를 징수할 경우 세수가 증가하고 개인들의 세부담은 일반적으로 상승한다. 따라서 세수의 증가분을 감안하여 세율을 인하하여 전반적으로 낮은 세율을 유지할 수 있게 된다. 따라서 조세행정의 개혁은 조세제도의 개혁만큼 중요한 경제적 의미를 지니게 된다. 그러나 조세행정에 관한 논의는 자료의 제약 등으로 매우 제한적인 데 그치고 있다. 본장에서는 조세행정의 고용효과에 대해 논의하기로 한다.

가. 부문간 실효세율의 차별화

징세당국은 주어진 예산을 바탕으로 주어진 목표 세수치를 가능한 한 최소의 노력과 비용으로 달성함으로써 조직의 후생을 극대화할 것이다. 여기서 말하는 조직의 후생이란 일종의 이윤으로서 조직 내에 귀속되고 조직을 위하여 사용되며 징세당국은 최소화된 비용을 상부에 알리려하지 않을 것이다. 세수목표치는 대부분 전년 대비 예상 물

가상승률 등을 고려하여 정부에 의하여 정해지는 것으로 과세당국이 결정하는 선택변수가 아니라는 사실에는 이의가 없을 것이다.

예산은 해당 부서와 중앙정부간의 협상력에 의하여 영향받는 부분이 없지 않으나 상당 부분 전년 대비 비율로 중앙정부에 의하여 결정된다고 본다. 이를 뒷받침하는 자료로서 <표 III-1>을 살펴보자. <표 III-1>에서 보듯이 실제로 1980년 후반 이후 세수 대비 예산의 비중이 큰 변화없이 유지되는 것으로 보이는데, 이는 전년 대비 일정 비율로 예산의 증가가 있었기 때문인 것으로 보인다. 일단 목표세수가 점진적으로 물가 등에 따라 변동하므로 예산 또한 급격히 변동할 이유가 없는 것으로 보인다.

<표 III-1> 연도별 국세청 예산, 세수실적, 예산대비 세수, 1인당 예산 현황

	배당예산 (천원)	정 원 (명)	세 수 (억원)	세수/예산	1인당 예산 (1986=100) 천원
1980	-	13,251	42,177	-	-
1985	100,673,010	14,852	89,416	88.79	6,778
1986	111,554,901	14,869	100,990	90.49	7,298
1987	123,041,921	14,878	120,159	97.69	7,773
1988	145,672,861	14,878	150,838	103.53	8,688
1989	169,552,057	15,391	180,780	106.59	9,289
1990	210,613,846	16,481	226,778	107.68	9,369
1991	267,148,721	16,481	269,854	101.03	10,785
1992	312,993,679	16,945	320,853	102.51	11,581
1993	351,327,666	17,305	363,747	103.54	12,121
1994	400,455,653	17,491	436,905	109.09	12,950
1995	478,034,574	17,491	517,487	108.26	14,662
1996	546,197,933	17,838	591,997	108.38	16,383
1997	598,648,062	17,625	636,459	106.32	17,535
1998	634,614,048	17,253	-	-	18,502

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

이러한 상태에서 얻는 결론은 징수비용이 낮은 부문 위주로 징세가 편중되어 이루어지고 목표치가 달성되면 세정 자체에 문제가 없는 것으로 간주된다는 사실이다. 거래정보가 비교적 투명한 부문, 징세실적 대비 징세노력이 적은 부문으로 과세의 편중현상이 발생한다. <표 III-1>에서 보듯이 최근 오히려 예산 대비 인원이 감소되고 있다. 전산화에 따른 인원절감효과라 생각되지만 본질적으로 지하경제 활동에 대한 현장지도와 현금수입업종에 대한 감시, 예를 들어 신용카드 사용의 확대를 촉진하기 위한 감시 등으로 소요되는 인력에 대한 투입은 부족할 것이라는 전망이 가능하다. <표 III-2>는 국세청 인원에 대한 국제비교를 요약한 것이다. <표 III-1>과 마찬가지로 조사업무가 미진할 수밖에 없는 이유를 보여준다.

<표 III-2> 각국의 국세공무원 수 비교(1998. 12)

(단위 : 명)

	한 국	미 국	일 본	영 국	뉴질랜드	호 주	캐나다	네덜란드	싱가포르
연 도	1998	1997/98	1997	1996/97	1995/96	1997	1998	1997	1998
국세공무원수	17,253	113,041	57,202	63,980	5,451	17,245	39,000	25,066	1,700
인 구(천명)	46,430	271,648	125,638	58,200	3,602	18,250	30,194	15,661	3,491
인구천명당 국세공무원수	0.372	0.416	0.455	1.099	1.513	0.945	1.292	1.600	0.487

- 주 : 1. 영국의 국세공무원수는 국세청 정원(52,252명)과 관세소비청 정원(22,235명) 중 조세부과·징수업무에만 종사하는 인원(11,728명)을 더한 것임.
 2. 캐나다의 국세공무원 수는 관세업무 담당 인원이 포함된 것임.
 3. 미국의 경우 다른 국가에 비해 국세공무원의 수가 적게 나타난 것은 간접세가 지방세로 되어 있는 점과 전산 인프라가 우수한 점에 기인.

자료 : 국세청, 『Sgatar회의 보고서』 (Annual Report Data Book), 국세청, 『Ciat 회의 보고서』, 통계청, 『통계로 본 대한민국 50년의 경제사회상 변화』, 1998, pp. 364~366.

나. 산업간 생산구조 실태

법인부문은 현실적으로 보다 자본집약적인 생산함수를 갖고 있고 또한 생산하는 재화가 비법인의 그것과는 다르게 주로 대량생산되는 질 높은 상품일 것이다. 이에 반하여 비법인부문은 대부분 노동력에 의존하는 생산구조를 갖는 소규모 영세사업자들로서 질 낮은 재화 또는 용역을 주로 생산한다. 이를 뒷받침하는 자료로서 <표 III-3>의 5인 미만 사업장의 종사상 지위별 인구분포를 들 수 있다.

5인 미만 사업장은 정의상 그 규모가 영세하고 소액부징수자, 과세특례자, 간이과세자로 분류될 확률이 높은 사업장이다. <표 III-3>에서 이들 사업장에서의 근로자는 고용주와 가족이 70% 이상을 차지하고 그 외 근로자가 30%에 달함을 알 수 있다.

<표 III-3> 5인 미만 사업장의 종사상 지위별 인구분포

(단위 : %)

종사상 지위	총사업체조사	고용구조조사
고 용 주	71.8	5.3
자 영 자		46.0
무 급 가 족 종 사 자		28.3
상 시 근 로 자	25.6	9.5
임 시 근 로 자	1.4	3.1
일 용 근 로 자		7.8
무 급 근 로 자	1.2	-
계	100	100

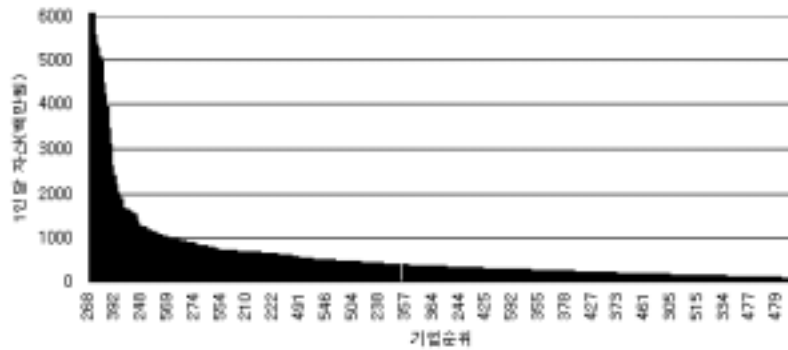
자료 : 통계청, 『총사업체조사보고서』, 『고용구조조사보고서』, 1992.

종사자를 업종별로 보면 도·소매업 및 음식·숙박업이 65.5%, 사회 및 개인서비스업이 18.5% 그리고 제조업이 10.2%로 나타난

다. [그림 III-15]에서 보듯이 법인기업 중에서도 도소매, 상품중개업, 식품관련 가공업, 음료업, 서비스, 의류업이 가장 노동집약적인 산업으로 나타났다.

따라서 일반적으로 이들 자영업부문이 거래에 대한 정보가 비교적 투명한 법인부문에 비하여 산업의 속성장 노동집약적이라고 보는 데에 큰 무리가 없을 것이다. 이들 사업장에 고용된 인구에 대한 정확한 통계는 사실상 존재하지 않는데, 가장 큰 이유로서 사업의 외형을 은폐하고자 근로자 수를 가능한 한 누락시킬 유인이 존재하기 때문이다.

[그림 III-15] 업종별 1인당 자산 현황(200~600대 기업)



<----->
 관광·건설·렌탈·종금업 펄프·제지·화학제조업 도소매·식음료·서비스·의류업

자료: 한국신용정보원, 재무자료, 1998.

다음으로 보다 엄밀하게 법인과 비법인부문을 구분해 보기로 하자. <표 III-4>는 1997년 신고기준으로 분류한 법인 대비 각종 비법인 사업체의 숫자 및 비중을 나타낸다. 대략 280만 사업장 중에서 법인화된 사업장은 19만 개 정도로 약 6.6%를 차지하고 나머지 260여만 개 사업장은 비법인이고 간이과세자 및 과세특례자가 약 60%에 육박한다. 이를 <표 III-3>의 고용구조조사에 따라 개략적

인 시물레이션을 해보면 약 510만여 명 정도가 5인 미만 이하 사업장에 고용되어 있고 일반과세자로 분류되는 개인사업장에 고용된 인원까지 고려하면 그 숫자가 매우 큼을 알 수 있다. 따라서 탈세가 만연되고 있는 부문에 고용된 인력이 상당한 비중을 차지함을 알 수 있다.

<표 III-4> 1997년 신고기준 일반과세자·간이과세자 및 과세특례자 현황

유 형		1997 사업자수		1997 세 수	
		개수(천개)	비중(%)	금액(억원)	비중(%)
일반과세자	법인	187	6.6	158,343	81.3
	개인	968	34.3	32,884	16.8
	소계	1,155	40.9	191,227	98.1
간이과세자		465	16.5	2,702	1.4
과세특례자		1,200	42.6	951	0.5
합 계		2,820	100	194,880	100

주: 1. 세수합계는 1997년 징수기준 금액이며, 사업자별 세수는 신고기준 금액임.

2. 신고세수와 징수세수의 차이(1,466억 원)는 법인의 세수에 포함.

3. 수입분 세수는 법인 세수에 포함

자료: 재정경제부 세제실.

다. 산업간 생산요소 배분효과 분석

위에서 보여준 생산구조하에서는 탈루가 높을수록 생산요소(노동, 자본)와 재화에 대한 유효세율이 낮아지므로 법인부문에서 비법인 부문으로 생산요소가 옮겨감으로써 두 부문간의 균형이 이루어지게 된다. 또한 이때 노동시장의 균형을 달성하기 위하여 노동이 법인 부문에서 비법인부문으로 옮겨감으로써 두 부문간의 균형이 달성될 것이다. 탈세는 생산요소시장의 왜곡과 생산물시장에서의 왜곡을 동

시에 발생시켜 자원의 낭비를 가져온다⁷⁾.

이는 인적자본의 비효율적 고용을 의미하며 이에 따라 임금수준이 지나치게 상승하고 이자율을 하락하게 함으로써 개방화된 경제에서 많은 부정적 효과를 초래한다(보다 엄밀한 분석은 아래에 있음). 특히, 정규적 고용이 점차 줄어들 가능성이 높고 주로 임시·일용직의 증가를 초래할 가능성이 높는데, 영세자영업의 서비스 관련 인력 수요 형태가 주로 임시·일용직 위주이기 때문이다. 좀더 나아가 학습을 통한 인적자본의 축적 및 파급효과라는 인적자본의 외부성과 관련하여 볼 때 학습이 미미하게 발생하는 부문에 필요 이상의 많은 인적자본이 묶여 있음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 편의적 조세행정에 의한 탈세는 고용구조 및 정규고용을 위축시키는 결과를 가져오며 유념해야 할 것이다.

라. 이론적 분석

본절에서는 위에서 기술한 탈세 구조하에서 두 부문이 부문간 및 부문 내(inter- and intra-industry)에서 서로 경쟁할 경우 산업의 일반균형을 논의하고자 한다. 먼저 논의를 단순화시켜 첫째, 생산요소와 생산물이 하나인 경우로 시작하여 2부문-2요소모형으로 일반화한다.

1) 1재화 (2종류 기업) 1요소모형

논의의 단순화를 위하여 다음을 가정하자(단, 가정 (ii)에서 기업 A, B를 도입한 것은 본절에서만 적용되고 다음 절에서는 2가지 재화(X, Y)를 생산하는 부문 X와 부문 Y로 정의된다).

7) 현실적으로 자본과 인력의 이동이 모형에서의 예측처럼 가격에 따라 즉각적으로 조정되지 않을 경우 업종별 노동시장에서 인력의 수요공급에 심각한 차질을 빚게 된다. 이에 대한 일례로서 IMF 이전부터 제조업분야의 인력부족 현상이 심각해지기 시작하여 최근 극심한 취업난에도 불구하고 외국인 근로자에 대한 취업제한이 시행되자 근로환경이 열악한 소위 '3-D 업종'에서의 인력공급이 부족한 것은 아직도 계속하여 모형의 결과가 장기적 균형을 의미하며 현재 조정국면(transition period)에 있음을 의미한다.

가정: (i) 앞서 정의한 거래정보의 비대칭성으로 인하여 초기 탈루율이 기업 B에서 기업 A보다 높다. (ii) 기업 A의 생산성이 기업 B보다 높고 (즉 $f(\cdot) > g(\cdot) \forall \cdot$) 각각의 생산함수는 한계생산성체감의 법칙을 따른다. (iii) 개인은 동일한 선호체계를 가지고 있고 표준적인 효용함수의 성질(오목성 등)을 가진다. (iv) 생산요소의 부존량은 일정하다. (v) 생산요소의 이동은 자유롭고 시장은 완전경쟁적이다.

이때 소비자는 같은 재화 중에서(여기서 이름만 q_a, q_b 로 구별함) 기업의 부가가치세를 포함한 최종소비자가격이 저렴한 기업의 제품을 구입함으로써 예산집합의 극대화를 먼저 이룬 후 효용극대화를 꾀한다⁸⁾. 물론 기업의 탈세행위는 부가가치세의 완전한 가격전가를 막는다.

소비자 문제:

$$\begin{aligned} & \max_{Q_a \text{ or } Q_b} U(Q_a \text{ or } Q_b) \\ & \text{s.t. } \max\{[\phi_{av}(1+t_v) + (1-\phi_{av})]p_a^s q_a \leq M, \quad (\text{III-26}) \\ & \quad [\phi_{bv}(1+t_v) + (1-\phi_{bv})]p_b^s q_b \leq M] \end{aligned}$$

여기서 M은 소득으로서 일반균형모형이 완결되기 위해 생산요소에 귀속되는 몫(wL), 각 재화를 판매함으로써 얻는 수익(π), 그리고 환급받은 조세를 포함한다. p_a^s 는 기업 A가 생산하는 재화 한 단위의 판매로 얻는 공급자가격, p_b^s 는 기업 B의 공급자가격, w 는 세후임금률, 그리고 ϕ_{iv} 는 과표양성화율을 뜻한다.

8) 문제의 단순화를 위하여 공공재는 논외로 하였다. 이것은 공공재가 효용과 관계없다는 것을 주장하는 것이 아니라 정부는 시장경제를 유지하기 위한 기본적인 비용으로 조세를 거둔 후에 그만큼의 가치를 다시 개인에게 돌려주는 것으로 단순화하였다. 물론 제약적인 가정이나 대부분의 조세정책을 평가하는 모형 또한 조세의 영향에 초점을 맞추기 위하여 공공재를 제외한 채 논의를 한다.

$\{\phi_{av}(1+t_v) + (1-\phi_{av})\}$ 는 기업 A의 거래수입 $p_a^s Q_a$ (공급자 가격으로 표시되었음)에 대하여 ϕ_{av} 만큼은 과세되는 부분이고 나머지 $1-\phi_{av}$ 만큼은 과세되지 않는 부분을 의미한다. 따라서 과표양성화율이 낮을수록 유효세율이 낮아짐을 알 수 있다(유효세율 = $t_i\phi_i$).

기업 A, B의 이윤극대화문제를 살펴보자. 기업에게 부가가치세의 탈세는 곧 소득포착이 낮음을 의미하므로 소득세의 부과 또한 낮게 된다⁹⁾. 이를 모형에서는 기업이 당면하는 세전임금이 기업간 탈세로 인하여 차이가 발생함으로 표현된다.

기업 A, B의 문제:

$$\max_{l_a} \{\phi_{av}(1-t_v) + (1-\phi_{av})\} p_a^d f(l_a) - \frac{w}{\{\phi_{al}(1-t_p) + (1-\phi_{al})\}} l_a$$

$$\max_{l_b} \{\phi_{bv}(1-t_v) + (1-\phi_{bv})\} p_b^d g(l_b) - \frac{w}{\{\phi_{bl}(1-t_p) + (1-\phi_{bl})\}} l_b$$

여기서 p_a^d 는 기업 A가 생산하는 재화의 구입시 지불되는 소비자 가격, w 는 실제로 수령하는 '세후' 임금률이고

$\frac{w}{\{\phi_{al}(1-t_p) + (1-\phi_{al})\}}$ 는 기업이 지불해야 하는 '세전' 임금률인데 탈세가 어려울수록 ϕ_{al} 이 상승하고 이에 따라 세전임금률이 상승함을 알 수 있다.

9) 예를 들어 외형을 은폐하기 위해 근로자 수를 축소보고하는 것을 들 수 있다. 중요한 것은 이러한 소득은폐가 외형의 은폐와 상응하는 비율로 이루어진다는 것이다. 이 때문에 부가가치세의 탈루율이 근로소득 및 자본소득으로부터의 탈루율과 동일하다는 가정이 어느 정도 정당화된다.

생산요소부존량의 제약과 완전경쟁의 가정하에 표준적인 효용극대화 및 이윤극대화과정을 거치면(자세한 과정은 지면관계상 생략하였음) 다음과 같은 균형조건의 도출이 가능하다.

균형조건:

$$(1) \quad q_a = f(l_a) \quad (\text{III-27})$$

$$(2) \quad q_b = g(l_b)$$

$$(3) \quad L = l_a + l_b$$

$$(4)$$

$$\begin{aligned} w &= \{\phi_{al}(1-t_p) + (1-\phi_{al})\} \{\phi_{av}(1-t_v) + (1-\phi_{av})\} p_a^d f_l(l_a) \\ &= \{\phi_{bl}(1-t_p) + (1-\phi_{bl})\} \{\phi_{bv}(1-t_v) + (1-\phi_{bv})\} p_b^d g_l(l_b) \end{aligned}$$

$$(5) \quad \{\phi_{av}(1-t_v) + (1-\phi_{av})\} p_a^d = \{\phi_{bv}(1-t_v) + (1-\phi_{bv})\} p_b^d$$

$$(6) \quad q_a + q_b = d [\{\phi_{av}(1+t_v) + (1-\phi_{av})\} p_a^s, M] = \frac{M}{\{\phi_{av}(1+t_v) + (1-\phi_{av})\} p_a^s}$$

$$(7)$$

$$\begin{aligned} M &= wL + \pi_a [w / \{\phi_{al}(1-t_p) + (1-\phi_{al})\}, \{\phi_{av}(1-t_v) + (1-\phi_{av})\} p_a^d, \\ &\quad \{\phi_{bv}(1-t_v) + (1-\phi_{bv})\} p_b^d] + \pi_b [w / \{\phi_{bl}(1-t_p) + (1-\phi_{bl})\}, \\ &\quad \{\phi_{av}(1-t_v) + (1-\phi_{av})\} p_a^d, \{\phi_{bv}(1-t_v) + (1-\phi_{bv})\} p_b^d] + \\ &\quad \sum_{i=a,b} \left[\frac{t_p w}{\{\phi_{iv}(1-t_v) + (1-\phi_{iv})\}} \phi_{iv} l_i + \phi_{iv} t_v p_i^d q_i \right] \end{aligned}$$

$$(8) \quad p_a^s = p_a^d (1 - \phi_{av} t_v), \quad p_b^s = p_b^d (1 - \phi_{bv} t_v)$$

여기서 $d[\cdot]$ 는 수요함수, f_l 은 기업 A 생산함수를 노동 1로 미분한 값 $f_l \equiv \partial f / \partial l$, g_l 은 기업 B의 생산함수를 1로 미분한 값을 뜻한다.

식 (III-27)의 첫째, 둘째 식은 단순히 각 부문의 생산함수구조에 관한 기술이며 셋째는 요소공급에 관한 항등식이며 넷째는 자유로운 요소 이동으로 인한 부문간 요소가격의 균등화를 나타낸 식이며

다섯째는 두 소비자가 당면하는 재화가격의 균등화를, 여섯째는 수요함수를, 마지막 일곱째는 생산요소에 귀속되는 몫(wL), 각 재화를 판매함으로써 얻는 수익(π)¹⁰⁾, 그리고 환급받은 조세를 소득(M)으로 표현한 것이다.

이론적으로 열 개의 내생변수 ($p_a^d, p_b^d, p_a^s, p_b^s, q_a, q_b, l_a, l_b, w, M$)와 열 개의 등식이 존재한다¹¹⁾. 왈라스의 법칙에 의하여 한 개의 등식은 나머지 여덟 개의 등식에서부터 유도된다. 따라서 일반적으로 일곱 개의 미지수 모두에 대하여 풀 수 없고 어느 한 재화나 요소의 가격을 고정시켜 놓고 이에 대한 상대가격에 대하여 풀 수 있다.

균형해의 기술:

이러한 균형조건은 다음과 같은 순으로 풀어나갈 수 있다. 첫째, 생산요소의 세후임금률이 각 기업들간에 일치되는 조건 (4)부터 시작한다. 조건 (4)에 조건 (3)과 (5)를 대입하면 식은 다음과 같이 단순화된다.

$$\begin{aligned} & \{\phi_{al}(1-t_p) + (1-\phi_{al})\}f_l(l_a) \\ & = \{\phi_{bl}(1-t_p) + (1-\phi_{bl})\}g_l(L-l_a) \end{aligned} \quad (\text{III-28})$$

이 식이 성립하는 $l_a^* \in (0, L)$ 이 존재한다면 이것은 기업 A의 균형노동고용량이며 기업 A와 기업 B가 생산성에서의 격차에도 불구하고(즉 $f(\cdot) > g(\cdot) \forall \cdot$) 두 기업이 $q_a^* = f(l_a^*)$ 와 $q_b^* = g(L-l_a^*)$ 를 각각 생산하며 공존할 수 있다. 균형고용량과 균형생산량이 결정된 후에 균형 소비자 및 공급자 가격 p_a 와

10) 물론 완전경쟁균형에서는 이윤이 0이 될 것이다.

11) 이것은 조건 (4)와 (8)이 사실상 2개의 등식을 포함하기 때문이다. 여섯번째(재화에 대한 수요함수) 등식은 처음 두 개의 등식에 치환될 수 있으므로 아홉 개의 미지수와 아홉 개의 등식으로 좁혀진다고 볼 수도 있다.

p_b 는 식 (5)와 식 (6)의 생산물시장에서의 균형조건을 충족시키도록 조정된다.

따라서 기업간 거래정보의 비대칭성이 존재하고 징세당국이 조직의 후생을 극대화할 때, 생산성의 격차에도 불구하고 두 종류의 기업이 완전경쟁하에서 공존할 수 있다. 이는 곧 생산성의 격차는 탈루율과 양(+)의 함수관계를 보임을 증명할 수 있다.

[정리 1] 완전경쟁하에서 생산성의 격차는 탈루율과 양(+)의 함수관계를 가진다.

[증명] 식 (III-28)이 성립하는 $l_a^* \in (0, L)$ 를 고정시키고 기업 B에서 탈루율이 커진다고 가정해보자(즉 ϕ_{bl} 이 감소하고 탈루율의 격차($\phi_{al} - \phi_{bl}$)이 더욱 커짐을 의미함). 이때 식 (III-28)의 우변이 좌변보다 크게 되므로 등식을 성립시키려면 g_l 이 감소해야 한다. 이는 곧 생산력의 격차가 더욱 커짐을 의미한다.

이러한 균형탈세의 효율성을 분석하기 위해 기업 B에서 탈루율을 증가시키는(과표양성화율을 감소시키는) 충격(perturbation)을 모형에 가해보자²⁾. 이때 다음과 같은 정리를 얻을 수 있다.

[정리 2] 탈세가 높은 부문(즉 기업 B)에서의 조세포착률의 증가는 요소의 고용 및 가격에서 효율성을 제고시키는 반면, 탈세가 낮은 부문(즉 기업 A)에서의 조세포착률의 증가는 비효율성을 제고한다.

[증명] [정리 2]의 전반부와 후반부는 사실상 동일한 의미를 지니고 있으므로 전반부에 대해서만 증명하기로 한다. 먼저 식 (III-28)을 로그선형화(log-linearization)한 후 양변을 전미분하여 보자.

$$-\frac{t_b d\phi_{al}}{1 - \phi_{al} t_b} + \frac{f_{ll} dl_a}{f_l} = -\frac{t_b d\phi_{bl}}{1 - \phi_{bl} t_b} - \frac{g_{ll} dl_a}{g_l} \quad (\text{III-29})$$

2) 예를 들어 선거시 득표를 위하여 징세당국이 특정 그룹의 거래활동에 대한 정보수집을 완화하는 것을 들 수 있다.

만약에 기업 B에서만 탈루가 추가적으로 허용되고 (즉 $d\phi_{al} = 0$; $d\phi_{bl} < 0$) 부가가치세의 탈루가 곧 소득세에서의 탈루로 연결된다면¹³⁾ (즉 $d\phi_{bl} \approx d\phi_{bv}$) 식 (III-29)로부터 다음과 같은 비교정태분석의 결과를 얻을 수 있다.

$$\frac{dl_a}{d\phi_{bv}} = -\frac{\frac{t_p}{1-\phi_{bl}t_p}}{\frac{f_{ll}}{f_l} + \frac{g_{ll}}{g_l}} > 0 \quad (\text{III-30})$$

한계생산체감의 법칙에 의하여 분모가 음수이므로 기업 B에서 탈세가 심각해질 수록 기업 A의 고용량은 감소하고(기업 B로 옮겨가므로) 따라서 가정 (ii)를 적용하면 전체생산량도 감소하게 됨을 알 수 있다. 이것은 곧 비효율성의 증가를 의미한다¹⁴⁾. 그리고 생산량의 감소와 함께 요소가격이 상승하게 됨을 식 (III-31)에서 확인할 수 있다.

$$\begin{aligned} \omega^* &\equiv \frac{w}{\{\phi_{av}(1-t_v) + (1-\phi_{av})\} p_a^d} \\ &= \{\phi_{al}(1-t_p) + (1-\phi_{al})\} f_l(l_a) \\ &= \{\phi_{bl}(1-t_p) + (1-\phi_{bl})\} g_l(l_b) \end{aligned} \quad (\text{III-31})$$

새로운 균형에서의 요소의 상대가격¹⁵⁾ ω^* 는 탈루가 허용되기 전보다 상승함을 식 (III-31)으로부터 알 수 있는데 이는 기업 A에서 생산요소의 고용이 줄어 $f_l(l_a^*)$ 가 상승했기 때문이며 이를 두번째

13) 이 가정은 분석의 편의를 위한 것이지 결과를 임의로 조작하기 위해 도입된 것이 아님을 밝혀둔다.

14) 여기서 효율성을 논의할 때 생산량의 증감을 중심으로 평가했으나 가장 엄밀한 평가가 되려면 징세비용에서의 증감까지 고려하여야 할 것이다. 물론 징세비용의 변화가 전체경제에서의 재화의 생산 및 요소의 고용에서 발생하는 비효율에 비하여 무시할 만한 수준이기에 고려하지 않았다.

15) 재화가격에 대한 요소의 상대가격을 의미한다.

줄에서 보면 과표양성화율이 줄어 유효세율이 감소한 효과가 기업 B의 한계생산성이 (고용이 늘어나) 줄어든 효과를 압도함을 의미한다.

만약에 완전한 소득포착 또는 균등한 탈세가 이 두 기업 모두에게 적용된다면 기업 B의 생산량은 축소될 수밖에 없을 것이다. 따라서 보다 효율적 생산이 기업 A로부터 이루어질 것이다. 물론 기업 B에 고용된 자본과 노동은 보다 향상된 기술을 가진 기업 A부분으로 재고용되어 경제 전반의 생산성을 높일 것이다.

다음으로 생산요소를 두 가지로 확장하여 균형이 어떠한 양상을 보일 것인가에 관하여 살펴보기로 하자.

2) 2부문-2요소모형¹⁶⁾

본 2부문-2요소모형에서는 앞서와는 달리 각각 서로 다른 재화를 생산하는 두 부문 X, Y가 서로 경쟁하며 생산성에서의 격차에 대한 가정 (ii)는 제외한다. 이는 서로 다른 부문에서의 생산성격차가 어떠한 방식으로 존재하더라도 문제의 구조가 변하지 않기 때문이다. 모형의 균형에서는 생산요소의 수급, 재화의 수급, 그리고 부문간 세후요소가격이 일치되어야 한다. 먼저 소비자와 기업의 문제를 기술하기로 한다.

소비자 문제:

$$\begin{aligned} \max_{q_x, q_y} \quad & U(q_x, q_y) \\ \text{s.t.} \quad & \{\phi_{xv}(1+t_v) + (1-\phi_{xv})\} p_x^s q_x + \{\phi_{yv}(1+t_v) + \\ & (1-\phi_{yv})\} p_y^s q_y \leq M \end{aligned}$$

여기서 M은 앞서처럼 소득이고, p_x^s 는 부문 X가 생산하는 재화의 공급자 가격, p_y^s 는 부문 Y의 공급자 가격, w 는 '세후' 임금을, 그리고 ϕ 는 과표양성화율을 뜻한다.

16) 2부문-2요소모형은 국제간 무역행태를 이해하는 데 주로 이용되었고 Harberger(1962)는 법인세의 효과를 분석하기 위하여 이용한 바 있다. 본 보고서는 이를 탈세문제에 처음으로 적용하였다.

$\{\phi_{xv}(1-t_v) + (1-\phi_{xv})\}$ 는 부문 X에서 거래액에 대하여 ϕ_{xv} 만큼은 과세되는 부분이고 나머지 $1-\phi_{xv}$ 만큼은 과세되지 않는 부분을 의미한다. 따라서 과표양성화율이 낮을수록 유효세율이 낮아짐을 알 수 있다(유효세율 = $t_i\phi_i$).

부문 X, Y의 이윤극대화문제를 살펴보자. 기업의 부가가치세 탈세는 곧 소득포착률이 낮음을 의미하므로 노동 및 자본소득에 대한 소득세의 부과율 또한 낮게 된다. 이러한 사실은 부문간 탈세의 정도가 다르므로 각 부문이 당면하는 ‘세전’ 임금 및 이자율에 있어서 차이가 발생함을 의미한다. 한편 소비세의 부과로 인해 기업의 공급가격과 소비자의 수요가격간에 차이가 발생한다. 그러나 후자에서 발생하는 왜곡이란 흔히 언급하는 ‘조세에 의한 왜곡(tax wedge)’을 의미하는 반면 전자에서의 가격왜곡은 이와는 달리 법적으로는 균일한 조세이나 실제로 적용되는 세율에 있어서는 부문간 서로 다른 소위 ‘부문별 조세에 의한 왜곡(sector-specific tax wedge)’을 의미한다. 그 이유는 법률에 명시된 (명목적) 세율이 실질적으로 탈세에 연루된 경제주체들에게 100% 적용되지 않는다는 데에 있다. 따라서 법규정대로 과세되는 일정부분 ϕ_{iv} 만이 가격왜곡으로 작용하여 부문 i에 대해서 수요자 가격과 공급자 가격간에 $p_i^s = \{\phi_{iv}(1-t_v) + (1-\phi_{iv})\} p_i^d$ 의 관계가 성립할 것이다.

기업문제:

$$\begin{aligned} & \max_{l_x, k_x} \{ \phi_{xv}(1-t_v) + (1-\phi_{xv}) \} p_x^d f(l_x, k_x) \\ & - \frac{w}{\{ \phi_{xl}(1-t_p) + (1-\phi_{xl}) \}} l_x - \frac{r}{\{ \phi_{xk}(1-t_p) + (1-\phi_{xk}) \}} k_x \\ & \max_{l_y, k_y} \{ \phi_{yv}(1+t_v) + (1-\phi_{yv}) \} p_y^d g(l_y, k_y) \\ & - \frac{w}{\{ \phi_{yl}(1-t_p) + (1-\phi_{yl}) \}} l_y - \frac{r}{\{ \phi_{yk}(1-t_p) + (1-\phi_{yk}) \}} k_y \end{aligned}$$

여기서 w와 r은 실제로 수령하는 ‘세후’ 요소가격이고 탈루율에

따라 기업이 당면하는 세전 요소가격이 변화함을 알 수 있다.

생산요소부존량의 제약과 완전경쟁의 가정하에 표준적인 효용극대화 및 이윤극대화과정을 거치면(자세한 과정은 지면관계상 생략하였음) 다음과 같은 균형조건의 도출이 가능하다.

$$(1) \quad q_x = f(k_x, l_x) \quad (\text{III-32})$$

$$(2) \quad q_y = g(k_y, l_y)$$

$$(3) \quad K = k_x + k_y$$

$$(4) \quad L = l_x + l_y$$

$$(5)$$

$$\begin{aligned} r &= \{\phi_{xk}(1-t_p) + (1-\phi_{xk})\} \{\phi_{xv}(1-t_v) + (1-\phi_{xv})\} p_x^d f_k(k_x, l_x) \\ &= \{\phi_{yk}(1-t_p) + (1-\phi_{yk})\} \{\phi_{yv}(1-t_v) + (1-\phi_{yv})\} p_y^d g_k(k_y, l_y) \end{aligned}$$

$$(6)$$

$$\begin{aligned} w &= \{\phi_{xl}(1-t_p) + (1-\phi_{xl})\} \{\phi_{xv}(1-t_v) + (1-\phi_{xv})\} p_x^d f_l(k_x, l_x) \\ &= \{\phi_{yl}(1-t_p) + (1-\phi_{yl})\} \{\phi_{yv}(1-t_v) + (1-\phi_{yv})\} p_y^d g_l(k_y, l_y) \end{aligned}$$

$$(7) \quad q_x = d_x[(1+\phi_{xv}t_v)p_x^s, (1+\phi_{yv}t_v)p_y^s, M]$$

$$(8) \quad q_y = d_y[(1+\phi_{xv}t_v)p_x^s, (1+\phi_{yv}t_v)p_y^s, M]$$

$$(9)$$

$$\begin{aligned} M &= rK + wL + \pi_x(w/\{\phi_{xl}(1-t_p) + (1-\phi_{xl})\}, \\ &\quad r/[\{\phi_{xc}(1-t_c) + (1-\phi_{xc})\} \{\phi_{xk}(1-t_c) + (1-\phi_{xk})\}], \\ &\quad \{\phi_{xv}(1+t_v) + (1-\phi_{xv})\} p_x^s, \{\phi_{yv}(1+t_v) + (1-\phi_{yv})\} p_y^s] + \\ &\quad \pi_y[w/\{\phi_{yl}(1-t_p) + (1-\phi_{yl})\}, r/\{\phi_{yl}(1-t_p) + (1-\phi_{yl})\}, \\ &\quad \{\phi_{xv}(1+t_v) + (1-\phi_{xv})\} p_x^s, \{\phi_{yv}(1+t_v) + (1-\phi_{yv})\} p_y^s] + \\ &\quad t_p \sum_{i=x,y} \left[\frac{w}{\{\phi_{il}(1-t_p) + (1-\phi_{il})\}} \phi_{ii} l_i + \frac{r}{\{(\phi_{ik}-t_p) + (1-\phi_{ik})\}} \right] \\ &\quad + t_v \sum_{i=x,y} \phi_{iv} p_i^d Q_i] \end{aligned}$$

$$(10) \quad p_x^s = p_x^d(1 - \phi_{xv}t_v), \quad p_y^s = p_y^d(1 - \phi_{yv}t_v)$$

여기서 r 은 자본의 세후가격, g_k 는 y 제의 생산함수를 자본 k 로 미분한 값 $g_k \equiv \partial g / \partial k$ 그리고 나머지 기호들은 위에서 정의한 것과 같다.

식 (III-32)의 첫째, 둘째 식은 단순히 각 부문의 생산함수구조에 관한 기술이며 셋째, 넷째는 요소공급에 관한 항등식이며 다섯째, 여섯째는 자유로운 요소 이동으로 인한 부문간 세후요소가격의 균등화를 나타낸 식이며 일곱째, 여덟째는 두 재화에 대한 수요함수를, 아홉째는 생산요소에 귀속되는 몫과 각 재화를 판매함으로써 얻는 수익 및 조세환급을, 그리고 마지막 열번째 식은 공급자 가격과 수요자 가격간의 관계를 표현한 것이다.

이론적으로 13개의 내생변수($p_x^d, p_y^d, p_x^s, p_y^s, q_x, q_y, k_x, l_x, k_y, l_y, r, w, M$)와 13개의 등식이 존재한다¹⁷⁾. 왈라스의 범칙에 의하여 한 개의 등식은 나머지 12개의 등식에서부터 유도된다. 따라서 일반적으로 13개의 미지수 모두에 대하여 풀 수 없고 어느 한 재화나 요소의 가격을 환산단위(numeraire)로 놓고 상대가격에 대하여 풀 수 있다.

부가가치세에 대한 탈루는 매입세액에 대한 포탈과 함께 보다 본질적으로는 소득세, 즉 노동과 자본으로부터 얻는 소득에서의 탈루를 의미한다. 물론 부문 x, y 에서 부가가치세로부터의 탈루율 ϕ_{iv} 와 소득세의 탈루율 ϕ_{ii}, ϕ_{ik} 는 이론상 다를 수 있다. 그러나 대부분의 경우 생산량에 대한 은폐는 결국 생산함수가 1차 동차(CRS)인 경우 요소투입량에 대한 은폐가 될 것이므로 $\phi_{iv} \simeq \phi_{ik} \simeq \phi_{ii}$ 로 같다

17) 이것은 조건 (5), (6), (10)이 사실상 각각 2개의 등식을 포함하기 때문이다. 일곱째, 여덟째(두 재화에 대한 수요함수) 2개의 등식은 처음 두 개의 등식에 치환될 수 있으므로 11개의 미지수와 11개의 등식으로 좁혀질 수 있다.

고 보는 것이 현실에 근사한 관측일 것이다. 따라서 아래에서는 위의 가정을 이용하여 분석을 보다 단순화하려 한다. 적용된 가정은 분석의 편의를 위한 것이지 결과를 임의로 조작하기 위해 도입된 것이 아님을 밝혀둔다.

3) 2부문 모형에서의 비교정태분석

위에서는 탈세하에서 경제의 균형조건을 기술하였다. 정의된 함수의 구조는 완전한 일반성을 보유하고 있다. 예를 들어 생산함수, 효용함수, 이윤함수 등이 어떠한 형태를 가지더라도 그 균형을 설명할 수 있다. 이러한 일반성의 대가로 탈세의 효과에 대한 비교정태분석시의 복잡함에 의한 어려움이 따르게 되며 분석결과에 대한 경제적 의미를 부여하기가 쉽지 않다. 먼저 함수의 형태가 완전히 자유롭기 때문에 각각의 변수들에 대한 편미분값이 정해지지 않고, 따라서 야코비 행렬의 값이 정해지지 않을 뿐만 아니라 식이 지나치게 복잡하게 된다. 이하에서는 2부문 모형에서 주로 사용되는 몇 가지 표준적 가정, 즉 생산함수와 효용함수의 동조성(homotheticity)의 가정 아래 몇 가지 근사기법을 적용하여 분석하기로 한다. 이러한 분석의 장점은 재화의 수요와 가격간의 관계를 규정할 수 있고, 재화의 공급과 재화의 가격 및 가격과 요소의 가격간의 관계를 명확히 규명함으로써 경제적 해석을 적절히 부여할 수 있다.

먼저 각 부문이 당면하는 요소가격을 이철인(1999)에서 보듯이 근사기법을 통하여 세후 요소가격과 실효세율의 곱으로 다음과 같이 표현하였고

$$\begin{aligned} r_x &\equiv r(1 + \phi_{xk} t_p), r_y \equiv r(1 + \phi_{yk} t_p), \\ w_x &\equiv w(1 + \phi_{xl} t_p), w_y \equiv w(1 + \phi_{yl} t_p) \end{aligned}$$

각 재화의 수요자 가격을 공급자 가격과 실효세율의 곱으로 아래와 같이 정의한다:

$$p_x^s = p_x^d(1 - \phi_{xv}t_v), \quad p_y^s = p_y^d(1 - \phi_{yv}t_v).$$

재화의 수요는 수요자 가격의 함수이므로 식 (III-33)의 표현이 가능하다. 재화가격의 변화와 생산요소가격의 변화가 식 (III-34)에 주어졌고, 재화생산량의 변화와 생산요소가격의 변화량이 식 (III-35)에 주어진다¹⁸⁾. 이해를 돕기 위하여 각 변수에 모자(\wedge)를 씌운 값은 변수의 성장률을 의미하고($\hat{x} \equiv d \log x$), η_i 는 i 재의 소득 탄력성, σ_d 는 소비자의 가격 및 소득 탄력성의 특정함수(이철인(1999) 참조), σ_x 는 부문 X의 생산함수의 대체탄력성, σ_y 는 부문 Y의 생산함수의 대체탄력성을, 그리고 θ^* , λ^* 는 일종의 상대적 요소집약도의 척도이나 전자는 비용면에서, 후자는 실제투입량 측면에서 정의한 값이다.

$$\begin{aligned} \eta_y \hat{q}_x - \eta_x \hat{q}_y = & -\sigma_d(\hat{p}_x^d - \hat{p}_y^d) = \\ & -\sigma_d(\hat{p}_x^s - \hat{p}_y^s + d\phi_{xv}t_v - d\phi_{yv}t_v) \end{aligned} \quad (\text{III-33})$$

$$\hat{p}_x^d - \hat{p}_y^d = \theta^*(\hat{w} - \hat{r}) + 2(d\phi_{yk}t_p - d\phi_{xk}t_p) \quad (\text{III-34})$$

여기서 $\phi_{iv} = \phi_{ik} = \phi_{il}$ 를 가정하였으므로 대표적으로 $d\phi_{ik}$ 를 사용하여 표현한 것이다.

$$\begin{aligned} \lambda^*(\hat{q}_x - \hat{q}_y) = & (\hat{w} - \hat{r})[\sigma_x(\theta_{kx}\lambda_{kx} + \theta_{lx}\lambda_{lx}) + \sigma_y(\theta_{ky}\lambda_{ky} + \theta_{ly}\lambda_{ly})] \\ \equiv & (\hat{w} - \hat{r})(a_x\sigma_x + a_y\sigma_y) \end{aligned} \quad (\text{III-35})$$

여기서 효용함수의 동조성을 가정하면 식 (III-33)의 좌변은 $\hat{q}_x - \hat{q}_y$ 로 단순화된다. 그리고 부문 Y의 탈세가 중요한 문제이므

18) 식 (III-33), 식 (III-34) 그리고 식 (III-35)의 자세한 유도과정은 이철인(1999)에 수록되어 있으므로 설명을 생략한다.

로 부문 X의 탈루율을 고정시키고 부문 Y의 탈루율을 낮추는 외생적 정책의 변화(perturbation)를 모형에 가해보자. 그리고 변수의 숫자를 줄이기 위하여 $\phi_y = \phi_{y_i}$, $i=k, l, v$ 로 두자¹⁹⁾. 이때 부문 Y의 탈루율만의 변화를 허용하면 재화의 상대가격의 변화율은

$$\begin{aligned} \hat{p}_x^d - \hat{p}_y^d &= \hat{p}_x^s - \hat{p}_y^s - t_v d\phi_y \text{로 되므로} \\ \hat{q}_x - \hat{q}_y &= -\sigma_d(\hat{p}_x^s - \hat{p}_y^s - t_v d\phi_y) \text{이 성립한다.} \end{aligned}$$

이를 식 (III-35)에 대입하면

$\lambda^* \{-\sigma_d(\hat{p}_x^s - \hat{p}_y^s - t_v d\phi_y)\} = (\hat{w} - \hat{r})(a_x \sigma_x + a_y \sigma_y)$ 가 되고 이에 식 (III-34)를 한 차례 더 대입한 후 정리하면

$$\lambda^* [-\sigma_d \{\theta^*(\hat{w} - \hat{r}) - 2t_v d\phi_y\}] = (\hat{w} - \hat{r})(a_x \sigma_x + a_y \sigma_y) \text{가 된다.}$$

따라서 $(\hat{w} - \hat{r})$ 에 대하여 식을 다시 정리하면 다음과 같은 결과를 얻는다.

$$(\hat{w} - \hat{r}) \{\lambda^* \sigma_d \theta^* + (a_x \sigma_x + a_y \sigma_y)\} = 2\lambda^* t_v d\phi_y \quad (\text{III-36})$$

여기서 이 식으로부터 과표양성화율에 변화를 주었을 때 어떠한 결과가 생겨나는지 비교정태분석을 할 수 있다. 이로부터 다음과 같은 정리를 얻는다.

[정리 3] Y부문의 과표양성화율이 상승할 때 $\lambda^* < 0$ 이면 ($\lambda^* > 0$ 이면), 즉 Y부문이 보다 노동집약적이면(자본집약적이면) 노동의 상대가격이 하락(상승)한다.

[증명] 식 (III-36)을 과표양성화율에 대하여 나누어 정리하면 이는

$$\frac{\hat{w} - \hat{r}}{d\phi_y} = \frac{2\lambda^* t_v}{\{\lambda^* \sigma_d \theta^* + (a_x \sigma_x + a_y \sigma_y)\}} < 0 \text{이다. 먼저 분자는 음}$$

19) 이는 앞서 살펴보았듯이 $\phi_{yv} \simeq \phi_{yk} \simeq \phi_{yl}$ 로 같다고 보는 것이 현실에 근사한 관측일 것이라는 예측에 기초해 있다.

(-)의 값을 지니는 데 반하여 분모의 λ^* 와 θ^* 는 정의상 동일한 부호를 지니고 또한 나머지 $a_x, a_y, \sigma_x, \sigma_y$ 모두 음이 아닌 값을 지니기 때문이다. [정리 3]으로부터 과표양성화율의 상승으로 임금의 하락을 유도할 수 있음을 알 수 있다. 이는 최근 계속된 임금의 상승 현상에 조세정책 및 행정이 일조한 바가 있음을 지적하는 결론이다.

이와 함께 Y부문의 과표양성화율이 상승할 때, 다음과 같은 요소의 이동을 가져온다.

[정리 4] $\lambda^* < 0$, 즉 Y부문이 보다 노동집약적이면(자본집약적이면) Y부문의 과표양성화율의 상승은 생산량 및 노동과 자본을 Y부문에서 X부문으로(X부문에서 Y부문으로) 이동시킨다.

[증명] 먼저 식 (III-35)와 [정리 2]의 결과를 이용하여 표현하면 이는 다음과 같이 정리된다.

$$\begin{aligned} \frac{\hat{q}_x - \hat{q}_y}{d\phi_y} &= \frac{\hat{q}_x - \hat{q}_y}{\hat{w} - \hat{r}} \frac{\hat{w} - \hat{r}}{d\phi_y} \\ &= \frac{(a_x \sigma_x + a_y \sigma_y)}{\lambda^*} \frac{2\lambda^* t_v}{\{\lambda^* \sigma_d \theta^* + (a_x \sigma_x + a_y \sigma_y)\}} \\ &= \frac{2t_v (a_x \sigma_x + a_y \sigma_y) \oplus}{\{\lambda^* \sigma_d \theta^* + (a_x \sigma_x + a_y \sigma_y)\} \oplus} > 0 \end{aligned}$$

이것은 과표양성화율의 상승에 따라 노동의 상대가격이 하락하고 X부문의 생산량이 Y부문에 비하여 증가함을 의미한다. 과표양성화율의 상승은 Y부문에서의 과세의 강화를 의미한다. 따라서 이는 곧 Y부문 생산량이 감소함을 의미한다. 이는 노동과 자본이 Y부문에서 X부문으로 이동하여야만 가능하다.

이 경제의 균형은 각 부문 내부에서의 완전경쟁으로 정상이윤을 얻게 되고 또한 부문간 생산요소의 자유로운 이동으로 인하여 요소 투입으로부터 얻게 되는 순수익률(net-of-tax return)이 동일하게 된다. 따라서 각 기업은 정상이윤을 얻게 되고 개별 생산요소의 순

수익률은 동일하나 각 부문간 한계유효세율이 달라져 기업으로 볼 때 생산요소 비용이 달라진다. 탈루가 높을수록 생산요소(노동, 자본)와 재화에 대한 유효세율이 낮아지므로 유효세율이 높은 부문에서 낮은 부문으로 생산요소가 옮겨감으로써 두 부문간의 균형이 이루어지게 된다.

4) 수치적 예

이하에서는 과연 이러한 탈루 및 탈세의 효과가 어느 정도로 요소배분을 왜곡하는지를 수량적으로 보여주고자 한다. 위와 같은 일반경쟁 균형을 충족하는 해를 구하는 것은 보통 몇 가지 알고리즘을 이용하여 계산가능한 일반균형모형(Computable General Equilibrium)을 푸는 것으로 요약된다. 엄밀한 CGE 분석이 가능하려면 각 부문의 생산함수에 대한 정확한 정보가 요구되어짐은 물론이고 실제로 고용되어 있는 생산요소에 대한 정보, 생산량에 대한 적절한 집계, 그리고 탈루율에 대한 정보 또한 필요하다. 분석의 편의상 생산함수는 Cobb-Douglas 형태를 지니고, 즉 $q_x = A k_x^\alpha l_x^{1-\alpha}$, $q_y = A' k_y^{\alpha'} l_y^{1-\alpha'}$. 소비자는 대표적 개인을 상징하고 역시 Cobb-Douglas 효용함수형태, $U(q_x, q_y) = q_x^\beta q_y^{1-\beta}$ 를 지닌다고 보자. 물론 각 부문 사이에서 임금 이외의 비금전적 보상은 중요하지 않다고 본다. 예를 들어 탈세가 가능한 부문에 고용되어 있다는 사실이 개인을 수직스럽게 만들어 일정 수준 이상의 프리미엄 없이는 가능한 한 정규부문으로 고용되려는 경향이 있을 수 있다. 정확한 분석이 되기 위하여 요구되는 정보를 충분히 얻을 수 없으므로 아래의 시뮬레이션 수치는 상식적으로 납득할 수 있는 수준의 가상의 자료를 이용하여 분석하였다. 분석에 사용된 파라미터값은 아래와 같다.

파라미터값의 설정:

(1) 부문 X의 자본계수: $\alpha = 0.7$, 부문 Y의 자본계수: $\alpha' = 0.4$,

- (2) 부문 X의 기술수준: $A=1.5$, 부문 Y의 기술수준: $A'=1.0$,
- (3) 전체노동스톡: $L_0=1$, 전체자본스톡: $K_0=1$,
- (4) 부문 X의 근로소득세율: $txl=0.2$, 부문 X의 자본소득세율: $txk=0.3$
 부문 Y의 근로소득세율: $tyl=0.2$, 부문 Y의 자본소득세율: $tyk=0.242$,
- (5) 과표양성화율: $\phi_{xu} \approx \phi_{xk} \approx \phi_{xl}=1$ 그리고 $\phi_{yu} \approx \phi_{yk} \approx \phi_{yl}$
 $=0.5$ 와 1에서 각각 시뮬레이션하고
- (6) 마지막으로 X재의 효용함수 계수: $\beta=0.7$ 과 0.5에서 각각 시뮬레이션해 보았다.

<표 III-5> 시뮬레이션 결과 : 세무행정의 경제적 효과

	$\beta=0.7$		$\beta=0.5$	
	과표양성화율 =100% (탈루율=0%)	과표양성화율 =50% (탈루율=50%)	과표양성화율 =100% (탈루율=0%)	과표양성화율 =50% (탈루율=50%)
임금의 상대가격	1.032	1.052	1.304	1.330
qx	0.472	0.459	0.346	0.331
qy	0.332	0.352	0.529	0.551
px의 상대가격	3.745	3.777	4.116	4.149
py의 상대가격	2.284	2.111	2.689	2.488
lx	0.571	0.550	0.364	0.344
ly	0.429	0.450	0.636	0.656
kx	0.817	0.801	0.656	0.633
ky	0.183	0.199	0.344	0.367
효용수준	0.425	0.424	0.428	0.427

주 : 이자율을 환산단위로 놓았음.

여기서 예시한 수치의 움직임은 정상적으로 본장의 결론들과 정확히 일치하고 있는데 탈세가 만연된 부문이 노동집약적인 경우 탈세로 인하여 임금의 상대가격이 오르고 고용이 부문 Y에 지나치게

많음을 입증해준다. 위에서 열거된 수치들에서 모형을 평가하면 임금의 상대가격이 2% 이상 상승하고 고용이 Y부문에서 4% 이상 증가함을 보여준다. 이러한 변화는 효율수준의 감소로 귀결되는데 흔히 주장되듯이 탈세로 인하여 부문 Y는 이득을 얻음을 의미하지 않는다. 즉, 부문 Y는 이득을 얻는 것처럼 보이지만 새로운 일반균형에서는 요소고용에서의 왜곡에 의한 효율성의 손실이 발생하므로 모든 경제주체들의 효용이 감소하게 됨을 다시 한번 보여준다.

4. 시사점 및 개선방안

본장에서의 분석결과에 따르면 고용여건 개선을 위해 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 소득세제와 소비세제의 상대적 구성을 다소간 소비세적 성격을 강화하는 방향으로 조정하되 소비세제의 역진적 성격을 불식시키고자 지출내용에 따라 세율구조를 누진적으로 정할 필요가 있다. 이는 현재 조세 및 각종 사회보장 재원마련을 위해 근로자에게 부담이 집중되어 있어 근로자의 세부담을 다소나마 비근로자에게 전가함으로써 근로자의 근로의욕을 높이고 동시에 근로자의 부담이 기업에게로 전가되는 경로를 완화하자는 일종의 차선의 정책을 의미한다. 물론 이에 앞서 소득과약을 보다 철저히 함으로써 근로자의 세부담을 줄이고 다른 세원으로 그 부담을 전가시키는 방법이 가장 1차적인 방법이나 이러한 주장은 이미 제기된 지 수십년이 지났지만 제대로 반영되지 못하였고 최근 무형자산을 기초로 하는 새로운 소득원이 계속해서 증가하고 있는 것이 세계적 추세인 한 소득과약만을 고집하는 것도 무리일 수 있으므로 소비와 관련된 조세를 적절히 강화하는 것이 비교적 과세의 형평성 및 고용을 촉진하는 방안일 수 있다.

이러한 방안은 곧 세부담을 노년기로 이전하는 방안과 일맥상통

한다. 본격적으로 근로를 시작하는 시기에 각종 세부담이 집중된다면 근로자의 근로의욕이 저하될 우려가 있고, 이를 보충하기 위해 기업의 세전임금이 상승하는 경향이 나타날 가능성이 높다. 특히, 최근 각종 사회보험료의 부담이 증가하고 있으며 동시에 이들 보험료가 소득공제의 대상이 되지 않는 경우가 많고, 또한 소득이 발생하는 시점인 청장년기에 세부담이 급증하는 패턴을 보이고 있다. 향후 노인층 인구가 급격히 증가하여 본격적인 노령사회로 이전할 것이므로 가급적 사회보험료 등에 대해 소득공제를 실시하고 사회보장급여를 수령할 때인 노령기에 부담이 도래하도록 조정할 필요가 있다. 이로써 기업의 고용비용이 감소하여 고용여력이 상승할 수 있다고 판단된다. 전반적으로 노년층의 경우 소득보다는 소비를 중심으로 하는 계층이므로 소득관련 조세부담을 낮추고 소비세 부담이 증가하도록 함으로써 고용을 촉진하는 방식으로 해석될 수도 있을 것이다.

물론 기존 노년층의 세부담이 증가하는 문제가 있으므로 정책에 대한 공표를 실시한 후 상당한 시차를 두고 제도를 시행하는 것이 타당하다고 생각된다. 이미 국민연금소득에 대한 소득공제제도 및 급여수령시 과세를 근간으로 하는 세제개편방안이 금번 2000년도 세제개편안에 반영되어 고용에 대한 효과가 긍정적인 방향으로 나타나리라 판단된다.

세목별 세수현황에서도 부가가치세제가 규모면에서 약 20조 원 이상으로서 가장 방대한 규모를 갖고 있다. 그 다음으로 소득세가 16조 원 정도이고, 법인세가 9조 3천억 원 정도로서 3번째로 큰 세목이며, 교통세, 교육세, 담배소득세 등이 그 뒤를 따르고 있다. 지방세에서 취득·등록세가 약 4조 4천억 원 정도로서 상당한 규모를 보이고 있다. 따라서 고용문제가 가장 시급한 관건이라면 적어도 소비세적 성격을 강화하도록 유도하는 것이 방향면에서 타당할 수 있고, 만약에 이미 소비세의 규모가 지나치게 크거나 또는 소비

세의 역진적 성격이 우려된다면 소비세의 규모를 유지하되 역진성을 보완하는 데 보다 관심을 기울여야 할 것이다.

둘째, 불완전하고 경직적인 노동시장이 우리나라의 실정에 보다 부합하므로 적어도 구조조정기에는 이를 활용한 대책이 적합할 수 있다. 예를 들어 기업의 고용비용을 절감하기 위해 적어도 현재 기업이 부담하고 있는 사회보장관련 비용을 근로자에게 전가시키는 것을 고려할 수 있다. 물론 노동시장이 완전경쟁적이라면 이러한 정책이 그 실효성을 거둘 수 없을 가능성이 높는데 이는 비용의 전가가 완전히 이루어질 수 없기 때문이다. 즉, 완전경쟁적 노동시장에서는 기업이 국민연금의 1/2을 각출금으로서 내고 있는데 이를 근로자가 지불하도록 한다면 기업의 국민연금 지출부담은 줄어들겠으나 대신 근로자를 고용하는 데 있어서 지불해야 하는 임금이 정확히 연금부담분만큼 상승하게 되어 아무런 효과를 거두지 못하게 될 가능성이 높다. 그러나 현실 노동시장의 구조를 고려한다면 이동이 자유로운 분야가 그리 많지 않은 것으로 판단된다. 예를 들어 외환위기 이후 퇴직금제도가 대폭 정리되어 누진율제도 등 각종 우대적 조치가 사라진 바 있다. 이때 노동시장이 경쟁적이라면 퇴직금의 감소폭만큼 곧 임금이 상승해야 하나 상승폭이 외환위기 이전 정도에 그치는 것으로 보인다. 따라서 노동시장의 구조가 경직적일 경우 기업의 부담을 줄여주는 정책이 어느 정도 그 효과를 나타낼 수 있는 것이다. 아직도 상당수의 공기업부문에서는 누진제도가 존속되고 있는데 이들을 대폭 삭감함으로써 고용여건을 개선할 수 있을 것이다. 연월차 수당의 축소 등도 같은 맥락에서 고려할 수 있을 것이다. 물론 실효성의 수준은 기존 경직성의 크기에 비례하여 증가할 것이다. 이때 위와 같은 조치는 임금의 상승을 억제하고 고용비용의 하락을 결과적으로 유도할 것이다. 이처럼 노동시장의 경직성을 이용한 고용비용의 감소정책을 적어도 단기 혹은 중기적 관점에서 꾸준히 추진해나갈 수 있을 것이다.

이러한 특징을 고려하면 각종 사회보험에서의 기업 각출부분을 근로자가 부담하도록 하거나 아니면 각출부분에 해당하는 만큼 연금불입의 규모를 축소하고 근로자가 자발적으로 노년에 대비하도록 유도한다면 기업의 고용여건을 제고할 수 있다고 판단된다. 현재 국민연금 및 의료보험의 경우 고용주와 근로자가 1/2씩 부담하고 있으며 산재·고용보험의 경우는 분담하는 경우와 함께 고용주가 전액 부담하는 경우 또한 동시에 존재한다. 규모면에서 사회보험의 비중이 조세수입에 비해 작기는 하지만 직접적인 고용부담이라는 측면에서 매우 큰 규모를 차지하고 있다.

셋째, 한시적으로 ‘매우 극심한’ 경기침체가 지속될 경우 채용장려를 위한 조세감면의 확대를 고려할 수도 있다. 경기침체에 따라 신규고용률이 지나치게 낮을 경우 신규채용자에 대해 채용장려금의 규모에 해당하는 만큼 조세감면을 부여하는 것을 고려하는 주장이다. 정책의 입안에 있어서 신규 재정수요를 충족시키기 위해 재원을 확보하는 것이 용이하지 않으므로 역으로 내야 할 세금을 신규채용과 같이 특정요건이 충족될 경우 내지 않도록 하는 조치를 의미한다. 따라서 조세감면제도는 채용 촉진을 위한 인센티브제도로서 활용할 수 있다. 단, 영구히 법제화하는 것이 어려운 이유는 경기 호황시에는 신규인력을 충원하는 데 어려움이 별로 없으므로 이 경우 채용관련 조세감면을 실시하는 것은 오히려 과잉고용을 유발할 수 있기 때문에 이를 지양하는 것이 타당하리라 판단된다. 따라서 본 정책을 실시할 경우 경기하강시에만 그 효과가 발휘되도록 임시적 성격을 강조하여 법안을 작성하는 것이 타당할 것이다. 정책의 현실성을 고려하자면 먼저, 투자에 대해 ‘임시투자세액공제제도’가 현행 조세특례제한법에 존재하므로 이를 참조하여 유사한 형태로 입안할 수 있을 것이다. 임시투자세액공제제도의 경우 경기하강시 설비투자를 진작시켜 경기를 부양하는 제도이므로 한시적으로 활용되어야 하나, 일단 시행이 되면 각종 기업단체들의 요구로

인해 경기가 호전되어도 계속 시행되는 경우가 많았으므로 이를 사전에 배제할 수 있도록 제도적 장치를 강구해야 할 것이다. 예를 들어 앞서 논의하였듯이 경기를 객관적으로 측정할 수 있는 도구들로써 통계청의 (기준) 실업률을 참조하여 공식실업률을 측정하고 동시에 적정실업률이라 할 수 있는 자연실업률을 설정하여야 할 것이다. 이처럼 그 기준을 명확히 설정하고 여기에서 얼마만큼 벗어날 경우 조세감면제도를 실시할 것인지 논의하는 것이 필요하다.

물론 위에서 언급했듯이 이러한 정책은 고용문제가 매우 극심한 경우로 한정되어야 한다. 우리나라의 임시투자세액공제제도 활용에서 보았듯이 경기가 이미 상승국면에 돌입했는데도 제도를 그대로 운영하여 경기의 안정화에 제대로 기여하지 못했음을 감안하여 한시적으로 추진하도록 하는 것을 유념해야 할 것이다.

넷째, 세수를 그대로 유지하되 제대로 된 누진적 한계세율 구조를 갖추는 방안을 고려할 수 있다. 다른 세원의 발굴에 의한 추가적 세수여력이 어려울 경우 기존의 조세제도를 세수중립적으로 운영하되 한계세율을 보다 누진적으로 변경함으로써 고용을 확대할 가능성이 존재한다. 이것은 다소 직관적 설명과 상처되게 여겨질 수 있는데 근로시간에 대한 선택 문제와 고용-비고용간의 선택 문제간의 차이를 제대로 이해한다면 납득이 갈 것이다. 예를 들어 우리나라도 최근 사회보장 확충의 맥락에서 국민기초생활보장법 등을 도입하였고 이것은 소득이 일정수준 이하의 수혜자들에 대해 매우 높은 한계세율을 의미하는바, 이들이 직면하는 한계세율을 낮추되 이들의 세부담을 일부 고소득층으로 이전시키는 방향으로 소득세제를 운용할 경우 근로자 전체의 세부담은 변화하지 않으나 근로인구의 측면에서 보면 높은 수준을 유지할 수 있다. 물론 지나친 누진적 구조는 근로시간의 왜곡을 넘어 고소득 근로자들의 노동시장 탈퇴 및 근로강도의 저하 등을 유도할 수 있어 심각한 문제가 될 수 있으므로 유의해야 할 것이다.

다섯째, 대체세원의 발굴을 통한 소득세의 인하를 적극적으로 추진해야 한다. 향후 소득세 부담이 상승할 가능성이 높다는 데 이견이 없을 것이다. 실업의 위험이 여전히 저소득층에서 높고 이에 따라 사회안전망 확충을 위한 동기에서 기존 근로자들에 대한 세 부담이 계속 상승하는 것이 국제적 추세이다. 이에 따라 근로에 대한 매력이 계속 감소하여 기업의 고용비용이 오히려 상승하는 경향이 있다. 따라서 가능한 사회안전망 확충을 위한 세원을 기존의 소득과약이 용이한 부문에만 집중할 것이 아니라 환경오염 또는 음성탈루소득이 많은 것으로 알려져 있는 지하경제부문을 양성화하는 노력을 해야 할 것이다. 환경오염분야에 대한 과세는 아직 미흡한 것이 사실이므로 향후 상당한 세수 확보가 가능할 것이고 이를 소득세 부담 완화에 사용함으로써 고용창출에 보다 도움이 되도록 할 수 있다. 음성탈루소득에 대해서도 과세자료 확보가 진전되고 소득과약기법이 발전됨에 따라 세수증가를 예상할 수 있다. 따라서 이들 분야로부터 세수를 조달하여 가능한 한 소득관련 조세부담을 줄여주는 방향으로 나가야 할 것이다.

여섯째, 고용의 완전한 보장과 임금의 인상이 노동조합의 목표라면 조세정책에 의한 고용 창출은 쉽지가 않을 것이다. 따라서 노조의 강성화에 따른 고용 감소 문제는 노동법의 엄정한 집행 또는 이직비용에 대한 보조를 통해 보다 고용조정에 유리한 방향으로 나아가야 할 것이다. 만약에 대부분의 유럽국가에서처럼 노조의 임금에 대한 협상력이 강하지만 고용에 대해서는 기업이 고유권한을 지니고 있을 경우 인두세적 성격보다는 소득비례적/누진적 구조를 지닌 조세구조가 임금의 지나친 상승을 막고 이에 따라 기업의 고용 창출능력이 제고될 수 있다. 우리나라도 곧 임금뿐만 아니라 고용에 대한 협상이 가능해진다면 인두세적 성격보다는 소득비례적/누진적 구조를 지닌 조세구조가 정립될 경우 보다 극단적인 임금투쟁을 막을 수 있고 동시에 고용에 대한 저하효과도 상당부분 치유될 수 있

을 것이다. 이러한 논의는 경쟁적 시장에서도 확장시켜 볼 수 있는데 네 번째 방안이 이러한 논의와 부합한다.

기업의 고용여건의 향상은 다른 측면에서 보자면 곧 근로자의 근로인센티브의 강화와 궁극적으로 동일한 개념임에 주목할 필요가 있다. 즉, 기업의 고용여건이 좋아지려면 기업이 당면하는 고용비용이 낮아야 하는데 고용비용이 낮게 유지되기 위해서는 많은 인력이 낮은 임금에 고용되기를 희망하고 있는 상황이어야 할 것이다²⁰⁾.

일곱째, 이러한 취지에서 소득공제율제도를 현행 기초생활보장제도에 도입하여 근로의욕을 제고하는 것도 한 가지 방안일 것이다. 국민기초생활보장제도의 경우 4인 가족 기준 보장소득이 93만 원으로서, 소득이 발생하면 발생한 만큼 지원금이 줄어드는 구조를 가지고 있다. 이는 곧 소득에 대한 세율이 100%라는 것을 의미한다. 기본적인 경제학원론의 결과에 의하더라도 이 경우 근로의욕이 저하됨은 자명하다. 문제는 소득과약기능이 마련되지 않은 상태에서 제도가 출범됨으로써 저소득 기초생활보장 수혜자의 경우 비공식적 일자리에 근로를 하더라도 그 소득의 규모를 확인할 방법이 제도적으로 미비하다는 사실이다. 국세청의 경우 주로 면세점 이하에 해당되는 인력에 대해서는 비용 문제 때문에 자료의 관리를 생략하고 있으며 각종 사회보험제도 또한 소득과약기능의 미비로 인하여 기존의 가입자에 대한 소득과약 업무 이외에 저소득자에 대한 소득과약은 관심 밖이라 할 수 있다. 따라서 이들의 소득과약이 제대로 이루어지지 않을 경우 단순노무인력의 부족현상은 심화될 것이므로

20) 물론 위에서 노동시장이 경쟁적이지 않을 경우 이러한 논의가 완벽하게 적용되지 않을 수 있다. 예를 들어 정부의 임금인상 억제정책에 의해서 고용비용이 낮게 유지되는 데도 불구하고 일자리가 많지 않은 상황을 여러 후진국에서 볼 수 있다. 그러나 장기적으로 보아 일반적인 노동시장에서는 기업의 고용비용을 낮추는 방안이 곧 근로의욕을 제고하는 방안과 일맥상통한다고 할 수 있다. 근로의욕을 제고함으로써 노동의 공급을 충분히 늘리되 증가한 노동력이 고용될 수 있도록 임금의 신축성을 높여야 할 것이다.

인력의 수급불균형이 악화될 우려가 높다. 이는 곧 정규 근로인력의 부족현상을 초래할 것이며 임금의 인상으로 고용비용이 상승할 가능성이 높다²¹⁾.

여덟째, 동시에 소득공제제도를 세부담의 합리적 조정을 위해 정비할 필요가 있을 것이다. 현재 연봉제의 실시 및 각종 부가급여(fringe benefits)의 과세 전환 등으로 세부담을 회피하기 위한 과거의 변칙적인 임금책정이 어려워지고 있다. 이에 따라 근로자의 세부담이 증가하게 되고 노동시장이 경쟁적이라면 기업의 고용비용이 상승하는 결과를 초래할 것이다. 즉, 연봉제 등으로 세부담이 증가한 만큼 기업은 세전임금을 상승시킴으로써 근로자의 근로의욕을 전과 동일한 수준으로 유지시켜 주어야 하는 것이다.

그러나 단기 또는 중기적으로 노동시장이 경직적이라면 기업의 세전임금은 동일하게 유지되지만 근로자의 세부담 증가로 실질적 임금인 세후임금이 하락하게 된다. 이에 따라 근로의욕이 현저히 저하되는 현상을 초래할 수 있다. 따라서 실질 세부담을 동일하게 유지시켜 주기 위해 소득세 과세베이스의 범위를 전과 유사하게 유지하도록 소득공제의 폭을 조절할 필요가 있다. 금번 2000년도 세제개편안에 소득세의 공제한도를 과거와 달리 소득의 규모에 따라 일정부분(예: 5%)을 필요경비성 지출로 간주하여 소득으로부터 공제해주는 제도가 도입될 것으로 보인다(구체적 내용은 부록을 참조하기 바람). 물론 직종에 따라 과세소득이 이보다 훨씬 높은 비율로 증가한 경우도 있을 것이다. 따라서 소득공제한도가 향후 세부담의 증가에 따라 상향조정될 수 있는 근거가 마련되었으므로 조세에 의한 지나친 근로의욕의 저하를 막도록 조정하는 것도 한 가지 방안

21) 적어도 지하경제의 활성화는 곧 임금의 인상과 밀접한 관계가 있으므로 소득과약이 제대로 이루어질 수 있는 기초생활보장제도를 구축할 필요가 있다. 이를 위해 소득공제율을 대폭 상향조정하여 근로인센티브뿐만 아니라 소득노출을 자발적으로 하도록 인센티브를 제도적으로 제고하는 장치를 시급히 마련해야 할 것이다.

이 될 것이다. 참고로 지금까지 공제한도는 소득수준과 관계없이 개인 및 가족구성원의 인적상황 및 보험, 교육, 의료 등의 사회보장성 경비에 대해 소득을 공제해주는 인적공제 및 특별공제 위주로만 설정되어 있었다.

아홉째, 향후 획득소득세액공제제도(EITC) 도입 등과 같이 소득과약이 보다 용이한 공적부조제도의 확립을 통해 가능한 한 효율적인 방법으로 저소득층 및 취약계층을 지원할 수 있는 방안이 논의가 필요할 것이다. 향후 경제여건이 어느 정도 정상화될 경우 고용안정 및 실업자 보호를 위해 지출할 재원을 마련하기가 점차 어려워짐을 주요 선진국들의 경험으로부터 알 수 있다. 재원 마련을 위해 소득과약이 용이한 부문에 대한 과세가 지나치게 상승할 가능성이 높다. 이는 곧 소득이 투명한 근로자 및 법인부문의 세부담을 증가시켜 이들의 경제활동을 위축시킬 우려가 있다. 결국 사회 전반적으로 근로의욕의 저하로 이어질 뿐더러 기업 측면에서는 인력의 고용에 따르는 비용의 증가를 의미한다. 이러한 현상을 조기에 막기 위해 획득소득세액공제제도와 같이 사회부조 혜택을 받기 위해 자발적으로 소득을 신고해야 그 금액에 비례하여 혜택을 받을 수 있는 체제를 확립할 필요가 있다고 생각된다. 획득소득세액공제제도의 경우 고소득층의 세부담을 이용하여 저소득층의 사회보장을 생산적인 방향으로 이끌 수 있는 단초를 제공하고 있다. 물론 현행 기초생활보장제도에 소득공제제도를 도입하여, 번 소득의 일정부분(공제율)을 개인이 소유하도록 허용해주는 방안도 고려할 수 있지만 소득공제율이 일률적으로 고정될 경우 근로의욕 왜곡효과가 커지므로 근로의욕을 체계적으로 제고할 수 있는 방안이 되지 못한다. 따라서 일정 수준의 저소득자에게는 근로의욕을 시장 임금 이상으로 보조함으로써 근로의욕을 보다 고취시키는 방향으로 유도하는 것이 저소득층의 경제능력을 배양하고 복지 의존적 생활방식에서 벗어나게 할 수 있는 것이다. 이를 통해 저소득층의 소득과약

부담도 줄일 수 있어 필요 이상의 조사, 감시 인력을 줄일 수 있다는 점에 주목해야 한다.

마지막으로, 고용 확대를 위해 우리나라의 특수성을 고려한 대안으로서 다른 무엇보다 비경쟁적요인 제거를 위한 조세지원을 고려해볼 수 있을 것이다. 지나친 고용의 경직성 또는 비대해진 노조 등으로 기업경영 관행이 이미 그 한계를 드러낸 경우, 수익성이 현저히 저하되는 것이 일반적이므로 해당 기업은 고용을 확대하기가 어렵다. 물론 이들 기업에게 벌칙을 가하여 경영관행을 개선시키는 것을 고려할 수 있지만 현실적으로 가능하지 못하다. 따라서 새로운 효율적 기업관행을 정착시키려는 기업에게 그 혜택을 집중해 줌으로써 기업관행을 개선해 나가도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이러한 효율적 구조를 유지하는 기업에게 자금 및 고용의 기회를 확대하도록 유도하는 것이 장기적으로 고용팽창의 측면에서 유효할 것이다.

단, 기술적으로 개별 기업의 특성에 따라 보조를 차등하는 것에 대한 반발이 있을 수 있으므로 벤처 및 우량중소기업에 자금이 유입될 수 있도록 투자회사 및 창업투자회사 등의 활동에 지속적인 지원이 필요할 것이다. ‘신규 창업기업 및 중소기업에 대한 지원강화’에서 논의했듯이 이들 기업들은 고용 창출 여력이 높고, 직장이동률 또한 높아 노동시장이 상당히 유연하다 할 수 있다. 향후 노동시장의 경직성을 완화하고 고용 창출여건을 보강하기 위해 효율적 기업경영이 정착된 분야에 대한 지원이 정당화될 수 있으므로, 외환위기 이후 추진하여 온 기존의 지원 틀(부록 II에 정리)을 유지·강화하는 방향으로 정책을 지속적으로 추진하는 것이 타당할 것이다.

IV. 고용과 재정정책 : 사회보장정책을 중심으로

1. 우리나라의 공적부조제도

가. 최저생계비 이하 저소득층의 기초생활 보장

공적부조제도는 근로능력에 관계없이 최저생계 이하의 생활을 하는 모든 가구에 대하여 생계비를 지급하여 기초생활을 보장하는 국민기초생활보장제도가 근간을 이루고 있다. 이는 근로능력 유무에 따라 거택보호대상자와 자활보호대상자로 구분하고 거택보호대상자에게만 생계비를 지급(자활보호대상자에게는 의료와 자녀교육비 등을 지원)하는 기존 공적부조제도를 확대한 것이다. 과거에는 근로능력 유무도 인구학적 기준에 의하여 18세 미만 아동, 65세 이상 노인과 불구·폐질환자 등으로 엄격히 제한하여 생계비를 지원 받는 계층은 극히 제한적이었다.

따라서 생계비 지급 등 급여내용에 차이를 두기 위한 거택보호자, 자활보호자의 구분을 폐지하되 다만 근로능력자의 자활지원을 위하여 근로능력자의 구분은 두고, 판정기준을 대통령령으로 정하도록 하였다. 그리고 주거급여를 신설하여 수급권자의 주거실태가 보다 정확히 반영될 수 있도록 하였다. 이처럼 현재 생계비에 주거관련 급여를 포함하여 지원하고 있으나, 수급권자의 주거실태를 정확히 반영하는 데 어려움이 있다. 긴급급여를 신설, 긴급히 생계지원이 필요한 수급권자에게 우선 급여를 실시하고 사후에 적격여부를 가려내고 부적격자인 경우에는 지급금액을 환수하는 규정을 두고 있다.

<표 IV-1> 국민기초생활보장법 주요내용

	현행	국민기초생활보장법
산정기준	소득과 재산기준의 이원적 기준 * 1999년 : 월소득 23만원 재산 2,900만원	소득인정액이 최저생계비 이하인 모든 국민 (소득인정액 단일기준) * 소득인정액 : 소득에 재산의 소득환산액을 합산한 금액
대상자 구분	인구학적 기준에 의한 대상자 구분 - 거택보호자 : 18세 미만 아동, 65세 이상 노인 등 - 자활보호자 : 인구학적으로 경제활동 가능자	대상자 구분 폐지 - 취업 여부·연령 불문, 보호가 필요한 자 * 연령기준 외에 신체적·정신적 능력과 부양, 간병, 양육 등 가 구여건 감안 가능
급여종류	○ 생계보호 - 거택보호자에게만 지급 ○ 의료보호 ○ 교육보호 ○ 해산보호 ○ 강제보호 ○ 자활보호	○ 생계급여 - 모든 대상자에게 지급하되 근로능력자는 자활관련사업에 참여 조건부로 지급 ○ 주거급여 신설 ○ 긴급급여 신설
급여방법	가구별 총체적 지급이 아닌 보호수단별 지원	근로능력자 가구별 자활지원계획 수립을 통한 체계적 자활지원

나. 근로인센티브의 수준

근로능력자에 대하여는 근로유인장치를 두어 근로의욕 감퇴를 방지하는 한편, 자활지원제도를 체계화하여 수급자가 빈곤에서 벗어나도록 한다는 규정을 두고 있다. 근로능력자에 대해서는 자활공동체 사업, 직업훈련, 사회봉사 등에 자율적으로 참여하는 것을 조건으로 생계비를 지급하는 것을 예로 들 수 있다. 그러나 이에 따르는 행정 및 감시비용이 지나치게 클 수 있으므로 근로활동으로 발생하는 소득의 일부를 공제하는 방안을 강구하여 근로의욕의 감퇴를 방지

하는 제도적 장치를 마련해야 한다는 시각이 있다. 최근 재정경제부의 20% 소득공제방안이 일례이다. 이러한 시각의 발전된 형태가 궁극적으로 부(-)의 소득세제도 또는 획득소득 세액공제제도라 할 수 있을 것이다.

또한 근로능력자에 대한 체계적인 자활지원서비스를 제공하기 위하여 (i) 근로능력자 가구별로 자활지원계획을 수립하고 그에 적합한 자활지원서비스를 제공, (ii) 자활지원계획은 근로능력자의 근로능력·가구여건·자활욕구 등을 조사·평가하고 그에 따라 자활방향과 자활에 필요한 서비스(자활지원서비스, 사회복지서비스)를 결정, (iii) 직업훈련, 취업알선, 자활후견, 생업자금융자 등 자활관련 서비스를 공급할 수 있는 공공·민간기관을 확충하고 시군구(읍면동)를 중심으로 연계망을 구축²²⁾, (iv) 근로능력자에게 근로활동이 가능한 가구여건을 조성해 주기 위해서는 양육, 주간보호, 재가복지 등 사회복지서비스 공급기반을 확충·연계하는 것을 주요계획으로 삼고 있다.

단, 이러한 사항들이 국민기초생활보장법만에 의해서 가능한 것이 아니므로 기존 사회보험과의 중복에 대해 유의해야 할 것이다. 예를 들어 직업훈련, 취업알선은 고용보험제도의 활용에 의해 가능할 것이고, 한편, 여성의 근로활동 참여를 보장하기 위한 재정지출은 국민기초생활보장법과 무관하게 향후 추진되어야 할 사항이다.

다. 대상자 선정기준의 합리화

현재 소득과 재산기준으로 이원화되어 있는 수급권자 선정기준을 2003년부터 소득에 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액으로 일원화함으로써 대상자 선정의 사각지대를 해소하여 수혜의 폭을 넓힌다. 현재는 소득이 거의 없는 실업자라도 주택소유 등 기본재산을

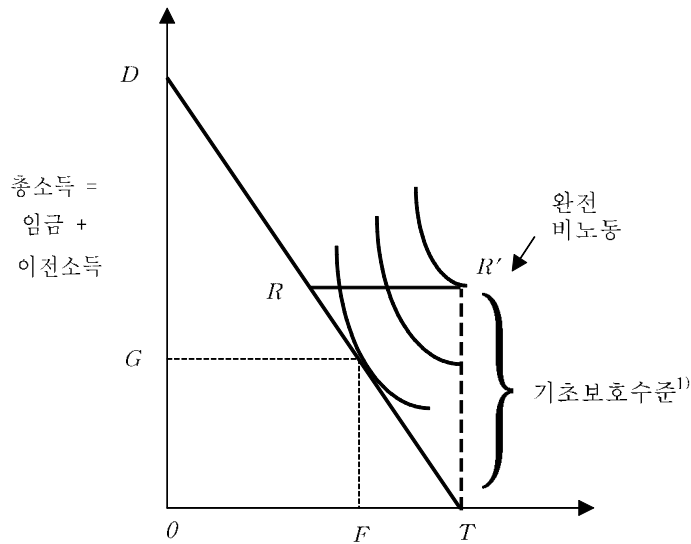
22) 이는 현행 노동부의 직업훈련 및 구직인프라의 추가 시행에 의해 가능하게 될 것이다.

가진 경우 보호를 받을 수 없으나, 변경된 제도하에서는 소득과 재산을 소득으로 환산한 금액의 합계가 최저생계비에 미달하면 보호를 받을 수 있다(소득이 낮은 사람들이 혜택을 받을 가능성이 커짐).

라. 개선점

첫째, 모든 저소득층에게 기초생활을 보장함으로써 사회안전망을 확충하는 것은 좋으나 생활보장의 수준이 너무 높아 근로의욕의 지나친 감퇴가 예상된다. [그림 IV-1]에서 보듯이 기초생활보장선 RR'는 근로 인센티브를 전혀 제공하고 있지 않다. 특히, 모든 개인이 그 수혜의 대상이 됨으로써 근로에 참여할 수 있는 근로능력자 또한 수혜자가 될 수 있다는 것이 문제이다.

[그림 IV-1] 국민기초생활보장법의 시행



주 : 1) 보건복지부 1999년 12월 1일 발표 최저생계비
 최저생계비(원) : 324,011(1인), 536,614(2인), 738,076(3인),
 928,398(4인), 1,055,588(5인), 1,191,134(6인)
 ※ 2인가구 기준 1인당 최저생계비 : 268,307원

<표 IV-2>는 임금수준별 근로자 수의 상대적 분포를 보여주고 있는데 대략 25% 정도가 90만 원 미만의 임금을 받고 있어, 4인가족 기준 최저생계비가 약 93만 원이고 맞벌이 근로자의 상당한 비중을 고려하면 이보다 훨씬 적은 인구가 수혜자임을 쉽게 알 수 있다. 그러나 여가의 가치를 고려할 경우 보다 많은 비 대상자들이 수혜계층으로 전환할 가능성이 높아 잠재적 수혜자 규모에 대한 심도 있는 연구가 필요할 것이다.

<표 IV-2> 임금계층별 근로자 분포

(단위: %)

	1996	1997	1998
50만원 미만	3.9	2.4	2.7
50 ~ 90만원	27.6	22.8	22.2
90 ~ 150만원	35.6	35.2	34.6
150 ~ 200만원	17.2	19.3	19.4
200만원 이상	15.8	20.4	21.2

자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사보고서』, 1999. 10. 25.

둘째, 현금급여 프로그램이라는 측면에서 소득과약이 가장 큰 문제라 평가되는데 저소득근로자의 경제활동을 충분히 파악할 수 없다는 문제를 고려하면 단순한 현금이전 프로그램이 될 우려가 있다. 한편 이러한 경제활동에까지 세무행정의 감독이 이르려면 지나친 행정비용의 증가가 우려된다.

셋째, 사회복지제도의 도입이 빈곤에 대한 사회적 책임을 어느 정도 인정하면서 사회통합을 위해 불가피한 선택이라면 국민기초생활보장법은 이러한 목적에 부합하지 않는다는 점에 유념해야 한다.

미국의 사회복지제도 변천을 설명하는 몇 가지 정치경제학적 분석결과에 따르면 AFDC 프로그램이 축소 및 폐지되는 과정을 겪게 되는 반면, 노약자, 장애자에 대한 보조프로그램은 계속 유지되고

있는데 이에 대한 가장 큰 이유는 다음과 같다. AFDC 프로그램의 수혜자들은 (자발적) 선택에 의해 수혜를 받는다는 점에서 이들에 대한 사회적 인식이 지속적으로 악화되어온 반면, 노약자, 장애자의 경우 본인의 의사와 무관하게 수혜자가 되었기 때문에 기꺼이 보조를 한다는 것이다(Moffitt(1992)). 또한 우리 사회의 경우 구체적인 통계분석보다는 몇 가지 에피소드를 통해 알려져 있지만 미국의 경우를 보면 최근 숙련 및 기술에 대한 프리미엄이 급격히 증가하면서 빈부의 격차가 심화되고 있는데 이때 저소득층에 대한 보조는 고소득층보다는 주로 저소득층에 의해 이루어지는 특성 때문에 오히려 복지프로그램이 위축되고 있다.

넷째, 향후 수백만 명에 달하는 수혜자들의 경제활동을 감독하고 자립·자활을 지원하는 것은 좋으나 과연 물리적으로 가능할지가 우려된다. 따라서 새로이 제도를 도입하기보다는 기존의 생활보호법을 다소 정비하되 근로능력상실자들에 대한 보호의 수준을 상향조정하는 선에서 복지제도를 운영하는 것이 타당할 것으로 보인다.

만약에 이보다 좀더 높은 보장을 고려한다면 획득소득 세액공제 제도를 고려할 수 있을 것이다. 한 가지 주의를 요하는 사항으로 국민기초생활보장법이 초래하는 근로의욕의 저하를 막기 위해 또다른 인센티브제도를 도입해야 한다는 주장이 있는데 이에 몇 가지 개념적 혼동이 개입되어 있다. 첫째, 획득소득 세액공제제도를 도입하는 것은 국민기초생활보장법의 보장 수준이 상당히 낮은 수준에 머물러 있을 때만 그 의미가 있는 것이다. 둘째, 전술한 주장을 그대로 적용해보면 과거 미국에서 이용되었던 부(-)의 소득세제도와 동일한 제도이기 때문에 국민기초생활보장법은 의미없는 제도가 된다. 즉 국민기초생활보장법의 문제를 부의 소득세제도가 바로잡는 것이 아니라 국민기초생활보장법을 대체하여 부의 소득세제도에 의해 제도를 운영하는 것이다. 참고로 AFDC 제도의 경우, 근로에 참여했을 때 번 소득만큼 급여액을 차감하여 보호의 수준을 일정 수

준으로 고정시킨다.

2. 외국의 근로의욕 제고를 위한 정책: 미국의 경우를 중심으로

본절에서는 사회보장제도에 의한 저소득층의 근로의욕 저하를 방지하고 이를 진작하기 위한 정책 및 미국의 제도 변천 과정을 살펴보기로 한다. 비교적 작은 복지제도를 유지하려는 성향이 강한 미국도 최근 복지제도의 문제점을 인식하여 개혁을 실시하고 있는데 과연 문제점이 무엇이었으며 대안으로 어떠한 정책이 추진되었는지에 초점을 맞추기로 한다.

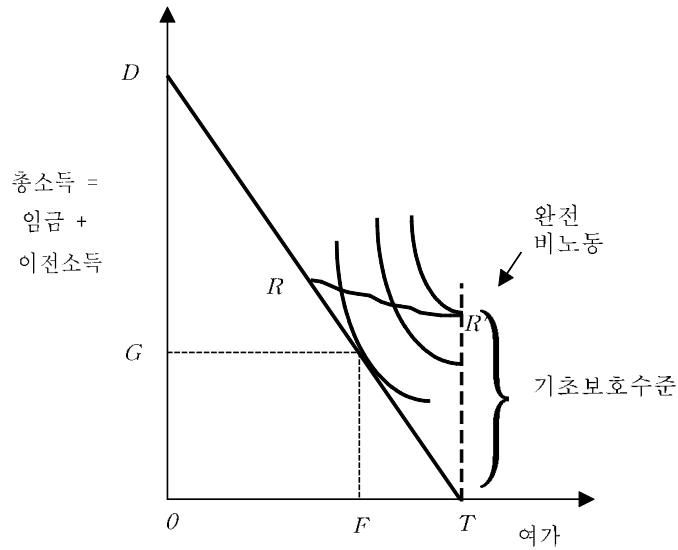
가. AFDC 제도

1) 제도의 내용

AFDC 제도(Aid to Families with Dependent Children)는 부모가 없거나 부양능력이 없는 부모가 자녀를 부양하는 가정에 현금 지원을 하는 제도로서 미국의 복지제도 중 가장 많은 논란의 대상이 되어 왔다.

대부분의 AFDC 제도 대상자는 편모가 자녀를 부양하는 가정이다. 1996년의 경우 455만 가구가 이 제도의 대상이 되었다. 재정 지원은 중앙정부, 주정부 및 지방자치단체에서 지원한다. 지원금액은 1996년도에 미국 내 평균은 매달 가구당 371.58달러였고, 주별로는 큰 편차를 나타냈는데 알래스카 주가 730.67달러로 가장 많았고, 미시시피 주가 117.86달러를 지원하여 가장 적었다(푸에르토리코 주 제외). 지원대상의 선정 기준은 각 주별로 주거, 의복, 기타 생활편의를 포함한 최저생활비의 185% 이하의 소득을 갖는 가구로 하고 있으며, 주택과 차량을 제외한 1천 달러 이상의 재산이 있는 가정은 대상에서 제외된다.

[그림 IV-2] AFDC 제도의 시행



2) 근로의욕의 저해

AFDC 제도의 수혜대상이 되는 경우 가구주(또는 가구원 중 노동자)는 자신의 소득이 증가함에 따라 지원금을 받지 못할 것이라는 기대하에 노동의욕을 상실하게 된다. [그림 IV-2]에서 정부의 AFDC 지원이 없다면 노동과 레저의 대체관계를 나타내는 DT선과 노동과 레저에 대한 효용관계를 나타내는 무차별곡선이 만나는 점에서 노동의 양이 결정될 것이다. 그 경우 TF만큼 노동하고 그에 대한 소득 OG를 얻게 될 것이다. 그러나 RR' 곡선에 따라 지원금이 제공되면 가구주(노동자)의 소득곡선은 DRT에서 DRR'로 변화하게 된다. 이때 경우에 따라 원래의 TF만큼의 노동을 하던 자가 아예 노동을 하지 않고 정부지원금 TR'만을 소득으로 획득하게 되는 현상이 나타나게 된다.

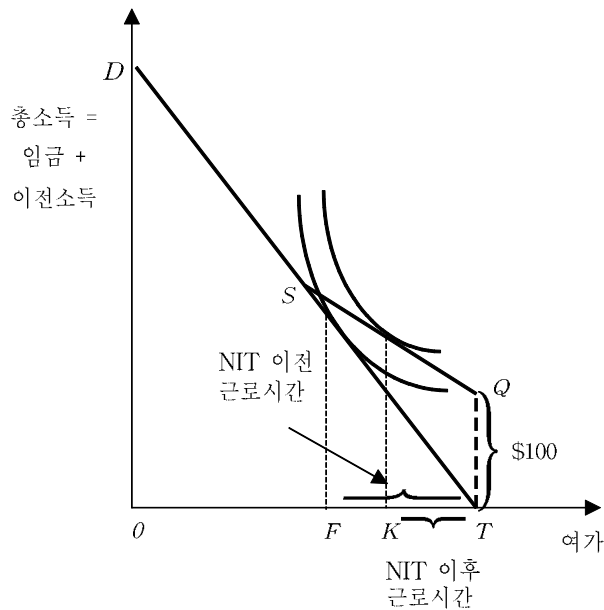
물론 이러한 복지제도가 필연적으로 근로자가 노동을 하지 않게

만들 것이라고 단언할 수는 없으며 또한 만약 무차별곡선의 기울기가 보다 완만하다면 아마도 DR곡선상의 점에서 노동이 결정될 것이다. 그러나 이러한 지원제도가 노동자의 노동의욕을 감소시킬 수 있다는 가능성은 확실하며 Moffitt(1992)의 연구를 비롯한 많은 연구들이 그러한 결과를 뒷받침하고 있다.

또한 이러한 제도의 시행으로 일정 수준 이하의 소득을 갖는 노동자들의 노동 의욕 감소 경향이 전체적인 노동시장에 반영되어 임금의 상승은 물론 전체 근로자들에게도 영향을 미칠 수 있을 것이다.

나. 부의 소득세 제도(NIT : Negative Income Tax)

[그림 IV-3] 부의 소득세 제도(NIT)의 시행



부(-)의 소득세 제도는 AFDC 제도처럼 일정한 자격심사를 거쳐 수혜자를 선정하는 정책이 아니라는 점에서 전통적 공적부조 프로그램

램과 차별된다. 즉 지원대상의 인적·소득별 구분에 따른 지원이 아니라 일정한 수준 이하의 소득을 갖는 모든 사람들에게 부(-)의 소득세를 부과하는 것이다.

만약 조세제도가 매달 100달러(TQ)를 보장하고 초과분에 대해서만 소득세율 25%로 부과한다면 40달러의 소득을 가지는 노동자는 40달러에 대한 소득세 10달러를 내고 최소 보장 100달러에 세후소득 30달러를 더하여 130달러의 소득을 얻게 될 것이다. [그림 IV-3]에서 부(-)의 소득세제도가 없는 경우라면 노동자는 직선 DT위의 어느 점에서 노동과 여가의 분배를 결정하게 될 것이다. 그러나 기초보장 100달러와 부의 소득세의 존재로 인해 T점의 기초보장액 100달러인 Q에서 부의 소득세율에 따른 기울기로 새로운 예산제약선 DSQ가 정의된다. 이때 노동자는 자신의 무차별곡선이 DSQ와 접하는 점까지 노동(TK)을 공급하게 된다.

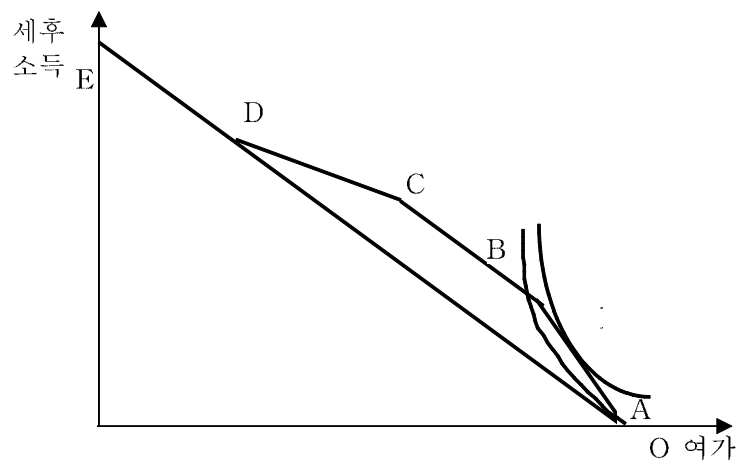
부(-)의 소득세 제도가 AFDC 제도와 다른 점은 기본보장소득(100달러, TQ)에서부터 시작되는 예산제약선이 AFDC 제도의 경우 기울기가 매우 완만하여 노동 공급이 위축되지만 부의 소득세 제도에서는 부의 소득세율에 따라 상당히 가파른 기울기를 갖게 되므로 노동의 공급이 보다 증가하게 된다는 것이다. 그러나 이 제도도 시행하지 않았으면 실현되었을 노동공급 TF보다는 TK가 작을 수밖에 없으므로 노동공급 유인의 감소라는 문제를 제대로 해결하지는 못하고 있다.

다. 획득소득 세액공제제도(EITC : Earned Income Tax Credit)

획득소득 세액공제제도는 1975년에 처음 소개된 후 1986년, 1990년 그리고 1993년에 확대되었다. 1996년 현재 연방정부의 지출에 의하면 획득소득 세액공제제도가 AFDC 제도보다 1.7배 정도 많이 지출된 것으로 나타나 매우 중요한 공적부조제도라고 할 수 있다. 납세자가 획득소득 세액공제제도의 적용을 받으려면 첫째, 소득이

있어야 하고 둘째, 그 소득이 일정한 수준(1996년 현재 둘 이상의 자녀를 가진 소득자의 경우 2만 8,495달러) 이하이어야 하고 셋째, 자녀를 부양하고 있어야 한다.

[그림 IV-4] 획득소득 세액공제제도의 예산제약



획득소득 세액공제제도의 기본구조는 일정소득 수준 이하에서 세액공제 수준을 3단계로 차등 적용하여 개인의 근로의욕을 제고시키려는 것이다. 구체적으로 8,890달러 이하인 경우는 공제율을 40% (최대 3,556달러), 8,890~11,610달러 구간에서는 3,556달러를 고정적으로 유지하고, 11,610~28,495달러 구간에서는 21.06%를 적용하여 최대 1만 1,610달러를 공제하는 것이다.

[그림 IV-4]를 보면 OE의 예산제약선에서 D점에서의 세전소득이 2만 8,495달러이고 구간 BC가 수평이동하여 직선 B와 C점에서의 세전소득이 각각 8,890달러, 1만 1,610달러로 나타났다. 즉, 획득소득 세액공제제도의 적용에 따라 노동자의 예산제약선은 ADE에서 ABCDE로 변경되게 된다. 획득소득 세액공제제도의 적용에 따라 노동자는 노동을 최초 한 단위 증가시킴에 따라 ADE직선 위에

서 얻게 되는 소득보다 1.4배의 소득을 AB직선 위에서 얻게 될 것이다. BC직선 위에서는 획득소득 세액공제제도 적용 전보다 3,556 달러의 소득을 더 획득하게 되고, CD직선 위에서는 노동의 증가에 따라 AE직선상의 소득증가분의 21.06%가 상대적인 증가분으로 나타나게 된다. 획득소득 세액공제제도는 완전하게 노동공급 감소를 억제하지는 못하지만(예, 무차별곡선이 CDE에 접하는 경우 등) AFDC 제도나 부의 소득세 제도의 경우보다는 노동공급 감소의 정도를 작게 한다. 또한 저소득자들에 대한 지원의 효과를 얻을 수 있는 것이 그 특징이다²³⁾.

라. TANF(Temporary Assistance for Needy Families) 제도

최근 들어 자녀를 가진 직장 여성들의 수가 급격히 증가하고 근로능력이 있는 주부들이 직업을 가지려는 욕구가 상승하고 있는 것이 미국 노동시장의 추세이다. 이에 따라 교육 수준이 낮은 젊은 경제활동인구의 실질 임금이 줄어들고 주위에서 일을 하지 않고 정부보조로 생활하는 개인들이 점차 증가하는 경향을 보였다. 문제가 되는 것은 이들이 10대에 자녀를 갖는 경우가 많고, 고등교육을 받지 않았고, 최저임금으로 노동을 하려는 의지가 없으며, 마약 복용이나 판매에 가담하는 경향이 크다는 것이다.

이러한 기존 복지제도에 대한 반감으로 인해 미 행정부는 1997년 사회복지제도를 정비하여 기존의 AFDC 제도 대신 TANF 제도를 시행하게 되었다. TANF 제도는 주정부가 지원대상 및 지원내용을 기존 AFDC 지출액 상당액을 포괄보조금(block grant) 형식으로 받은 후 자율적으로 결정한다. TANF 제도의 특성은 개인들이 사전적으로 복지제도의 존재를 인식하여 이에 의지하게 되는 경향을 제거한다는 것이다.

23) 최초 노동공급 증가에 대한 지원이 강화되는데 이는 세액감면 비율이 40%이기 때문이다.

TANF 제도의 기본 목적은 다음과 같다.

첫째, 청소년을 부양하기 위해 도움이 필요한 가정을 집중적으로 지원한다.

둘째, 직업 준비를 시키고 취업을 유도한다.

셋째, 미혼모의 임신을 감소시킨다.

넷째, 부모가 함께 양육하는 가정을 유도한다.

TANF 제도의 지원을 받기 위해 몇 가지 제한을 설정하였는데 아래와 같다.

첫째, 충분한 지원대상이 되어도 주정부는 지원내용에 대해 사전 언급을 할 수 없다. 또한 주정부는 지원기간을 설정하여야 한다. 그리고 연방기금은 최대 5년간만 재정적 지원을 제공한다.

둘째, 주정부는 상근근로자 가구의 비중 목표를 높게 설정하여야 한다. 연방정부는 2002년까지 편부모가정의 경우 가장이 일주일에 30시간 이상 근로하는 상근근로자인 가정이 50% 이상이어야 하고, 양부모가정의 경우는 부모 중 한 명이 일주일에 35시간 이상 근로하는 상근근로자인 가정이 전체의 90% 이상일 것을 요구하고 있다.

셋째, 주정부는 직접 지원대상이 아닌 부모에 대한 지원을 절감하고 자녀에 대한 집약적인 지원을 강화하는 종합적인 프로그램을 개발하여야 한다. 이를 위해 만약 어머니가 자녀의 아버지를 명백히 밝히기를 거부하는 경우에는 지원의 일부(또는 전부)를 중단해야 한다.

넷째, 주정부는 10대 미혼모의 임신을 감소시킬 정책을 개발해야 한다. 10대 미혼부모의 경우는 학생이거나 부모와 함께 생활하거나 감독을 받아야 한다.

다섯째, 마약관련 범죄경력자의 경우 주정부의 특별법에 의한 예외를 제외하고는 TANF의 지원을 받지 못한다. 또한 합법적인 이주를 한 경우에도 이주하기 전의 지역에서 TANF 지원을 받은 경

우에는 직업훈련, 식료품 지원, 그리고 긴급 의료지원을 제외한 TANF 지원을 5년 동안 받을 수 없다.

여섯째, 이전의 AFDC의 지원 대상 소득을 넘는 가구는 TANF의 지원을 받을 수 없다.

이러한 제약은 가능한 한 공적부조제도에 영구적으로 의존하려는 경향을 제거하기 위한 인센티브를 제도적으로 뒷받침한 것인데 그 핵심사항은 수혜자의 자격요건을 강화하고 보조프로그램을 한시적으로만 제공한다는 것이다. 이를 통해 복지제도 의존성향을 근원적으로 낮추고 저소득층의 근로의욕을 극대화한다는 것이 본 제도의 목표라 할 수 있다. 아직 본 제도의 성과를 논의하기에는 시기적으로 이르다고 하겠으나 AFDC 및 획득소득 세액공제제도에 관한 연구결과를 적용해보면 근로의욕 및 고용을 상당히 증가시키는 역할을 할 것으로 기대된다.

다음으로 우리나라의 사회보장제도가 고용에 미치는 효과를 보다 엄밀한 분석을 통해 살펴보기로 한다.

3. 우리나라 사회보장제도의 고용효과

가. 서론

사회보장정책의 구조가 경제주체의 근로의욕 및 저축과 밀접한 관련이 있다는 것은 주지의 사실이다. 공적연금은 생애주기동기(life cycle savings motive)에 의한 저축을 감소시키는 경향이 있고 노동공급의 연령별 추이를 변경시키는 것으로 알려져 있다. 실업보험은 기본임금(reservation wage)의 상승을 통하여 근로자의 근로의욕을 감소시키며, 예비적 동기에 의한 저축을 감소시키는 경향이 있다. 또한 소득 및 자산조사에 입각하여 수급대상자가 결정되는 공적부조 프로그램 역시 저소득층의 저축과 근로의욕을 감소시키는 경향이 있다.

그러나 우리나라의 사회보장 프로그램의 역사가 일천한 관계²⁴⁾로 이에 대한 엄밀한 분석²⁵⁾을 행한 연구를 찾아보기 힘들다. 사회보장제도의 일천한 역사로 인해 이들 제도의 고용효과와 저축효과가 현재 실현된 것은 아니지만 이들 제도는 향후 우리나라의 저축과 고용에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 국민연금제도의 성숙, 인구의 노령화, 경제성장률 하락과 이에 따른 실업률의 상승으로 인해 국민연금급여와 실업급여가 증가할 것이며 이는 다시 거시경제 변수에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 2000년 10월 새로이 도입된 국민기초생활보장제도 역시 저축과 고용에 큰 영향을 미칠 것이다. 「국민기초생활보장법」은 소득 및 자산심사(means-test)를 통과하는 모든 사람들에게 정부는 해당자의 근로능력에 상관없이 기초생계비를 보장하도록 되어 있다. 다시 말하면, 특정인이 보유하고 있는 자산이 일정수준 미만이고 소득수준이 정부가 발표한 기초생계비 이하일 경우 기초생계비와 소득수준의 차이만큼을 정부가 지원해준다는 것이다. 문제는 근로능력과 관계없이 기초생계비를 보장해준다는 국민기초생활보장법의 규정으로 인해 근로자들의 도덕적 해이를 부추길 수 있다는 점이다. 즉, 근로자들의 근로의욕을 감퇴시키고 실업기간을 연장시킬 수도 있다. 이러한 국민기초생활보장제도는 저축을 감소시키는 부작용도 초래할 가능성이 크다. 그 이유는 국민기초생활보장급여 수혜자가 되기 위해서는 자산조사를 통과하여야 하고 이를 위해서는 자산보유를 일정수준 미만으로 유지하여야 하기 때문이다.

본 연구의 목적은 우리나라 사회보장제도의 거시경제적 효과를

24) 국민연금은 1988년도에 도입되었으며, 실업보험은 1996년, 새로운 공적부조제도인 국민기초생활보장법의 경우 2000년 10월부터 시행 중이다.

25) 일반균형을 이용하여 국민연금제도의 경제적 효과를 분석한 예는 전영준(1997a, 1997b, 1998, 1999, 2000) 등이 있다.

고용과 저축에 미치는 효과를 중심으로 살펴보는 데 있다. 이를 위하여 확률적 일반균형 다소득계층 세대중복모형(stochastic general equilibrium multi-income-class overlapping generations model)이 구축되었다. 이 모형은 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 먼저, 경제주체들의 이질성을 명시적으로 고려하였다. 이러한 이질성은 소득수준뿐만 아니라 연령별로도 분류되었다. 소득계층별 분류가 필요한 것은 일부 사회보장제도가 재분배 요소를 지니고 있기 때문이다. 국민연금의 경우 연금급여산식상 강한 재분배 요소를 지니고 있다. 국민연금급여는 기초연금과 소득비례연금으로 나누어진다. 기초연금은 가입기간이 같은 신규연금수급자에게 동일한 액수를 지급하게 되어 있으며, 소득비례연금은 가입자 자신의 국민연금 가입기간 동안의 평균소득 수준과 연동되어 있다. 따라서, 기초연금의 비중이 높을수록 소득재분배 요소가 강하다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 기초연금의 비중이 평균소득자의 경우 50%를 차지함으로써 강한 소득재분배 요소가 있다고 할 수 있다. 국민기초생활보장제도는 제도의 도입 취지가 소득재분배에 있다. 이 제도에 기초한 급여는 소득과 보유자산 수준이 일정수준 미만인 사람에 한정되어 있으므로 매우 강한 소득재분배 요소를 지니고 있다고 할 수 있다. 경제주체를 연령별로 분리할 필요가 있는 이유는 사회보장제도는 저축과 고용의 연령별 추이를 변경시킬 가능성이 크기 때문이다.

본 연구에서 사용한 모형의 두 번째 특징은 실업위험, 유동성 제약 그리고 근로자의 도덕적 해이를 명시적으로 감안하였다는 것이다. 사회보장제도의 목적은 예기치 않은 급격한 소득의 감소로 인해 유동성 제약에 빠지는 것을 방지하고 기간별 소비의 변동폭을 줄여 경제주체의 후생을 증진시키는 데 있다고 할 수 있다. 만일 사회보장제도가 존재하지 않는다면 이러한 예기치 않은 소득의 감소에 대비하여 예비적 동기에 의한 저축을 할 것이다. 그러나 사회보장제도의 도입은 이러한 예비적

동기에 의한 저축의 필요성을 감소시키고 이로 인해 저축에 상당한 영향을 미칠 것이다. 또한 실업보험과 국민기초생활보장제도의 존재는 근로자가 취업하지 않더라도 일정수준의 급여를 보장받기 때문에 근로자가 고의로 취업기회를 거부하는 도덕적 해이를 부추길 가능성이 있다.

또한, 이 모형은 각종 사회보장제도간의 상호작용을 명시적으로 감안하였다. 실업보험(혹은 국민기초생활보장제도)은 근로자의 노동공급에 대한 의사결정을 매개로 국민연금과 서로 영향을 미치게 된다. 예를 들어 실업보험제도(혹은 국민기초생활보장제도)는 근로자의 근로의욕을 저하시켜 노동공급을 줄인다. 이로 인해 국민연금가입기간이 줄어들고 따라서 이 시점에서 확보된 노후의 국민연금급여수준이 낮아진다. 이 경우 추가적인 노동공급으로 인해 증가하는 국민연금급여의 한계가치가 이미 높은 수준의 연금급여를 확보한 상태보다 높으므로 다시 노동공급을 늘리는 유인이 발생하게 된다. 이러한 경로로 각종 사회보장제도간의 상호작용이 이루어질 수 있다.

이러한 여러 측면을 감안하여 구축된 모형의 기본구조는 전영준(1997a)과 같이 소득계층의 구분을 교육수준으로 나누고 각 계층에 속한 사람이 자기자산의 생애간 노동공급과 소비에 대한 결정을 하는 구조이다. 그러나 전영준(1997a)과 상이한 점은, 본 연구가 사회보장제도와 실업위험, 유동성 제약 및 근로자의 도덕적 해이의 상호작용을 분석하기 위하여, 실업에 대한 위험, 유동성 제약 그리고 실업자의 재취업에 대한 의사결정을 명시적으로 감안하였다는 것이다. 다시 말하면, 각 개인은 생산가능연령 동안 소득에 대한 불확실성이 존재하고, 미래의 소득을 담보로 대출을 받을 수 없으므로 부채를 질 수 없고, 소득 및 자산 심사를 거친 사회부조제도를 이용하여 각 개인들이 실업기간을 연장하는 도덕적 해이를 명시적으로 고려하였다는 점에서 전영준(1997)과 차별성이 있다고 하겠다. 본 연구에서 설정한 모형은 Hubbard 외(1995), Heer(1999) 그리고 Hansen과 Imrohorglu(1992)와도 깊은 관련이 있다. 그러나 본 모형에서 설정한 모형은 Hubbard 외

(1995)와 달리 일반균형모형이며, Hansen과 Imrohoroglu(1992)와 달리 생애주기관점(lifetime perspectives)에서 경제주체들의 의사결정과정을 분석할 수 있으며, Heer(1999)와 달리 노동공급에 대한 경제주체들의 의사결정과정을 명시적으로 감안할 수 있는 모형이다. 또한 본 모형은 국민연금, 실업보험, 그리고 소득 및 자산 심사에 입각한 저소득층 지원정책 그리고 조세정책의 상호작용을 분석할 수 있는 분석의 틀을 제공한 점에서도 의미가 있는 시도라고 사료된다.

본 연구에서 얻은 분석결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저, 우리나라 사회보장제도는 저축과 고용에 매우 큰 영향을 미치며, 저축과 고용 변화의 절대수준은 소득계층별·연령별 저축 및 노동공급 추이의 변화 형태에 의해 결정된다. 다시 말하면, 사회보장정책은 소득계층과 연령이 상이한 경제주체들에게 상이한 영향을 미치며 이러한 소득계층별·연령별 저축 및 노동공급 변화의 조합이 총저축과 고용량을 결정한다는 것이다. 다음으로, 저축과 노동공급에 대한 왜곡은 소득재분배 요소가 강한 정책일수록 크게 나타나는 경향이 있다. 이는 소득재분배 요소가 강한 국민연금제도나 국민기초생활보장제도가, 재분배 요소가 전혀 없는 실업보험과 비교하여, 인구에서 많은 비중을 차지하는 저소득층의 의사결정에 더 큰 왜곡을 초래하기 때문이다. 또한, 고소득층과 저소득층은 서로 상이한 동기에 의해 저축이 결정되는 경향이 있다. 고소득층의 경우는 주로 생애주기동기에 의해 저축이 많은 부분 결정되는 반면, 저소득층의 경우 예비적 동기에 의해 저축의 많은 부분이 결정되는 것으로 나타났다. 마지막으로, 사회보장제도의 도입에 의한 후생수준의 향상보다는 저축과 노동공급에 대한 의사결정의 왜곡으로 인한 후생의 감소가 더 큰 것으로 나타났다. 이는 우리나라와 같이 지표상에 나타난 실업위험이 낮은 국가의 경우에는 사회보장제도에 의한 위험회피(risk pooling)에 의한 후생 증진효과보다는 저축과 근로의욕 저하에 따른 후생비용이 더 클 수 있다는 사실을 입증하고 있다.

본 절의 구성은 다음과 같다. 나항에서는 우리나라의 사회보장제도를 간략하게 설명하고, 다항에서 본 연구의 분석을 위해 설정된 모형을 설명하고 라항에서는 모형의 캘리브레이션과 균형계산방법을 설명한다. 마항에서 분석결과를 설명한 후 바항에서는 본 연구의 결론을 내리고자 한다.

나. 우리나라의 사회보장제도

본항에서는 우리나라의 사회보장제도 중 재분배효과가 기대되는 국민연금, 실업보험 그리고 「국민기초생활보장법」에서 규정한 저소득층 지원정책에 대해 간략하게 언급하고자 한다. 우리나라의 공적연금 중 가장 광범위한 가입자를 포괄하고 있는 국민연금제도는 급여산식, 보험료율 그리고 급여개시연령으로 요약될 수 있다. 국민연금의 급여산식은 기초연금과 소득비례연금으로 나누어지는데 전자의 경우는 해당 연금수급자가 퇴직할 당시 전가입자의 평균임금에 비례하고 후자의 경우는 이 연금수급자의 연금가입기간 동안의 평균임금과 비례하는 것으로 규정되어 있다. 현행 제도하에서는 기초연금과 소득비례연금의 비중이 평균소득 수준으로 벌어들이는 가입자의 경우 50 대 50으로서 매우 강한 재분배요소를 지니고 있다. 그 절대적인 수준은 평균소득자의 경우 40년 가입시 임금대체율이 60%에 이르러 연금급여 수준도 상당히 높은 것으로 평가되고 있다.

<표 IV-3> 국민연금급여 개시연령

(단위 : 세)

현 제	2013년	2018년	2023년	2028년	2033년
60	61	62	63	64	65

국민연금보험료율은 현재 9% 수준에 머무르고 있으나 이 보험료율은 향후 연금재정안정을 위해 상향조정될 계획이다. 연금급여 개

시연령은 현재 60세인데 정부는 이를 65세까지 단계적으로 인상할 계획이다(<표 IV-3> 참조).

실업보험급여는 단기 실업자에게 지급되는 급여로서 현행 제도하에서는 근로기간 동안 임금수준의 50%를 지급하게 되어 있다. 단, 실업급여지급기간은 법에 의해 규정되어 있는데 이 지급기간은 실업자의 연령과 근속연수에 의해 결정된다(<표 IV-4> 참조). 실업급여의 지급은 해당 실업자의 자산수준에 관계없이 지급되는 비자산심사(non-means-tested) 제도하에서 이루어지고 있다.

<표 IV-4> 실업급여지급기간(임금대체율)

(단위 : 일)

연령 \ 근속기간	1년 미만	1~3년	3~5년	5~10년	10년 이상
30세 미만	90(0.125)	90(0.125)	120(0.167)	150(0.208)	180(0.25)
30이상 50미만	90(0.125)	120(0.167)	150(0.208)	180(0.25)	210(0.29)
50이상	90(0.125)	150(0.208)	180(0.25)	210(0.29)	240(0.33)

주 : () 안의 수는 기간을 1년 단위로 환산하였을 때 실업급여의 임금대체율을 의미함.

2000년 10월부로 효력이 발생한 「국민기초생활보장법」에 의한 저소득층지원제도의 내용은 위에서 언급하였듯이 정부가 발표한 기초생계비와 해당자 소득의 차이만큼을 정부가 보전해주는 제도이다. 정부가 정하는 기초생계비와 수혜자의 선정기준이 되는 기준보유자산의 수준은 가구원의 수에 따라 달리 규정되어 있다(<표 IV-5> 참조). 이 제도의 가장 중요한 특징은 위에서 언급하였듯이 자산심사를 통과한 모든 자에 대하여 이들의 근로능력에 상관없이 급여가 지급된다는 점이다.

〈표 IV-5〉 국민기초생계비 수준 및 기준자산 수준

(단위: 1만원)

가 구 원 수	1	2	3	4	5	6
기초생계비(월)	32	54	74	93	106	120
자산수준	2,900		3,200		3,600	

다. 시뮬레이션 모형

이 모형에서 상정한 경제는 가계(household), 기업 및 정부 3개 부문으로 나누어진다. 가계부문은 다시 2개의 계층으로 나누어지는데 이에는 고소득 가구와 저소득 가구가 있다. 이 경제에 존재하는 각 개인은 T기간 동안 생존하는데 각 기간은 1년 단위로 나누어진다. 성년이 되기 이전의 각 개인은 노동자와 소비자로서의 역할을 전혀 하지 않는다고 가정한다. 다시 말하면 특정 연령에 도달하기 이전에는 일하지도 소비하지도 않다가 성년이 되자마자 주어진 시간배분과 저축에 대한 의사결정을 하기 시작한다는 것이다. 즉, 이 경제에 존재하는 각 개인은 실질적으로 20세에 태어나 80세에 사망하는 것으로 가정한다.

각 개인은 부모로부터 상속을 받지 않으며 자녀에게 유산을 남기지도 않은 순수한 생애주기적 관점에서 경제활동에 대한 의사결정을 한다. 이들 각 개인은 생산가능기간(21~64세) 동안 취업상태 혹은 실업상태에 있을 수 있다. 다시 말하면 생산가능연령에서의 각 개인은 실업위험에 직면하게 되는데 이러한 실업위험은 모형 내에서 취업기회가 매기 확률적으로 개인에게 부여되며 취업기회가 부여되었을 때 이들 개인은 취업상태를 유지할 것인지 아니면 취업기회를 포기하고 실업상태에 있을 것인지에 대한 의사결정을 행한다.

경제 내에 존재하는 각 개인은 규모불변(constant-returns-to-scale)의 생산기술을 이용하여 노동과 자본을 소비재와 생산재로 변화시킨

다. 정부의 역할은 실업보험제도, 국민연금제도 그리고 국민기초생활보장제도를 유지하는 것이다. 실업급여와 국민연금급여의 재원은 실업보험료와 국민연금보험료 수입으로 충당하며, 국민기초생활급여의 재원은 일반재정 즉, 조세수입에서 조달하는 것으로 규정하였다. 본 연구에서는 정상상태(steady state)분석에 국한하여 분석을 행하므로 시간을 나타내는 첨자는 생략하고(예를 들어 임금률과 이자율은 각각 w , r 로 나타냄), 각 기간은 1년을 단위로 나누어진다.

1) 가계부문

가계부문에 존재하는 두 형태인 고소득층 가계와 저소득층 가계는 노동생산성과 실업위험의 정도면에서 상이하다. e_h 와 e_l 은 각각 고소득 가계와 저소득 가계에 속한 근로자들의 노동생산성을 나타낸다. 각 가계의 근로자는 21세부터 65세까지 최대한 44년 동안 취업할 수 있다²⁶⁾. 그러나 이들 근로자들은 매 기간 실업에 빠질 위험에 직면하게 된다. 매 기간 각 개인은 한 단위의 시간을 부여받는데 이 한 단위의 시간은 노동과 여가에 배분하게 된다. 본 모형에서는 각 개인이 노동시간을 자유롭게 정하지 못하고 주어진 시간 동안($0 < \hat{h} < 1$) 취업하든지 아니면 취업하지 않고 부여된 전시간 동안 여가를 즐길 수 있다. 매기 초 각 개인은 일정 확률로 취업기회를 부여받게 된다. 다시 말하면 일정 수준의 노동소득의 대가($w \cdot e_j \cdot \hat{h}, j=h, l$)로 취업할 기회를 부여받거나 혹은 이러한 기회를 부여받지 못한다. 이 개인이 취업기회를 부여받았는지 아닌지를 나타내는 상태변수(state variable) $s_j(i), (j=h, l)$ 는 이전 기간의 취업 여부를 나타내는 상태변수와 이 개인이 속해 있는 소득계층 그리고 연령에 의해 결정된다. 만일 이전 기간에 취업하였다면 ($\eta=1$)²⁷⁾, 이 개인은 $1 - sp_j(i), (j=h, l)$ 의 확률로 취업기회를 부

26) 강제적으로 퇴직하여야 하는 나이를 65세로 규정한 이유는 장기적으로 국민연금급여개시연령이 65세로 상향조정될 예정이기 때문이다.

여받는다(여기서 i 는 연령-20을 의미함). 만일 이전 기간동안 취업하지 않은 상태였다면 ($\eta=0$), $fp_j(i)$ 의 확률로 취업기회를 부여받게 된다. 이러한 이직률(job separating rate) ($sb_j(i)$)과 구직률(job finding rate) ($fp_j(i)$)의 소득계층별 차이는 이들 소득계층이 직면한 취업안정성의 차이를 나타낸다고 하겠다. 만일 취업기회가 주어지면 ($s=e$), 이 개인은 특정시간(\bar{n}) 노동을 공급하든지 아니면 취업기회를 포기하고 실업상태에 머무는 선택을 하게 된다. 만일 취업기회를 부여받지 못하면 ($s=u$), 이 개인은 선택의 여지없이 실업상태에 머물게 된다.

이러한 점들을 감안하면 바로 이전 기간 동안의 취업상태와 취업기회 부여 여부를 기준으로 경제주체들을 다섯 부류 ($\epsilon \in \{1, \dots, 5\}$)로 나눌 수 있다: $\epsilon=1$) 바로 이전 기간동안 취업한 상태에서 ($\eta=1$), 금기에 다시 취업기회를 부여받은 경우 ($s=e$); $\epsilon=2$) 바로 이전 기간동안 취업하지 못한 상태에서 ($\eta=0$), 금기에 취업기회를 부여받은 경우 ($s=e$); $\epsilon=3$) 바로 이전 기간 동안 취업한 상태에서 ($\eta=1$), 금기에 취업기회를 부여받지 못한 경우 ($s=u$); $\epsilon=4$) 바로 이전 기간 동안 취업하지 못한 상태에서 ($\eta=0$), 금기에 취업기회를 부여받은 경우 ($s=u$); $\epsilon=5$) 은퇴연령 이후의 사람들 ($i \geq 45$).

실업급여 (UT : Unemployment Insurance Benefits)는 단기실업자에게 지급되는 것으로서 자산조사를 거치지 않고 모든 단기실업자에게 지급된다. 실업급여는 두 기간 연속 실업상태에 있는 장기 실업자에게는 지급되는 않는 것으로 가정하였는데 이는 현행 제도하에서 실업급여 지급기간이 비교적 단기간으로 규정되어 있기 때문이다. 국민기초생활보장 급여 (MLSS : Minimum Living Standards

27) π 와 π' 는 각각 이전 기간과 현재의 노동공급에 대한 의사결정을 나타낸다.

Security Benefits)는 비자본소득(y^d)이 기초생계비(W_{MLSS})이하이고 보유자산이 일정수준(k_{MLSS}^{\max}) 이하인 사람에게 지급되는 급여로서 급여수준은 ‘기초생계비-비자본소득’에 해당된다. 현행 제도하에서는 국민기초생활보장급여가 소득 및 자산심사를 통과한 모든 사람들에게 지급되는 것으로 규정되어 있어 취업상태에 있는 사람들도 소득과 보유자산의 수준이 충분히 낮으면 이 제도의 수혜대상이 될 수 있다. 그러나 분석의 편의상 본 모형에서는 이러한 가능성을 배제하고 취업시에 얻어지는 소득수준이 기초생계비 수준보다 높아 이 제도의 수혜대상이 되지 못하는 것으로 가정하였다.

국민연금급여는 일정 수준 이상 연령(65세)의 개인에게 지급되는 것으로서 그 수준은 수급자의 가입기간 동안의 평균소득 수준과 퇴직시 전가입자의 평균소득 그리고 수급자의 가입기간(n)에 의해 결정된다²⁸⁾.

이러한 제반 경제환경 속에서 각 개인은 자신의 생애기대효용을 극대화하기 위하여 노동공급과 소비행위에 대한 의사결정을 내린다.

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

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

여기서 $c_{gj}(k, \epsilon, n, t)$ 와 $l_{gj}(k, \epsilon, n, t)$ 는 g년도에 태어난 자로서 j 소득계층에 속하고 t년도에 보유자산 수준이 k이며 취업기회가 ϵ 에 해당하며 이전 기간까지 n기간 동안 취업한 경력²⁹⁾이 있는 사

28) 국민연금급여산식은 다항과 <표 IV-8>을 참조.

29) 취업경력을 나타내는 변수 n은 국민연금보험료 납부기간의 수를 나타낸다. n이 상승할수록 비례적으로 국민연금급여수준이 높아지므로 n의 상승은 은퇴 후 가용자원 수준의 증가를 의미하므로 이 변수

람의 소비수준과 여가수준을 나타낸다. 이 개인의 생애 첫 경제활동기간은 $g+1$ 에 해당하고 또한 이 사람이 나이는 $t-g$ 에 해당된다. θ , β 그리고 ν 는 각각 효용의 소비에 대한 강도, 할인율 그리고 상대적 위험회피도의 역수를 의미하며, E_{g+1} 은 $g+1$ 에 가용한 정보하에서 형성되는 조건부 기대함수를 나타낸다.

각 개인은 부모로부터 상속을 받지 못하며 자신의 자녀에게도 유산을 남기지 않는다. 또한, 음의 자산을 보유하는 것이 허락되지 않는다($k \geq 0$). 다시 말하면 이 경제에서 생존하는 각 개인은 자신의 소득과 자산수준이 낮을 경우 유동성 제약에 걸릴 위험성을 안고 있다고 할 수 있다. 이 개인의 비자본소득과 자본소득의 수준은 보유자산수준 k , 취업기회 ε , 자신의 취업에 대한 의사결정, 취업경력(n) 그리고 이자율 수준에 의해 결정된다. 이 개인의 기간간 예산 제약식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} & k'_g(k, \varepsilon, n, t) + c_{g^j}(k, \varepsilon, n, t)(1 + \tau_c) \\ & = (1 + r(1 - \tau_y - \tau_k))k + y_k^d(k, \varepsilon, n, t) \end{aligned} \quad (\text{IV-2})$$

여기서 k' 는 다음 기에 소유할 자산 수준을 나타내고, τ_c , τ_y 그리고 τ_k 는 각각 소비세율과 소득세율 그리고 자본소득세율을 나타낸다. 비자본소득 y^d 는 국민연금제도, 실업보험제도, 국민기초생활보장급여제도 등 사회보장제도와 조세정책을 감안할 경우 다음과 같이 나타낼 수 있다.

역시 소비와 여가에 대한 경제주체의 의사결정에 영향을 미친다고 할 수 있다.

$$y_j^d(k, \varepsilon, n, t) = \begin{cases} we_j \hat{h}(1 - \tau_l - \tau_y - \tau_{NPS} - \tau_{UI}) & \varepsilon = 1, \eta' = 1 \\ \max(W_{MLSS}, W_{UIj}) & \varepsilon = 1, \eta' = 0, k \leq k_{MLSS}^{\max} \\ W_{UIj} & \varepsilon = 1, \eta' = 0, k > k_{MLSS}^{\max} \\ we_j \hat{h}(1 - \tau_l - \tau_y - \tau_{NPS} - \tau_{UI}) & \varepsilon = 2, \eta' = 1 \\ W_{MLSS} & \varepsilon = 2, \eta' = 0, k \leq k_{MLSS}^{\max} \\ 0 & \varepsilon = 2, \eta' = 0, k > k_{MLSS}^{\max} \\ \max(W_{MLSS}, W_{UIj}) & \varepsilon = 3, \eta' = 0, k \leq k_{MLSS}^{\max} \\ W_{UIj} & \varepsilon = 3, \eta' = 0, k > k_{MLSS}^{\max} \\ W_{MLSS} & \varepsilon = 4, \eta' = 0, k \leq k_{MLSS}^{\max} \\ 0 & \varepsilon = 4, \eta' = 0, k > k_{MLSS}^{\max} \\ W_{NPSj}(n) & \varepsilon = 5, \quad k > k_{MLSS}^{\max} \\ \max(W_{MLSS}, W_{NPSj}(n)) & \varepsilon = 5, \quad k \leq k_{MLSS}^{\max} \end{cases}$$

(IV-3)

여기서, τ_l , τ_{NPS} , 그리고 τ_{UI} 는 노동소득세율, 국민연금보험료율, 그리고 실업보험료율을 의미한다. 그리고 W_{UIj} 와 $W_{NPSj}(n)$ 은 실업보험급여와 (국민연금가입기간이 n 일 경우의) 국민연금급여 수준을 의미한다.

생산가능연령에 있는 각 개인($\varepsilon = 1, \dots, 4$)은 다음과 같은 과정을 거쳐 자신의 취업과 소비에 대한 의사결정을 한다. 먼저, 각 기간의 첫머리에 각 개인의 취업기회 여부가 알려진다. 만일 취업기회가 주어지면($s = e$ ($\varepsilon = 1, 2$)), 자신이 보유하고 있는 자산의 수준과 과거 취업경력 등의 정보를 이용하여 이 기간 동안 취업을 할지 실업상태로 있을지에 대한 의사결정을 한다(η'). 만일 취업기회가 없을 경우는($s = u$ ($\varepsilon = 3, 4$)), 선택의 여지없이 실업상태에 머물게 된다³⁰⁾. 취업기회가 주어지지 않은 사람들의 경우($s = u$ ($\varepsilon = 3, 4$)), 이들은 실업급여 수혜대상이 될 수 있는지를 확인한다. 위에서도 언급하였듯이 단기 실업자에 대해서는 실업급여가 지급되지만 장기 실업자의 경우는 실업급여가 지급되지 않는다. 다

30) $s = u$ ($\varepsilon = 3$ 혹은 4)이면 η' 은 항상 0이 된다(식 (IV-3) 참조).

음으로 이 개인은 국민기초생활보장급여를 수급 여부를 확인한다. 국민기초생활보장급여 수혜대상은 비자산소득과 자산의 수준이 일정수준 이하인 자로 국한한다. 취업기회가 주어졌을 때($s=e$ ($\epsilon=1, 2$)) 취업 여부를 판단할 경우에도, 취업기회를 거부하였을 때($\eta'=0$)의 실업급여 및 국민기초생활보장급여의 지급 가능성 그리고 이때의 효용수준을 취업하기로 결정하였을 때($\eta'=1$)와의 효용수준과 비교하여 취업 여부를 결정하게 된다. 일정수준 이상의 각 개인들($\epsilon=5$)은 자신이 국민기초생활보장급여 수혜대상 여부를 확인하고 또한 국민연금급여와 자신의 보유자산을 바탕으로 소비를 결정한다. 생산가능연령기에 있는 사람들도 취업에 대한 결정시 식 (IV-2)의 기간간 예산제약식과 자산보유에 대한 제약($k \geq 0$)을 감안하여 소비수준을 동시에 결정하고 소비 수준에 대한 결정을 바탕으로 궁극적으로 취업 여부에 대한 결정을 하게 된다. 따라서, 각 개인의 최적화 행위는 다음과 같은 일련의 동태 최적화(dynamic programming) 문제로 요약될 수 있다.

For $\epsilon=1$,

$$V_{gj}(k, 1, n, t) =$$

$$\begin{aligned} & \max_{k'} \{ \max \{ u(((1+r(1-\tau_y-\tau_k))k + we_j \hat{h}(1-\tau_l-\tau_y-\tau_{NPS}-\tau_{UI})-k')/(1+\tau_c)) \\ & \quad + \beta((1-sp_j(t-g))V_{gj}(k', 1, n+1, t+1) + sp_j(t-g)V_{gj}(k', 3, n+1, t+1)) \}, \\ & \quad \max_{k'} \{ u(((1+r(1-\tau_y-\tau_k))k + 1(k \leq k_{MLSS}^{\max}) \cdot \max \{ W_{MLSS}, W_{UIj} \} \\ & \quad + (1-1(k \leq k_{MLSS}^{\max})) \cdot W_{UIj} - k')/(1+\tau_c)) \\ & \quad + \beta(fp_j(t-g)V_{gj}(k', 2, n, t+1) + (1-fp_j(t-g))V_{gj}(k', 4, n, t+1)) \} \} \end{aligned}$$

(IV-4-1)

For $\varepsilon = 2$,

$$\begin{aligned}
 V_{g_j}(k, 2, n, t) = & \\
 \max_{k'} \{ & u(((1+r(1-\tau_y-\tau_k))k + we_j \hat{h}(1-\tau_l-\tau_y-\tau_{NPS}-\tau_{UI})-k')/(1+\tau_c)) \\
 & + \beta((1-sp_j(t-g))V_{g_j}(k', 1, n+1, t+1) + sp_j(t-g)V_{g_j}(k', 3, n+1, t+1)), \\
 & \max_{k'} \{ u(((1+r(1-\tau_y-\tau_k))k + 1(k \leq k_{MLSS}^{\max}) \cdot W_{MLSS} - k')/(1+\tau_c)) \\
 & + \beta(fp_j(t-g)V_{g_j}(k', 2, n, t+1) + (1-fp_j(t-g))V_{g_j}(k', 4, n, t+1)) \} \} \\
 & \text{(IV-4-2)}
 \end{aligned}$$

For $\varepsilon = 3$,

$$\begin{aligned}
 V_{g_j}(k, 3, n, t) = & \\
 \max_{k'} \{ & u(((1+r(1-\tau_y-\tau_k))k + 1(k \leq k_{MLSS}^{\max}) \cdot \max\{W_{MLSS}, W_{UIj}\} \\
 & + (1-1(k \leq k_{MLSS}^{\max})) \cdot W_{UIj} - k')/(1+\tau_c)) \\
 & + \beta(fp_j(t-g)V_{g_j}(k', 2, n, t+1) + (1-fp_j(t-g))V_{g_j}(k', 4, n, t+1)) \} \\
 & \text{(IV-4-3)}
 \end{aligned}$$

For $\varepsilon = 4$,

$$\begin{aligned}
 V_{g_j}(k, 4, n, t) = & \\
 \max_{k'} \{ & u(((1+r(1-\tau_y-\tau_k))k + 1(k \leq k_{MLSS}^{\max}) \cdot W_{MLSS} - k')/(1+\tau_c)) \\
 & + \beta(fp_j(t-g)V_{g_j}(k', 2, n, t+1) + (1-fp_j(t-g))V_{g_j}(k', 4, n, t+1)) \} \\
 & \text{(IV-4-4)}
 \end{aligned}$$

For $\varepsilon = 5$,

$$\begin{aligned}
 V_{g_j}(k, 5, n, t) = & \\
 \max_{k'} \{ & u(((1+r(1-\tau_y-\tau_k))k + 1(k \leq k_{MLSS}^{\max}) \cdot W_{MLSS} \\
 & + (1-1(k \leq k_{MLSS}^{\max})) \cdot W_{NPS}(n) - k')/(1+\tau_c)) \\
 & + \beta V_{g_j}(k', 5, n, t+1) \} \\
 & \text{(IV-4-5)}
 \end{aligned}$$

여기서 $1(k \leq k_{MLSS}^{\max}) = \begin{cases} 1 & \text{if } k \leq k_{MLSS}^{\max} \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases}$ 이며 국민연금가입기간이 n일

경우 $W_{NPS}(n)$ 은 국민연금급여수준을 의미한다.

2) 기업부문

기업은 노동(N)과 자본(K) 그리고 규모불변의 생산기술을 이용하여 소비재와 투자재를 생산한다. 노동과 자본은 각각 w 와 r 의 가격으로 고용되며 자본의 감가상각률은 δ 이다. 규모불변 생산함수는 Cobb-Douglas 생산함수로 표현된다.

$$F(K, N) = AK^\alpha N^{1-\alpha} \quad (IV-5)$$

완전경쟁 생산요소시장에서의 균형가격은 생산요소의 한계생산 수준에서 결정된다.

$$r = A\alpha \left(\frac{K}{N}\right)^{\alpha-1} - \delta \quad (IV-6)$$

$$w = A(1-\alpha) \left(\frac{K}{N}\right)^\alpha \quad (IV-7)$$

3) 정부부문

정부는 국민연금제도, 실업보험제도 그리고 국민기초생활보장제도를 유지한다. 국민연금급여와 실업보험급여산식은 다음과 같다.

$$W_{NPSj}(n) = 0.3(we_j\hat{h} + \bar{W}\hat{h})n/40 \quad (IV-8)$$

$$W_{UIj} = \zeta we_j\hat{h} \quad (j=h,l) \quad (IV-9)$$

여기서 \bar{W} 는 모든 취업자의 평균임금 수준을 의미하며 ζ 는 실업급여의 임금대체율을 의미한다.

식 (IV-8)은 국민연금급여 수준이 가입기간에 비례하고, 연금급여는 기초연금과 소득비례연금으로 구성되며 이들의 비중이 평균임금자의 경우 50 대 50으로서 매우 강한 소득재분배 요소를 지니고 있음을 보이고 있다. 식 (IV-9)는 실업급여 수준이 가장 최근의 취업기간 동안의 임금수준에 비례하는 사실을 나타내고 있다. 국민기

초생활보장제도에는 위에서도 언급하였듯이 비자산소득(y^d)이 기초생계비(W_{MLSS}) 미만이고 보유자산 수준이 k_{MLSS}^{\max} 미만인 자에게 '기초생계비-비자산소득' 만큼의 급여를 지급하게 규정되어 있다.

국민연금급여와 실업급여의 재원은 국민연금보험료 수입과 실업보험료 수입으로 충당하는 반면 국민기초생활보장급여의 재원은 정부의 조세수입에서 충당하며 정부의 조세수입은 소비세, 노동소득세, 자본소득세, 소득세로 구성된다. 국민연금제도, 실업보험제도 및 국민기초생활보장제도의 예산제약식을 다음과 같이 요약할 수 있다.

$$\tau_{NPS}wN = \sum_j \sum_k \sum_n \sum_g W_{NPS_j}(n) \cdot \phi_{gj}(k, 5, n, t) \quad (IV-10)$$

$$\tau_{UI}wN = \sum_j \sum_k \sum_n \sum_g \sum_{\epsilon \in \{1,3\}} W_{UI_j}(n) \cdot (1 - 1(\eta'(k, \epsilon, n, t) = 1)) \cdot \phi_{gj}(k, \epsilon, n, t) \quad (IV-11)$$

$$\begin{aligned} \tau_c C + (\tau_l + \tau_y)wN + (\tau_k + \tau_y)rK \\ = \sum_j \sum_k \sum_n \sum_g \sum_{\epsilon \in \{1,3\}} \max(W_{MLSS} - W_{UI_j}, 0) \cdot 1(k \leq k_{MLSS}^{\max}) \cdot (1 - 1(\eta'(k, \epsilon, n, t) = 1)) \\ \cdot \phi_{gj}(k, \epsilon, n, t) \\ + \sum_j \sum_k \sum_n \sum_g \sum_{\epsilon \in \{2,4\}} W_{MLSS} \cdot 1(k \leq k_{MLSS}^{\max}) \cdot (1 - 1(\eta'(k, \epsilon, n, t) = 1)) \cdot \phi_{gj}(k, \epsilon, n, t) \end{aligned} \quad (IV-12)$$

$$N = \sum_j \sum_k \sum_n \sum_g \sum_{\epsilon \in \{1,2\}} \phi_{gj}(k, \epsilon, n, t) \cdot 1(\eta'_{gj}(k, \epsilon, n, t) = 1) \cdot e_j \hat{h} \quad (IV-13)$$

$$K = \sum_j \sum_k \sum_n \sum_g \sum_{\epsilon} \phi_{gj}(k, \epsilon, n, t) \cdot k \quad (IV-14)$$

$$C = \sum_j \sum_k \sum_n \sum_g \sum_{\epsilon} \phi_{gj}(k, \epsilon, n, t) \cdot c_{gj}(k, \epsilon, n, t) \quad (IV-15)$$

여기서 $1(\eta'(\cdot) = 1) = \begin{cases} 1 & \text{if } \eta'(\cdot) = 1 \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases}$ 이며, $\phi_{gj}(k, \epsilon, n, t)$ 는 g 년도에 출생하고, j 소득계층에 속하며 n 기간 동안의 취업경험이 있고, 현재 보유자산의 수준이 k 이며 취업기회가 ϵ 로 표현되는 사람수를 의미한다.

4) 정상균형상태

정상균형상태의 개념은 Stockey 외(1989)와 같이 축차균형의 형태로 표현될 수 있다.

정부의 정책수단 $\Omega = \{W_{NPSH}, W_{NPSI}, W_{UIH}, W_{UII}, W_{MLSS}, k_{MLSS}^{\max}\}$ 이 주어진 상황에서서의 정상균형상태는 각 경제주체의 가치함수 $v_{gj}(k, \varepsilon, n, t)$, 의사결정함수 $c_{gj}(k, \varepsilon, n, t)$, $k'_{gj}(k, \varepsilon, n, t)$, $\eta'_{gj}(k, \varepsilon, n, t)$ 와 세대별·소득 계층별·경제주체 형태별 불변 인구분포(time-invariant measures of agent types) $\phi_{gj}(k, \varepsilon, n, t)$ 와 노동과 자본의 상대가격 $\{w, r\}$ 로 정의되며 이들은 다음과 같은 조건을 만족하여야 한다.

(1) 개인의 행위와 거시경제변수에 일관적인 관계가 유지되어야 한다. 다시 말하면, 경제 전체의 자본스톡과 총노동공급이 식 (IV-13)과 (IV-14)에 의해 결정되어야 한다.

(2) 노동과 자본의 상대가격이 기업의 최적화 행위와 일관되게 결정된다. 즉, 노동과 자본의 상대가격이 식 (IV-6)과 (IV-7)에 의해 결정된다.

(3) 상대가격 $\{w, r\}$, 정부의 사회보장정책 Ω 이 주어진 상황에서 각 개인의 의사결정함수 $c_{gj}(k, \varepsilon, n, t)$, $k'_{gj}(k, \varepsilon, n, t)$, $\eta'_{gj}(k, \varepsilon, n, t)$ 는 예산제약식 (2)와 부채보유 금지($k \geq 0$) 조건하에서의 동태적 최적화 문제의 최적해를 구성한다.

(4) 상품시장이 균형을 이룬다.

$$AK^\alpha N^{1-\alpha} = C + \delta K \quad (IV-16)$$

(5) $k_{gj}(k', \varepsilon, n, t)$ 를 j 소득계층에 속하고 연령이 (t-g)인 개인의 의사결정함수 $k'_{gj}(k, \varepsilon, n, t)$ 의 역함수라고 정의한다면, 연령별·소득 계층별 인구구성이 다음과 같은 이행 방정식에 의해 결정된다.

$$\phi_{gj}(k', 1, n, t) = (1 - sp_j(t-g)) \sum_{\varepsilon \in \{1,2\}} \sum_{k(k', \varepsilon, n-1, t)} \phi_{gj}(k, \varepsilon, n-1, t) \cdot 1(\eta'_{gj}(k, \varepsilon, n-1, t) = 1) \quad (IV-17)$$

$$\begin{aligned} \phi_{g_j}(k', 2, n, t) &= fp_j(t-g) \sum_{\varepsilon \in \{1,2\}} \sum_{k(k', \varepsilon, n, t)} \phi_{g_j}(k, \varepsilon, n, t) \cdot (1 - 1(\eta'_{g_j}(k, \varepsilon, n, t) = 1)) \\ &\quad + fp_j(t-g) \sum_{\varepsilon \in \{3,4\}} \sum_{k(k', \varepsilon, n, t)} \phi_{g_j}(k, \varepsilon, n, t) \end{aligned} \quad (IV-18)$$

$$\phi_{g_j}(k', 3, n, t) = sp_j(t-g) \sum_{\varepsilon \in \{1,2\}} \sum_{k(k', \varepsilon, n-1, t)} \phi_{g_j}(k, \varepsilon, n-1, t) \cdot 1(\eta'_{g_j}(k, \varepsilon, n-1, t) = 1) \quad (IV-19)$$

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

$$\phi_{g_j}(k', 5, n, t) = \sum_{k(k', \varepsilon, n, t)} \phi_{g_j}(k', 5, n, t) \quad (IV-21)$$

최초로 경제활동을 하기 시작하는 연령과 국민연금개시연령이 된 연령층의 인구분포는 다음과 같은 방정식에 의해 결정된다.

$$\phi_{g_j}(k, \varepsilon, 0, g+1) = \begin{cases} fp_j(g+1) \cdot pop_j & \text{for } \varepsilon = 2, k = 0 \\ (1 - fp_j(g+1)) \cdot pop_j & \text{for } \varepsilon = 4, k = 0 \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases} \quad (IV-22)$$

$$\phi_{g_j}(k', 5, n, t) = \sum_{\varepsilon} \sum_{k(k', \varepsilon, n, t)} \phi_{g_j}(k, \varepsilon, n, t) \quad (IV-23)$$

(6) 국민연금제도, 실업보험제도, 그리고 국민기초생활보장제도의 예산제약식 (IV-10), (IV-11) 그리고 (IV-12)가 충족된다.

라. 모형 캘리브레이션

1) 가계부문

본 연구에서 상정한 경제에 존재하는 각 개인은 최대한 80세까지 생존할 수 있으며, 각 세대는 1년 단위로 나누어진다. 또한 모형에서 각 개인이 21세가 되기까지는 소비자 혹은 근로자로서의 역할을 하지 못한다고 가정함에 따라, 해당 세대들이 전체 인구에서 차지하는 비중이 0이라고 가정한다.

본 연구에서의 소득계층분류는 교육수준을 기준으로 이루어진다. 고소득층은 대졸이상학력 소유자이며 저소득층은 대졸 미만의 근로자로 구성되어 있다. 각 소득계층에 속한 근로자의 노동생산성과 인구분포는 노동부(1998)를 참조하여 추정하였다. 추정에 의하면 고소득층 근로자의 노동생산성은 저소득층 근로자에 비하여 60% 정도 높은 것으로 나타났으며($e_h = 1.6e_l$), 고소득층의 인구수는 총 인구수의 20% 정도를 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 가정들은 노동부(1998)에 의하면 전산업 대졸 근로자의 임금이 대졸 미만 근로자에 비하여 약 60% 높고 인구비중이 약 20~25%를 차지한다는 조사결과에 기초하였다. 노동부(1998)의 조사대상이 10인 이상 사업장의 근로자이고 10인 이하 사업장의 경우 대졸 근로자의 비중이 더욱 낮을 것이라는 사실을 감안하여 인구분포에 대한 가정을 하였다.

연령별·소득계층별 구직률 ($fp_j^{(t-g)}$)은 <표 IV-6>에 나타나 있다. 통계청(1998a,b)의 조사에 의하면 대졸자의 평균 구직기간이 3.8개월인 반면 대졸 미만 근로자의 구직기간은 평균 3개월이다. 따라서, 1년 내 취업기회를 가질 확률은 대졸자의 경우 약 97.4% 그리고 대졸 미만 근로자의 경우 약 99.9%이다. 그러나, 이렇게 구한 구직률은 대졸자와 대졸 미만 학력소유자의 경제활동참가율 차이를 감안하지 못한 문제점이 있다(<표 IV-7> 참조). 이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 구직률을 위에서 산정한 확률에 경제활동참가율을 곱한 추정치로 정의하였다. 다시 말하면, 일단 실업상태에 빠진 근로자는 연령별 경제활동참가율에 의해서도 취업기회 획득에 제약을 받는다는 암묵적 가정을 하였다고 할 수 있다. 이직률 $sp_j(i)$ 는 대졸근로자의 평균근속연수가 대졸 미만 근로자보다 20% 정도 긴 노동부(1998) 조사결과에 입각하여 이직률이 대졸 미만 근로자의 경우가 대졸 근로자에 비하여 20% 높은 것으로 가정하였다³¹⁾.

31) 구직률과 이직률의 추정시 채택한 암묵적인 가정은 구직기간과 근속연수가 엑스포넨셜(exponential) 분포를 하고 있다는 것이다.

<표 IV-6> 캘리브레이션

	함수형태	계수치
효용함수	$U = \frac{(c^\theta l^{1-\theta})^{1-1/\gamma}}{1-1/\gamma}$	$\theta = 0.33$ $\gamma = 0.25$
할인율	β	$\beta = 0.99$
생산함수	$y = AK^\alpha N^{1-\alpha}$	$\alpha = 0.33$
감가상각률	δ	$\delta = 0$
이직률		
고소득층	$sp_h(\cdot)$	3%
저소득층	$sp_l(\cdot)$	3.6%
구직률	(고소득 가구, 저소득가구)	
21~25세	$fp_h(\cdot), fp_l(\cdot)$	71% 54%
26~30세	$fp_h(\cdot), fp_l(\cdot)$	73% 67%
31~35세	$fp_h(\cdot), fp_l(\cdot)$	77% 70%
36~40세	$fp_h(\cdot), fp_l(\cdot)$	78% 77%
41~45세	$fp_h(\cdot), fp_l(\cdot)$	82% 77%
46~50세	$fp_h(\cdot), fp_l(\cdot)$	80% 77%
51~55세	$fp_h(\cdot), fp_l(\cdot)$	80% 70%
56~60세	$fp_h(\cdot), fp_l(\cdot)$	70% 63%
61~65세	$fp_h(\cdot), fp_l(\cdot)$	55% 54%
국민연금급여	$W_{NPSj} = \frac{0.3(we_j \hat{h} + \bar{W}\hat{h}) \cdot n}{40}$	
실업보험급여 (임금대체율)	$W_{UIj} = \zeta we_j \hat{h}$	
21~30세	$\zeta_j(\cdot)$	12.5%
31~50세	$\zeta_j(\cdot)$	16.7%
50세 이상	$\zeta_j(\cdot)$	20.8%
국민기초생활보장급여	W_{MLSS}	$W_{MLSS} = w \cdot e_j \hat{h} \times 0.25$
국민기초생활보장급여 기준자산수준	k_{MLSS}^{\max}	$k_{MLSS}^{\max} = w \cdot e_h \hat{h}$
인구분포		
고소득층	Pop _h	0.2
저소득층	Pop _l	0.8

<표 IV-7> 연령별 경제활동인구비중(1999. 11~2000. 3)

(단위 : %)

	대졸 이상	대졸 미만	전 체
15~19	28.8	7.1	11.4
20~24	72.9	54.2	57.9
25~29	74.8	67.0	68.6
30~34	79.0	70.2	72.0
35~39	80.5	76.9	77.6
40~44	84.8	77.2	78.7
45~49	82.2	76.7	77.8
50~54	82.3	70.3	72.7
55~59	72.2	63.0	64.9
60~64	56.5	53.9	54.4
65~	30.8	27.0	27.7

자료 : 통계청, 『2000년 고용동향』, 2000.

할인율 β 는 0.99로 가정하였는데 이 값은 사망위험을 감안하여 추정된 할인율(β)의 값이 1.011이라는 데서 착안하였다. 본 모형에서 사망위험을 명시적으로 감안하지 않았으므로 연령별 할인율은 $\hat{\beta} \times s(i)$ 가 되어야 한다(여기서 $s(i)$ 는 연령별 생존율을 의미함). 통계청 생명표(1991, 1993, 1994a, 1994b, 1996)를 이용하여 추정된 연령별 생존율로 전인구 평균을 구했는데 $\hat{\beta} \times s(i)$ 가 0.99로 나타났다.

상대적 위험회피계수의 역수, ν 는 0.25로 가정하였는데 이 값은 기간을 1년 단위로 한 세대중복모형에서 채택하는 표준적인 수이다. 또한 효용함수에서의 소비의 강도를 나타내는 θ 의 값은 일반계산 균형모형에서 일반적으로 채택하는 값인 0.33으로 정하였다. 노동시간은 총 가용시간의 48%로 정하였는데($\hat{h}=0.48$), 이는 각 개인의 취침시간과 식사시간을 제외한 주당 가용시간을 98시간으로 잡고 주당 노동시간을 약 48시간으로 잡을 경우³²⁾ \hat{h} 가 약 0.48이 될 것이라는 사실을 감안하여 채택되었다.

32) 1998년 임금구조통계조사보고서에 의하면 10인 이상 사업장의 근로자의 평균노동시간이 주당 48시간이다.

2) 생산함수

위에서 언급하였듯이 생산기술은 Cobb-Douglas 생산함수로 표현되며 자본소득분배율은 1994년 국민계정에 나타난 노동분배율이 최근 국민총생산의 약 60%임을 감안하고 또한 고정자본 소모분이 약 국민총생산의 10%임을 감안하여 자본소득분배율은 국민순생산(NNP)의 약 33%로 가정하였다³³⁾. 또한 생산함수의 또 하나의 계수 A는 1로 가정하였다.

3) 사회보장정책

본 연구에서 고려한 우리나라 사회보장제도는 국민연금제도, 실업보험제도 그리고 국민기초생활보장제도로 구성된다. 국민연금급여 산식은 <표 IV-6>에 명시되어 있으며, 특기할 만한 사실은 기초연금과 소득비례연금의 상대적 비율이 50 대 50으로서 매우 강한 소득재분배 요소를 지니고 있다는 것이다.

실업급여 지급기간이 <표 IV-4>에 명시되어 있듯이 90일에서 240일로 규정되어 있다. 본 연구에서 구축한 모형의 기간은 1년 단위로 규정되어 있으므로 실업급여의 임금대체율을 1년 단위로 환산하여 규정할 필요가 있다. 예를 들어 실업급여 지급기간이 90일일 경우 현행의 임금대체율 0.5의 1/4로 임금대체율을 규정하였다. 이러한 과정을 거쳐 실업급여의 임금대체율을 연령이 20세 이상 30세 미만일 경우 12.5%, 30세에서 50세일 경우 16.7% 그리고 50세 이상일 경우 20.8%로 가정하였다³⁴⁾.

33) 우리나라 유형자산의 감가상각률에 대한 신뢰도가 높은 기존 연구를 찾아보기 힘들다. 따라서, 본 연구에서는 자본소득분배율을 국민순생산을 기준으로 상정하였다. 각종 정책의 국민총생산에 대한 효과분석은 국민계정에 나타나 있는 고정자본소모분의 규모와 국민총생산 간의 비율을 참조하여 행하였다.

34) 실업급여의 임금대체율 산정에 필요한 정보는 개별 실업자의 근속연수이다. 본 모형에서 상정한 기간이 1년 단위이므로 근속연수 1년을 기준으로 임금대체율을 상정하였다. 이에 대한 향후의 보완이 있어야 할 것이다.

국민기초생활보장급여 수준은 저소득층 노동소득의 25%로 가정하였다. 현행 제도하에서 1인 가구의 국민기초생활보장급여 수준이 월 32만 원이고 대출미만 근로자의 월 평균소득이 130만 원이라는 점에서 착안하였다. 자산조사의 기준이 되는 자산수준은 고소득층의 연간 근로소득수준으로 규정하였는데 이는 1인가구 기준 자산수준이 2,900만 원이고 대출자의 2000년 현재 연간소득이 약 3,000만 원 정도로 추정되기 때문이다³⁵⁾. 위에서도 언급하였듯이 국민기초생활급여의 재원은 정부의 조세수입이고 조세수입은 소비세, 노동소득세, 자본소득세, 소득세로 구성되므로 조세수입의 세원별 분포에 대한 가정이 필요하다. 세원별 조세수입 비중은 최근의 중앙정부 조세수입구성을 감안하여 소비세가 50%, 소득세가 40% 그리고 자본소득세가 10%로 가정하였다.

4) 균형계산방법

이질적인 경제주체를 포괄하는 모형의 균형계산 방법론은 최근에 여러 사람에게 의해 시도되고 있다. 그 대표적인 예로 Aiyagari (1994), den Haan(1996), Hansen과 Imrohoroglu(1992), Hugget (1993) 그리고 Imrohoroglu 외(1995) 그리고 Heer(1999)가 있다. 이러한 기존의 연구와 같이 본 연구의 관심도 정상상태균형에 있으므로 다음과 같은 과정을 거쳐 균형을 계산하였다.

- (1) 먼저 정부의 정책변수($W_{NPSj}, W_{UIj}, W_{MLSS}, k_{MLSS}^{max}$)를 규정한다.
- (2) 각종 변수에 대한 초기값($K, N, \tau_{NPS}, \tau_{UI}, \tau_c, \tau_l, \tau_y, \tau_k$)을 정한다.
- (3) 기업의 최적화 행위를 바탕으로 요소가격(w, r)을 계산한다.
- (4) 후방위 귀납법(backward induction)을 통하여 각 경제주체의 의사결정함수를 계산한다.
- (5) 경제주체들의 의사결정함수를 바탕으로 보유자산 수준별·취

35) 1998년 대출 급여에서 연평균 임금상승률 10% 가정.

업기회를 기준으로 한 경제주체 형태별(ε)·국민연금수급자격 및 급여수준별·실업급여 수급자격별·국민기초생활보장급여 수급자격별 인구분포를 계산한다.

(6) 거시변수와 정부의 예산제약을 만족하는 국민연금보험료, 실업보험료, 각종 세율($K, N, \tau_{NPS}, \tau_{UI}, \tau_c, \tau_l, \tau_y, \tau_k$)을 계산한다.

(7) $K, N, \tau_{NPS}, \tau_{UI}, \tau_c, \tau_l, \tau_y, \tau_k$ 를 갱신하고 이들 변수들이 충분히 수렴할 때까지 단계 3)으로 돌아가 계산을 수행한다.

특히 단계 4)에서는 생애의 가장 마지막 기간부터 경제주체들의 노동공급과 소비에 대한 의사결정함수를 계산하며 이때 각 개인의 보유자산을 0에서 15로 국한시키고 이 사이를 100의 그리드(grid)로 나누어 여생 동안의 기대효용을 극대화하는 보유자산 수준을 선택한다. 이러한 그리드 서치(grid search)방법을 채택한 이유는 각 개인이 직면한 부채보유금지조건($k \geq 0$)을 명시적으로 감안하기 위하여 보유자산 수준의 하한선을 0으로 규정하기 위해서이다. 또한, 현재까지 개발된 일반균형계산모형의 균형계산방법 중 그리드 서치가 미래의 소득에 대한 불확실성에 직면한 경제주체들의 의사결정함수를 가장 정확하게 계산할 수 있다는 장점이 있다³⁶⁾. 단계 5)에서 식 (IV-17)~(IV-18)을 이용하여 인구분포를 계산하였다.

마. 분석결과

본 연구에서는 4가지 경제를 상정하여 우리나라 사회보장제도의 재분배 효과를 분석하였다: [1] 국민연금제도, 실업보험제도, 국민기초생활보장제도가 시행되지 않은 경제(no NPS, no UI, no MLSS)

36) 그리드 서치가 정확한 해를 구하기 위해서는 그리드 수가 매우 커야 한다. 본 연구에서 상정한 그리드 수 100은 다소 작다는 비판이 있을 수 있다. 향후 그리드 수를 증가시킬 경우의 균형해와 본 연구에서 구한 해를 비교·분석해볼 필요가 있을 것이다.

; [2] 국민연금제도가 도입된 경제 (with NPS); [3] 국민연금제도와 실업보험제도가 도입된 경제(with NPS, UI); 그리고 [4] 국민연금제도, 실업보험 그리고 국민기초생활보장제도가 도입된 경제(with NPS, UI, MLSS). 시뮬레이션 결과는 <표 IV-8>과 [그림 IV-5]~[그림 IV-15]에 나타나 있다.

<표 IV-8> 분석결과

		경 제 [1]	경 제 [2]	경 제 [3]	경 제 [4]
총자본스톡		346.7 [102.4, 243] ¹⁾ (1, 1)	203.7 [60.0, 143.7] ¹⁾ (0.586, 0.586) ²⁾	150.0 [55.3, 94.7] ¹⁾ (0.539, 0.385) ²⁾	93.0 [44.0, 49.0] ¹⁾ (0.429, 0.199) ²⁾
총노동공급		16.1 [4.3, 11.8] ¹⁾ (1, 1)	13.7 [3.9, 9.8] ¹⁾ (0.914, 0.830) ²⁾	13.3 [3.5, 9.8] ¹⁾ (0.800, 0.835) ²⁾	6.9 [3.8, 3.1] ¹⁾ (0.882, 0.260) ²⁾
총소비수준		44.5 [12.3, 32.2] ¹⁾ (1, 1)	33.6 [9.5, 24.1] ¹⁾ (0.769, 0.748) ²⁾	29.7 [8.6, 21.1] ¹⁾ (0.695, 0.656) ²⁾	17.8 [8.4, 9.4] ¹⁾ (0.680, 0.292) ²⁾
자본/GDP비율		7.23	5.62	4.67	5.25
임금률		1.84	1.68	1.48	1.58
이자율		4.21	5.41	6.52	5.76
τ (%)	τ_{NPS}	-	24.7	25.0	26.0
	τ_{UI}	-	-	7.3	5.9
	τ_c	-	-	-	15.1
	τ_y	-	-	-	2.1
	τ_k	-	-	-	0.6
후생수준		(1, 1)	(0.927, 0.943) ²⁾	(0.906, 0.928) ²⁾	(0.884, 0.980) ²⁾

주 : 1) 저소득 및 고소득 가계의 총자산

2) 경제[1]의 수준을 1로 놓았을 때 상대적 크기를 측정함.

<표 IV-8>에 제시된 각 경제주체들의 생애기대후생수준은 다음과 같은 과정을 거쳐 계산되었다. 생애기대효용수준의 지표는 각

경제주체의 생애기대효용의 자산등가치(wealth equivalent)로서 사회보장정책이 없는 경제의 생애기대효용을 자산의 수준을 1로 일반화시키고, 여타 경제에서의 생애기대효용수준의 자산등가치와 비교하여 각종 정책 실시에 따른 기대효용의 변화를 살펴보았다. 이를 위하여 먼저, 주어진 정책변수(Ω)하에서의 새로 태어난 각 개인의 생애기대효용을 다음 식 (IV-24)를 이용하여 계산한다.

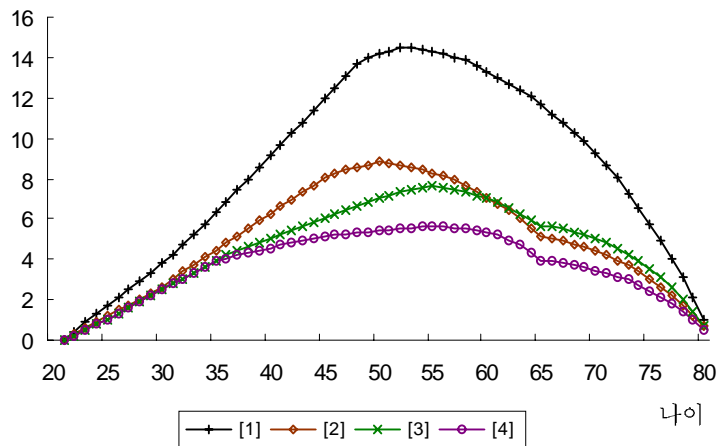
$$W_{gj}(\Omega) = fp_j(1)V_{gj}(0,2,0, g+1) + (1 - fp_j(1))V_{gj}(0,4,0, g+1) \quad (IV-24)$$

생애기대효용을 계산한 후 다음 식 (IV-25)를 이용하여 경제 [1]과 비교한 각 개인의 기대효용수준의 자산등가치를 계산한다.

$$\tilde{w}(\Omega) = \left(\frac{w(\Omega)}{w(\Omega=1)} \right)^{\frac{1}{1-\gamma}} \quad (IV-25)$$

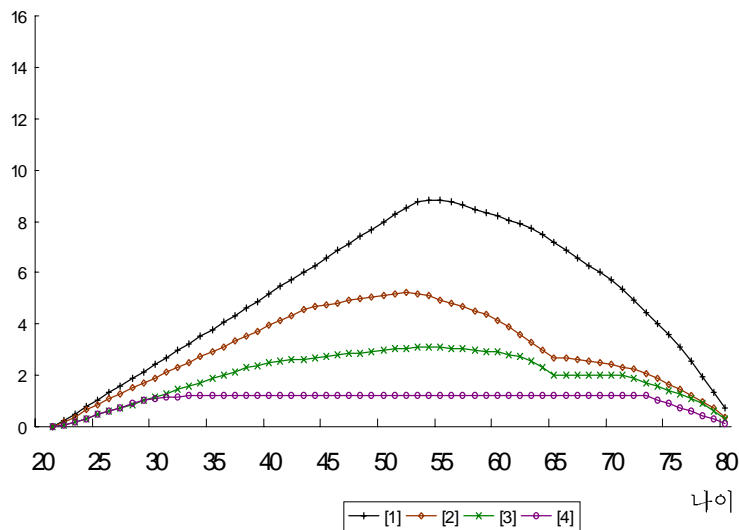
[그림 IV-5]~[그림 IV-10]은 각 개인의 연령별 자산보유추이, 노동공급추이 그리고 소비추이를 나타내고 있다. 경제 [1]에서의 연령

[그림 IV-5] 연령별 평균자산보유 수준(고소득층)



별 자산보유추이는 표준적인 생애주기모형(life-cycle model)의 경우와 유사한 양상을 보이고 있다. 고소득층 근로자의 경우 연령이 높아질수록 보유자산 수준이 점점 상승하였다가 52~53세에 최고점에 도달하여 그 이후로 점점 줄어들어 사망시 보유자산 수준이 0이 된다. 저소득층 근로자의 경우도 비슷한 연령별 자산보유추이를 보이고 있는데 최고점은 55세 정도에 도달하고 있다.

[그림 IV-6] 연령별 평균자산보유 수준(저소득층)



주 : [1] no NPS, no UI, no MLSS, [2] with NPS
 [3] with NPS, UI [4] with NPS, UI,

[그림 IV-7]과 [그림 IV-8]에서 볼 수 있듯이 각 개인은 청년기에 노동공급을 하고 노년기에 여가를 즐기는 경향이 있다. 표준적인 생애주기모형의 결과와 상이한 점은 표준적인 생애주기모형에서의 연령별 노동공급추이가 연령이 상승할수록 서서히 줄어드는 것

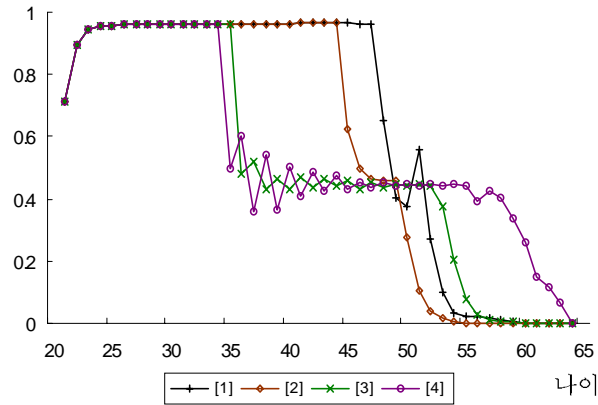
으로 나타나는데 본 연구에서의 추이는 계단식으로 줄어들고 있다는 점이다. 이러한 연령별 노동공급추이가 나타나는 이유는 본 연구에서는 취업 선택시의 노동시간이 미리 정해져 있고 각 개인은 취업 여부만 선택하게 되어 있기 때문이다. 주목할 만한 사실은 고소득층의 경우가 저소득층에 비하여 다소간 조기에 퇴직하는 경향이 있다는 것이다. 이러한 사실은 고소득층 근로자의 청년기에서의 취업률이 저소득층 근로자에 비하여 높다는 데서 알 수 있다. 고소득층의 경우 구직률이 저소득층에 비하여 높고 이직률이 낮은 경향이 있어 청년기에 상대적으로 취업의 기회가 많아 고소득층 근로자의 청년기 취업률이 높게 나타났다. 따라서, 소득계층별로 축적한 자산수준의 차이가 노동생산성의 차이보다도 크게 나타나고 있다. 이러한 현상으로 인해 저소득층 근로자는 은퇴 이후의 충분한 소비를 향유하기 위해서 고소득층 근로자보다 늦게 은퇴하는 경향이 있다³⁷⁾.

은퇴 후의 소비수준은 연령이 상승할수록 증가하는 경향이 있다. 그러나 청년기에서 노년기로 가면서 특징적으로 나타나는 현상은 (내생적으로 결정된) 은퇴 연령기 근처에서 소비수준이 급격히 하락한다는 것이다. 이러한 현상은 취업시 근로시간이 정해져 있고 각 개인의 미래의 취업기회에 대한 불확실성이 존재하기 때문이다. 미래에 대한 불확실성이 존재하지 않고, 노동시간이 분리가능하며 이자율이 시간선호보다 높은 경우 생애주기모형에서는 연령이 증가할수록 소비수준이 높아지는 경향이 있다. 그러나 미래의 취업 가능성에 대한 불확실성이 존재할 경우에는 소비수준 결정시 현 상황

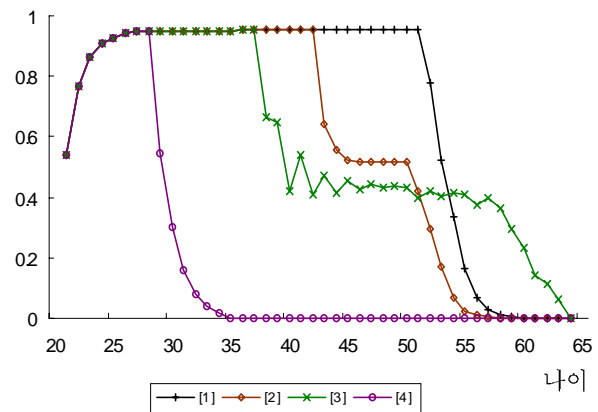
37) 본 연구에서 감안하지 못한 노동시장의 중요한 특징 중의 하나는 교육수준이 높을수록, 청년기에서 노년기로 갈수록 임금률이 상대적으로 빠른 속도로 상승하고 노년기의 임금이 상대적으로 느린 속도로 하락한다는 것이다. 이러한 현상을 고려할 경우 고소득층 근로자가 저소득층 근로자에 비하여 은퇴연령이 높을 가능성도 배제할 수 없다.

에서 평가한 미래의 취업기회에 대한 평가가 중요한 역할을 하게 된다. 본 연구에서 상정한 바에 의하면 다음 기의 취업기회는 현재 취업되어 있는 경우가 실업상태에 있는 경우보다 높은 것으로 나타나고 있다(<표 IV-6> 참조).

[그림 IV-7] 연령별 취업자 비율(고소득층)



[그림 IV-8] 연령별 취업자 비율(저소득층)



이러한 상황하에서는 취업시에 실업시보다 한계소비성향이 높은 경향이 있다. 왜냐하면 다음기의 취업기회가 많을 경우는 현재 소비수준이 다소 높다고 하더라도 미래의 근로소득으로 미래의 소비에 충당할 수 있는 여지가 많기 때문이다. 이러한 상황하에서는 내생적으로 결정된 은퇴연령기를 전후하여 소비수준이 급격히 낮아지는 현상을 관찰할 수 있다. 그러나 일단 강제적으로 은퇴하여야 하는 연령 65세가 된 이후에는 미래의 취업기회에 대한 불확실성이 사라지고 따라서 미래의 소득에 대한 불확실성이 사라지므로 표준적인 생애주기모형에서 관찰할 수 있듯이 연령이 상승할수록 소비수준이 상승하는 경향을 보이고 있다. 또 하나의 주목할 만한 현상은 각 개인 생애의 초기단계에서는 연령이 상승할수록 급격히 소비수준이 증가하고 있는 현상을 관찰할 수 있는데 이는 생애 초기(20세 전후)에는 취업 확률이 낮고 축적된 자산이 적어 유동성 제약에 걸려 있을 가능성이 크기 때문이라고 사료된다.

국민연금 도입으로 상정한 경제 [2]에서 나타난 현상은 노동공급이 급격히 줄어든다는 사실이다. 국민연금제도의 노동에 대한 영향을 설명하는 데는 순한계세율(NMTR : net marginal tax rate)의 개념이 유용하다. 순한계세율(혹은 순한계보험료율)은 국민연금보험료율에서 노동을 공급함으로써 증가할 미래의 소득비례연금의 현재가치를 노동소득의 증가액으로 나눈 값을 차감한 수로 정의된다.

$$NMTR_j(t-g) = \tau_{NPS} - \sum_{i=45}^{60} \prod_{s=t-g}^i \left(\frac{1}{1+r_s(1-\tau_{ys}-\tau_{ks})} \right) \frac{0.3}{40} \quad (IV-26)$$

<표 IV-7>에 명시되어 있는 국민연금보험료율 τ_{NPS} 와 r 값을 이용하여 계산해보면 순한계보험료율은 모든 연령에서 양(+)의 값을 가지고 이러한 양(+)의 순한계보험료율로 인해 전반적으로 노동공급이 줄어들고 노동공급의 감소는 조기은퇴의 형태로 나타나고 있

다. 주목할만한 사항은 노동공급의 감소는 고소득층보다 저소득층에서 더욱 두드러지게 나타난다는 것이다. 이러한 현상은 국민연금급여산식상 소득재분배 요소로 인해 자원이 고소득층에서 저소득층으로 재분배되어 저소득층 근로자의 근로의욕을 더욱 저해하기 때문이라고 사료된다.

순한계보험료율 특징 중의 하나는 그 수준이 연령이 상승할수록 하락한다는 것이다. 이는 국민연금 수급개시연령이 가까울수록 노동공급 증가에 따른 미래의 국민연금급여 증가의 현재가치가 높아지기 때문이다. 이러한 상황하에서는 국민연금제도에 의한 근로의욕저해효과가 연령이 증가할수록 작아지고 따라서, 청년기의 노동공급을 노년기의 노동공급으로 대체하려는 유인이 발생하게 된다. [그림 IV-7]과 [그림 IV-8]에서 볼 수 있듯이 연령별 노동공급 추이가 국민연금 도입 이전에 1개 계단 모양이던 것이 국민연금제도 도입 이후에는 2계단 모양으로 변화한 현상에서도 국민연금제도 도입에 따른 청년기 노동의 노년기 대체현상이 다소간 나타나고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 전반적으로는 양(+의 순한계보험료율에 의한 노동공급의 감소 즉, 조기은퇴 경향이 (특히 저소득층의 경우) 더 강하게 나타나고 있는 것으로 평가된다.

연령별 노동공급 추이의 변화는 연령별 자산보유추이에도 영향을 미친다. 국민연금제도가 도입된 상황에서는 국민연금이 존재하지 않은 상황에 비하여 보유자산 수준이 최고점에 도달하는 시기가 다소간 빨라지는 경향이 있다. 또한 전반적으로 저축 수준이 낮아지는 경향이 있는데 이는 국민연금제도가 자원을 청년기에서 노년기로 재분배함으로써 인해 각 개인의 생애주기동기에 의한 저축유인이 줄어들기 때문이다.

국민연금 도입에 의한 또 하나의 현상은 연령별 소비추이가 국민연금이 존재하지 않는 상황에 비하여 더욱 완만(smooth)해지는 경향이 있다는 것이다. 이는 국민연금제도에 의해 재원이 청년기에서

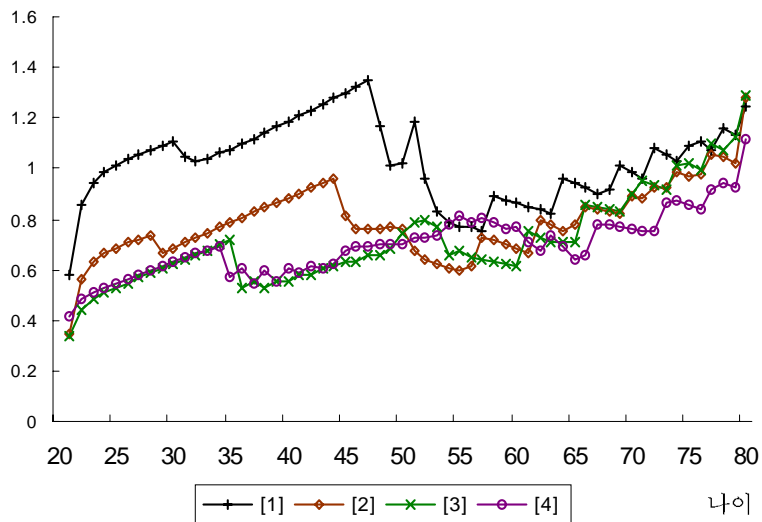
노년기로 재분배됨에 따라 노년기 소비의 상대적 비중이 높아지기 때문인 것으로 보인다. 특히, 저소득층의 경우 고소득층에 비하여 소비의 연령별 추이가 더욱 완만해지는 경향이 있는데 이는 국민연금 산식상 재분배 요소에 의해 상대적으로 노년기 소비재원이 풍부해지기 때문인 것으로 평가된다.

각 개인의 후생수준에 미치는 요소는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 먼저, 소비 수준의 전반적인 하락은 각 경제주체의 후생을 낮추는 역할을 한다. 둘째, 보다 완만한 연령별 소비추이는 후생을 증진시키는 역할을 하며, 마지막으로 노동공급의 감소로 인한 여가의 증가는 후생을 증진시키는 역할을 한다. 이러한 세 가지 요소를 종합해보면 국민연금제도 도입에 따라 전반적인 후생수준은 하락하는 것으로 나타났다. 국민연금제도 도입에 따른 후생비용은 저소득층에 비하여 고소득층이 더 높은 것으로 나타났는데 이는 국민연금급여 산식상 강한 재분배 요소로 인해 자원이 고소득층에서 저소득층으로 이전된 데 기인한 것으로 보인다. 그러나 이러한 국민연금의 직접적인 효과가 저소득층에 비하여 고소득층의 후생비용을 상대적으로 높게 하는 점이 있지만 노동공급의 왜곡에서 오는 간접적인 효과는 소득계층별 후생비용의 격차를 해소하는 방향으로 작용하고 있다. <표 IV-7>과 [그림 IV-7], [그림 IV-8]에서 볼 수 있듯이 국민연금제도 도입에 따른 노동공급행위의 왜곡은 저소득층에서 더 크게 나타나고 있다고 평가할 수 있다.

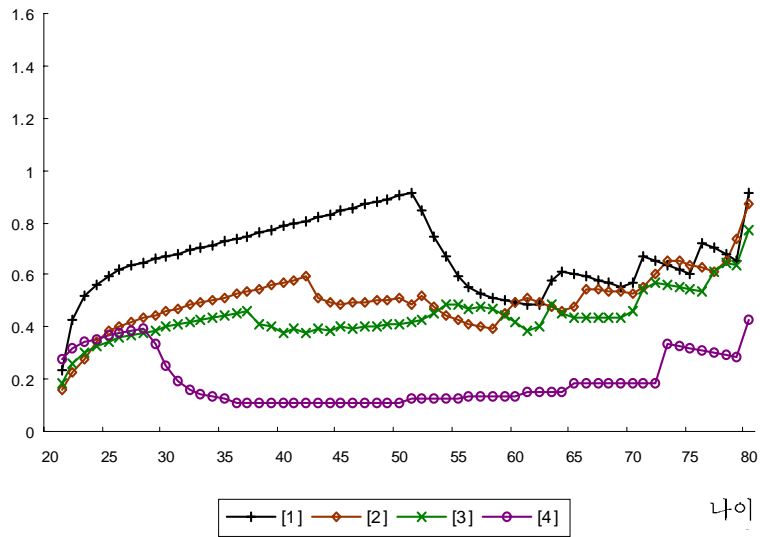
실업급여의 지급은 근로자의 기준임금 수준을 높여 실업률 수준을 더욱 높이는 효과가 있다. [그림 IV-11]과 [그림 IV-12]에서 볼 수 있듯이 실업급여수급자 비중이 저소득층에 비하여 고소득 근로자의 경우가 더 높은 것으로 나타났다. 실업위험이 저소득층에 비하여 고소득층이 낮은 데도 불구하고, 다시 말하면 고소득층의 구직률이 상대적으로 높고 이직률이 상대적으로 낮은 데도 불구하고, 실업급여 수급자 비중이 고소득층에 높게 나타나고 있다는 것은 실

업급여의 지급이 경제주체의 노동공급에 대한 의사결정에 미치는 영향이 실업보험정책의 효과분석에 매우 중요한 부분을 차지하고 있는 것을 보이고 있다고 할 수 있다. 즉, 상대적으로 높은 수준의 소비를 행하고 있는 고소득층의 경우 여가소비에 따른 한계효용이 저소득층에 비하여 높은 경향이 있으므로 실업급여 제공에 따른 근로의욕 저하효과가 더욱 크게 나타날 수 있다. 더욱이 국민연금과 같이 제도상의 직접적인 자원재분배 요소가 없는 실업보험의 경우는 저소득층의 노동공급왜곡이 고소득층에 비하여 강하게 나타나게 하는 요인이 없기 때문에 고소득층의 노동공급 왜곡 현상을 상쇄할 만한 요소가 존재하지 않는다고 해석할 수 있을 것이다.

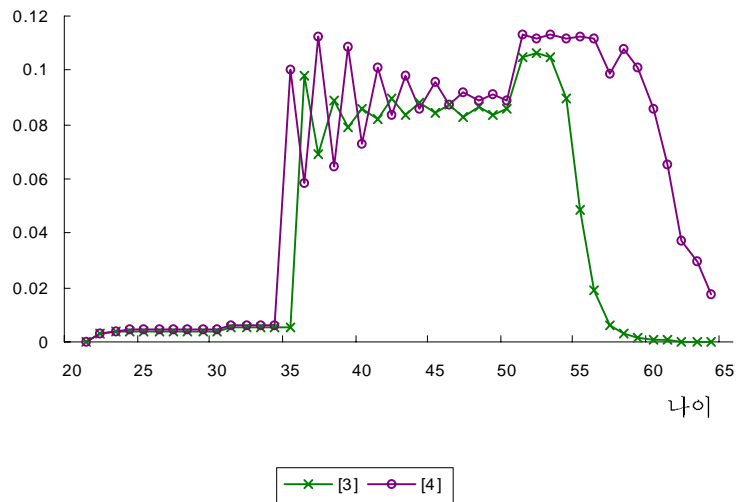
[그림 IV-9] 연령별 평균소비수준(고소득층)



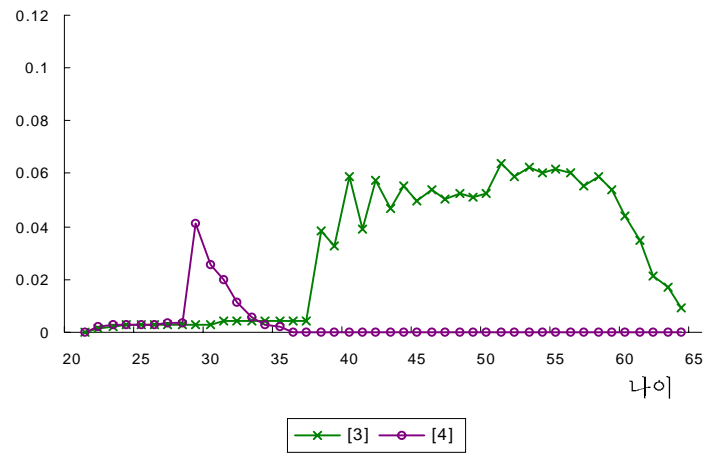
[그림 IV-10] 연령별 평균소비수준(저소득층)



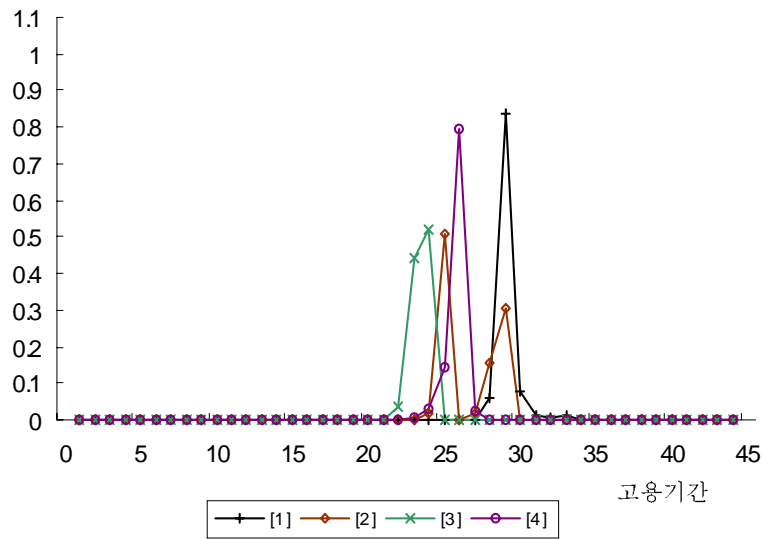
[그림 IV-11] 연령별 실업급여 수급자 비율(고소득층)



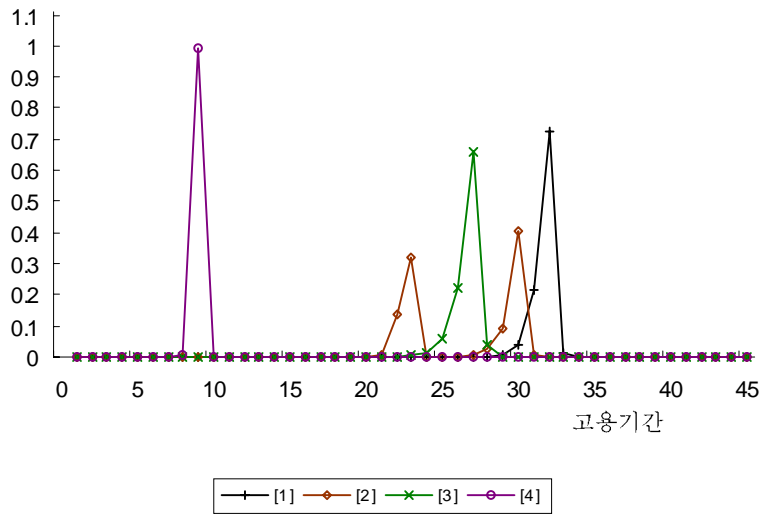
[그림 IV-12] 연령별 실업급여 수급자 비율(저소득층)



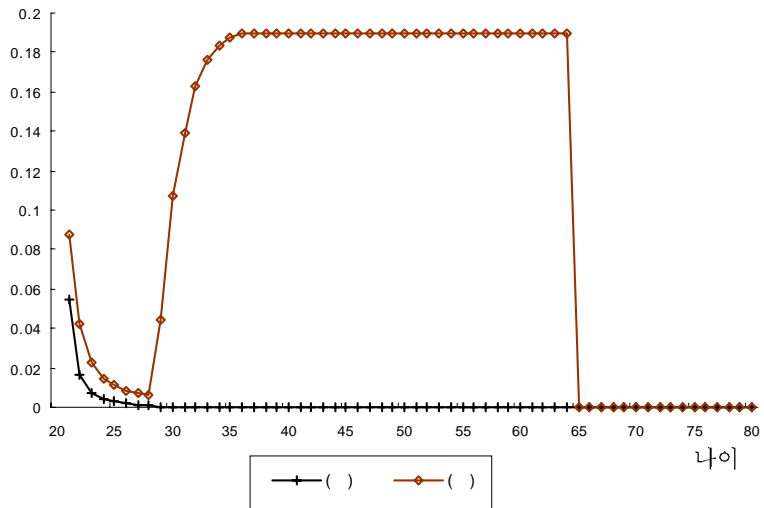
[그림 IV-13] 취업기간분포(고소득층)



[그림 IV-14] 취업기간분포(저소득층)



[그림 IV-15] 연령별 국민기초생활보장급여 수급자비율



[그림 IV-7]과 [그림 IV-8]에 의하면 국민연금제도와 실업보험제도가 결합되어 청년층 노동공급이 노년층 노동공급으로 대체되는 현상이 더욱 강화되는 경향이 있음을 알 수 있다. 높은 기준임금 수준이 청년기의 근로의욕을 저하하는 반면, 연령상승에 따른 순환 계보보험료율의 하락은 은퇴연령의 상승의 형태로 노년층 노동공급의 증가를 야기하고 있다.

실업급여의 지급은 연령별 소비추이를 더욱 완만하게 하는 효과가 있다. 이는 실업보험제도가 자원을 취업자로부터 실업자로 이전시키는 작용을 함으로써, 다시 말하면 자원을 취업기간으로부터 실업기간으로 재분배함으로써 소비의 연령별 추이를 더욱 완만하게 하는 작용을 하는 것으로 보인다.

실업보험제도도 연령별·소득계층별 자산분배에 큰 영향을 미치는 것으로 보인다. 고소득층과 저소득층의 경우 모두, 실업보험제도가 없는 경제 [2]에 비하여 실업보험이 도입된 경제 [3]의 경우 보유자산 수준이 최고점에 도달하는 시기가 고연령기로 다소 이동하는 현상이 관찰된다. 이는 실업보험제도에 의해 자원이 취업기간(청년기)으로부터 실업기간(노년기)으로 재분배되기 때문이다. 소득계층별 자산분포는 더욱 악화되는 것으로 나타났는데 이는 저소득층의 예비적 동기에 의한 저축이 상당히 감소하기 때문인 것으로 보인다. [그림 IV-5]와 [그림 IV-6]에서도 볼 수 있듯이 고소득층의 경우 노동소득의 연령별 추이가 실업보험의 도입으로 인해 고연령층으로 치우치게 되고 이에 따라 연령별 자산 축적추이도 고연령층으로 치우치게 되는 것을 알 수 있다. 반면, 저소득층의 경우는 연령별 자산 축적패턴이 고연령층으로 치우치는 경향이 있으나 이보다는 전반적인 자산 축적 수준이 감소하는 면이 더 강하게 나타나고 있다. 이러한 분석결과는 저소득층의 경우 실업보험이 도입되기 이전에는 예비적 동기에 의한 저축이 상당수준 존재하였으나, 실업보험이 도입됨에 따라 이러한 동기에 의한 저축이 급감하고 있다는

것을 보이고 있다고 할 수 있다.

실업급여제도가 축적자산수준에 미치는 또 다른 요인으로는 크게 두 가지가 있을 수 있다. 한편으로 실업급여의 지급으로 인해 각 개인의 예비적 동기에 의한 저축유인을 감소시키는 반면, 다른 한편으로는 자원을 취업기간에서 실업기간으로 이전시켜서 저축률을 상승시키는 역할을 하기도 한다. 위에서 언급하였듯이 실업기의 경우 취업기 보다 저축률이 높은 경향이 있으므로 실업보험에 의한 자원의 이전은 저축률을 높이는 작용을 할 수도 있다. 이러한 모든 요소를 종합하면, 실업보험제도에 의한 자산축적의 순효과는 음(-)으로 나타나고 있다.

국민연금의 경우와 마찬가지로 실업보험제도의 후생효과도 크게 세 가지 경로를 통해 나타난다: 1) 소비수준의 전반적인 하락; 2) 보다 완만한 소비수준의 변화; 3) 여가소비의 증가. 전반적인 후생효과는 음(-)으로 나타나고 있다. 또한 고소득층의 후생비용이 저소득층의 후생비용보다 높게 나타나고 있는데, 이는 무엇보다도 실업보험에 의한 노동공급의 왜곡이 고소득층에서 크게 나타나고 있는 점에서 그 원인을 찾아야 할 것이다.

국민기초생활보장제도는 저소득층의 근로의욕을 저해하는 효과가 매우 큰 것으로 나타났다. 저소득층의 취업률은 28세 연령기부터 급속하게 감소하여 36세 이후에는 거의 모든 저소득층 근로자가 취업하지 않는 것으로 나타났다. [그림 IV-13]과 [그림 IV-14]에서도 볼 수 있듯이 저소득층 근로자들은 28세 이후 국민기초생활보장급여 수혜자 집단에 급속히 편입되고 있다. 국민기초생활보장제도가 근로자의 근로능력에 상관없이 보유자산이 일정수준(k_{MLSS}^{max}) 이하이고 소득수준이 기초생계비(W_{MLSS}) 이하인 모든 사람에 대해 기초생계비를 보장하기 때문에 저소득층 근로자가 선택할 수 있는 최선의 전략은 국민기초생활보장급여 수급자 선정기준 자산(k_{MLSS}^{max})까지

만 취업하여 자산을 축적하고 그 이후로는 취업하지 않고 국민기초생활보장급여를 수급하는 것일 것이다. 이러한 현상은 [그림 IV-6]에서도 관찰될 수 있다. 국민기초생활보장제도가 도입된 경제 [4]에서 저소득층은 보유자산 수준이 국민기초생활 보장급여 수급자 선정기준 자산에 이른 28세 이후에는 취업을 하지 않을 뿐만 아니라 자산 축적도 전혀 하지 않으며, 소비수준도 28세 이후부터는 대체적으로 기초생계비를 유지하고 있다.

반면, 고소득층의 경우 국민기초생활보장제도의 시행에 의해 큰 영향을 받지 않는 것으로 나타났다. 고소득층의 경우 국민기초생활보장급여의 수혜자가 될 것이라는 기대를 크게 하지 않아 이 제도의 시행에 따른 경제활동의 왜곡이 적다고 할 수 있다. 오히려, 본 제도의 시행으로 고소득층의 노동공급이 다소간 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 임금률의 상승에서 그 원인을 찾아야 할 것이다. 국민기초생활보장법의 실시로 인한 자산 축적이 매우 감소하였음에도 불구하고 동 제도의 시행에 따른 저소득층의 노동공급이 급격하게 줄어들어 결과적으로는 임금률이 상승하였다고 할 수 있다. 연령별 소비수준의 추이도 경제 [3]과 비교하여 경제 [4]에서 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 그러나 자산축적 행위의 변화는 다소간 존재하여 전반적인 자산 축적 수준이 하락하고 보유자산 수준이 최고점에 달하는 연령이 다소 높아지는 경향이 있다. 이는 노년기 노동소득의 증가로 인해 생애주기적 저축동기가 다소간 약화된 결과라고 할 수 있을 것이다.

비록 국민기초생활보장제도의 실시에 따라 자산분포와 소비분포가 매우 악화된 것은 사실이지만 동 제도의 실시로 인해 저소득층의 후생수준은 상당히 높아진 것으로 나타났다. 이는 소비수준의 감소에도 불구하고 여가소비수준이 급격히 증가함으로써 소비감소 효과를 상쇄할 뿐만 아니라 후생수준을 높이는 작용을 한 결과라고 할 수 있다. 그러나 국민기초생활보장제도가 저소득층의 후생을 증

진시켰다고 해석하는 데는 주의를 요한다. 왜냐하면, 동 제도의 실시 결과 저소득층 근로자가 빈곤의 늪에서 벗어나지 못하는 경우가 발생했으며, 따라서, 보다 동태적인 관점에서 볼 때 적절한 인적자본 축적이 결여되는 등 본 모형에서 감안하지 못한 요소들로 인해 후생수준이 크게 감소할 여지가 크기 때문이다.

전반적인 분석결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저, 우리나라 사회보장제도는 저축과 고용에 매우 큰 영향을 미치며, 저축과 고용 변화의 절대수준은 소득계층별·연령별 저축 및 노동공급 추이 변화의 형태에 의해 결정된다. 다시 말하면, 사회보장정책은 소득계층과 연령이 상이한 경제주체들에게 상이한 영향을 미치며 이러한 소득계층별·연령별 저축 및 노동공급 변화의 조합이 총저축과 고용량을 결정한다는 것이다. 다음으로, 저축과 노동공급에 대한 왜곡은 소득재분배 요소가 강한 정책일수록 크게 나타나는 경향이 있다. 이는 소득재분배 요소가 강한 국민연금제도나 국민기초생활보장제도가 재분배 요소가 전혀 없는 실업보험과 비교하여, 인구에서 많은 비중을 차지하는 저소득층의 의사결정에 더 큰 왜곡을 초래하기 때문이다. 또한, 고소득층과 저소득층은 서로 상이한 동기에 의해 저축이 결정되는 경향이 있다. 고소득층의 경우는 주로 생애주기동기에 의해 저축의 많은 부분이 결정되는 반면, 저소득층의 경우 예비적 동기에 의해 저축의 많은 부분이 결정되는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 고소득층의 경우 연령별 자산보유패턴이 노동소득의 연령별 패턴 변화와 유사한 반면, 저소득층의 경우 이러한 경향보다는 예기치 않은 실업 등으로 인해 소득이 급격히 감소하더라도 사회보장제도에 의해 일정 수준의 급여가 보장되므로 예비적 동기에 의한 저축이 상당수준 감소하는 경향이 있다. 예기치 못한 소득의 감소시 유동성 제약에 걸릴 위험성이 높은 저소득층에서 이러한 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 마지막으로, 사회보장제도의 도입에 의한 후생수준의 향상보다는 저축과 노동공급에 대한 의

사결정의 왜곡으로 인한 후생의 감소가 더 큰 것으로 나타났다. 이는 우리나라와 같이 지표상에 나타난 실업위험이 낮은 국가의 경우 사회보장제도에 의한 위험공유(risk pooling)에 의한 후생 증진효과 보다는 저축과 근로의욕 저하에 따른 후생비용이 더 클 수 있다는 사실을 입증하고 있다고 할 수 있다.

바. 결론

본 연구에서는 국민연금제도, 실업보험제도 그리고 국민기초생활보장제도를 포함한 우리나라 사회보장정책의 저축 및 고용효과를 분석하였는데 특히, 고용에 대한 직접적 효과와 자본 축적과 함께 재분배에 의한 간접적 일반균형효과에 대한 논의를 중점적으로 하였다. 여기서 고용의 문제는 경쟁적 노동시장을 상정하여 노동공급의 수준을 통해 고용수준을 평가하려 하였다. 이러한 분석을 위하여 본 연구에서는 확률적 일반균형 다경제주체 세대중복모형을 설정하였다. 본 모형은 기존 연구의 모형과 달리 실업위험, 유동성 제약, 그리고 각 개인의 취업에 대한 의사결정과정을 명시적으로 감안함으로써, 본 연구에서는 각종 사회보장정책과 이러한 위험들 및 도덕적 해이의 상호작용이 소득계층별 자원배분과 후생수준에 미치는 영향에 대한 분석이 시도되었다.

분석결과에 기초한 정책적 시사점은 다음과 같다. 먼저, 고용 측면에서 보자면 실업보험의 경우 저소득근로자보다는 고소득근로자에게 부담이 상대적으로 높게 지워지는 것으로 나타나 고소득층의 근로의욕을 저하시키나 저소득층에 대해서는 별다른 효과를 가져오지 못하므로 고용 측면에서 그다지 부정적 역할을 수행하지 않는 것으로 분석되었다. 이는 실업보험의 보험효과를 고려한다면 전반적으로 실업보험 도입의 실효성을 입증한다고 볼 수도 있겠다.

반면 국민연금 및 국민기초생활보장제도 도입의 경우는 고용문제의 심각성을 야기한다고 판단된다. 특히, 국민기초생활보장법의 경우

고소득층에서 저소득층으로의 재분배에 따른 고소득층의 근로의욕 감퇴는 물론이고 저소득층의 소비수준 보장에 따른 근로의욕 감퇴 및 노동시장에서의 탈퇴 및 높은 근로임금에 대한 과세 등으로 인해 고용문제가 매우 악화될 것으로 나타났다. 물론 이러한 고용의 감소는 대부분 자발적 감소이므로 문제의 심각성이 비자발적 감소에 비해 다소 낮을 수 있으나 이에 따른 일반균형효과로부터 전반적 고용여건이 악화될 수밖에 없을 것이다. 따라서 기초생활보장제도의 자산조사 과정에서 급여의 수준을 낮추되 보다 가입자를 확대하는 방향으로 전환하여 최소한도의 사회보장 역할을 하면서 근로의욕을 보다 제고하도록 함으로써 고용문제를 완화하는 방안을 모색하는 것이 보다 타당한 정책방향이라 사료된다.

국민연금의 경우 또한 유사한 문제점을 지니고 있으나 한편으로는 재분배 효과가 이전의 연구들에 비하여 크지 않기 때문에 고용에 미치는 악영향도 그다지 크지 않는 것으로 나타났다. 실제로 자료 분석결과는 국민연금정책의 실시는 저소득 가구와 고소득 가구간의 보유자산 분포의 차이를 크게 야기하지 않으며 국민연금정책의 실시로 인한 효용비용도 고소득 가구와 저소득 가구간에 비교적 큰 차이를 보이고 있지 않고 있다. 이러한 현상은 저소득 근로자의 고용의 불안정성과 같은 외생적인 영향에서 야기되었다고 하기보다는 국민연금 실시에 따른 근로자들의 노동공급에 대한 의사결정의 왜곡에서 그 원인을 찾을 수 있다.

한편, 자산 축적 및 후생비용 측면에서 우리나라의 사회안전망제도를 분석하자면 다음과 같다. 실업보험과 국민기초생활보장법의 실시는 소득계층별 자산분포를 악화시키는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 특히 국민기초생활보장법의 실시는 경제주체로 하여금 자산 축적 의욕을 상실하게 함으로써 빈곤 늪으로 유인하는 부작용을 초래할 가능성이 크다. 그러나 이들 사회보장정책들이 소득계층별 후생수준에 미치는 영향은 자산분포와는 매우 상이한 것으로 나타

났다. 각종 사회보장정책의 후생비용수준은 대체적으로 저소득층에 비하여 고소득층에 높게 나타나고 있으며 특히 국민기초생활보장법의 실시로 인한 후생비용은 소득계층별로 매우 큰 차이를 보이고 있다. 비록 이 제도의 실시로 인해 저소득층의 자산 축적이 미미한 수준에 그치고 이로 인해 빈곤의 늪에서 탈출하지 못하는 비관적인 상황이 예상되나 모형에서 평가한 후생비용수준은 고소득층의 경우가 저소득층에 비하여 매우 높은 것으로 나타났다. 다시 말하면, 노후생활과 미래 소득의 예기치 못한 감소에 대비하여 저축을 충분하게 하지 않더라도 정부에 의해 일정 수준의 기초생계비가 보장되는 동시에 노동공급을 하지 않음으로써 전반적으로 높은 후생수준을 유지할 수 있다는 것이다. 따라서, 이러한 이유로 인해 국민기초생활법의 실시가 저소득층의 빈곤을 악화시킬 수 있는 여지가 있다고 할 수 있으며, 이러한 점은 소득계층별 후생비용의 차이가 주로 각 계층에 속한 경제주체들의 여가수준에 의해 난다는 점에서도 설명될 수 있다고 하겠다.

본 연구의 질적 향상을 위하여 다음과 같은 점을 보완하여야 할 것이다. 먼저, 정부의 개별 경제주체에 대한 도덕적 해이 방지를 위한 노력이 필요할 것이다. 개별 경제주체들의 고의적인 취업 거부에 대한 정부의 감시가 대표적인 예가 될 것이다. 이러한 정부의 감시가 결여된 상황을 상정한 결과 각종 사회보장제도의 실시에 따른 도덕적 해이 현상이 급격하게 증가함으로써 매우 급격한 경제지표의 변동이 야기될 것이라는 분석결과를 얻을 수 있었으나, 보다 현실적인 정부의 감시 노력에 의해 이러한 개별 경제주체의 도덕적 해이 현상이 줄어들 수 있는 여지가 있다. 따라서, 본 연구에서 상정한 모형에 이러한 정부의 노력이 명시적으로 감안된다면 보다 현실적인 분석결과를 얻을 수 있을 것이다.

본 연구의 중요한 분석결과 중의 하나는 사회보장제도가 경제주체들이 유동성 제약에 빠질 위험성을 줄이고 기간간 소비의 급격한

변화를 감소시켜 후생을 증진시키는 효과보다는, 저축과 노동공급에 대한 의사결정의 왜곡을 통한 후생을 감소시키는 효과가 크게 나타난다는 것이다. 이러한 현상은 과거 우리나라의 실업위험이 매우 낮은 수준에 머무르고 있었기 때문이다. 지난 수년간 실업위험이 증가하였고 향후 노동시장의 유연성이 증대됨에 따라 노동시장에서의 마찰적 실업이 상당히 증가할 것으로 보인다. 따라서, 향후 이러한 실업위험의 증대를 감안하여 사회보장제도의 효과분석이 새로이 이루어져야 할 것이다.

4. 시사점 및 개선방안

앞에서 분석한 결과에 따라 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 실업보험의 경우 고용 측면에서 그다지 부정적 역할을 수행하지 않는 것으로 분석되었다. 이것은 실업보험이 저소득근로자보다는 고소득근로자에게 상대적으로 부담을 높게 지우는 것으로 나타나 고소득층의 근로의욕을 저하시키나 저소득층에 대해서는 별다른 영향을 미치지 않기 때문인 것으로 판단된다. 실업보험의 보험효과를 고려한다면 전반적으로 실업보험의 부분적 확대를 뒷받침한다고 해석할 수도 있을 것이다. 지나친 실업자의 보호가 도덕적 해이 현상을 야기하여 문제가 심각해지는 측면이 있으나 우리나라의 경우 아직까지 한시적 특성을 유지하고 있으며 또한 구조조정의 난항을 겪는 이유가 실직시 겪게 되는 고통 때문임을 감안하여 부분적으로 확대하는 것이 타당하다고 보인다. 물론 본 보고서의 분석내용을 어디까지 확대하는 것이 타당한가를 논의하는 것은 다소 무리이므로 본 연구에서는 방향만 제시하고 자세한 논의는 다른 논문에서 제기하고자 한다.

둘째, 반면 국민연금 및 국민기초생활보장제도의 경우 고소득층

에서 저소득층으로의 재분배가 ‘비생산적인’ 방식으로 전개되고 있어 고용여건 개선에 부정적 역할을 수행하고 있는 것으로 보인다. 특히, 국민기초생활보장법의 경우는 고소득층에서 저소득층으로의 재분배에 따른 고소득층의 근로의욕 감퇴는 물론이고 저소득층의 소비수준 보장에 따른 근로의욕 감퇴 및 노동시장에서의 탈퇴, 높은 근로임금에 대한 과세(한계세율=100%) 등으로 인해, 근로의욕을 촉진시킨다기보다는 저해하는 방향으로 제도가 정립되려 하는 점이 우려된다. 따라서 일시적으로 기초생활보장제도에 의해 비자발적 실업자가 구제될지는 모르지만 향후 신규고용이 보다 악화될 것으로 생각된다. 따라서 기초생활보장제도의 자산조사 과정에서 부(wealth)의 수준을 더욱 낮추고 급여의 수준을 낮추되 보다 가입자를 확대하는 방향으로 전환하여 최소한도의 사회보장의 역할을 강화하되 근로의욕을 보다 제고하도록 함으로써 고용문제를 완화하는 방안을 모색하는 것이 보다 타당한 정책방향이라 사료된다.

셋째, 국민연금의 경우 고용 촉진을 위해 보다 엄밀한 소득과약 시스템을 갖추어야 할 것이다. 국민연금제도 또한 기초보장제도와 유사한 문제점을 지니고 있으나 한편으로는 재분배 효과가 이전의 연구들에 비하여 크지 않기 때문에 고용에 미치는 악영향도 그다지 크지 않은 것으로 보이지만 본 보고서의 분석모형에서는 자영자 계층의 소득과약 미비에 따른 근로자 계층에의 부담의 집중 등의 문제를 충분히 고려하지 못하였는바, 이를 포함한다면 근로행위에 대한 부담으로 작용할 우려가 매우 높다. 이러한 문제점은 향후 연금재정의 부실화에 대한 개선이 본격적으로 이슈화될 때 보다 중요한 과제로 등장할 것이다. 따라서 국민연금제도의 강화에 따른 근로자들의 노동공급에 대한 의사결정의 왜곡을 줄일 수 있도록 적립방식을 보다 공고히 확립하고 연금재정의 건전화를 동시에 추구해야 할 것이다.

한편, 자산 축적 및 후생비용 측면에서 우리나라의 사회안전망제

도를 분석하자면 다음과 같다. 실업보험과 국민기초생활보장법의 실시는 소득계층별 자산분포를 악화시키는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 특히 국민기초생활보장법의 실시는 경제주체의 자산 축적의욕을 감소시킴으로써 빈곤 높으로 유인하는 부작용을 초래할 가능성이 크다. 그러나 이들 사회보장정책들이 소득계층별 후생수준에 미치는 영향은 자산분포와는 매우 상이한 것으로 나타났다. 각종 사회보장정책의 후생비용수준은 대체적으로 고소득층에 높게 나타나고 있는데 특히 국민기초생활보장법의 실시로 인한 후생비용은 소득계층별로 매우 큰 차이를 보이고 있다. 비록 이 제도의 실시로 인해 저소득층의 자산 축적이 미미한 수준에 그치고 이로 인해 빈곤의 높에서 탈출하지 못하는 비관적인 상황이 예상되나 모형에서 평가한 후생비용수준은 고소득층의 경우가 저소득층에 비하여 매우 높은 것으로 나타났다.

넷째, 향후 負(-)의 소득세 등의 도입을 심각히 검토할 필요가 있다. 국민기초생활보장법은 외환위기 이후 고실업과 소득 상실로 인해 확대된 빈곤층을 보호할 수 있는 적절한 장치이지만 아직 제원규모나 대상자에 대한 파악이 쉽지 않고 빈곤대책의 기본이 되는 빈곤선(poverty line)에 대한 기준을 명확하게 적용하는 것도 현실적으로 쉽지 않다. 국민기초생활보장법이 시행된 지 2개월이 채 지나지 않았으므로 이에 대한 본격적 평가를 내리는 것은 시기상조이나 생산적 복지를 위한 자격심사 및 각종 엄격한 기준 때문에 기존 생활보호대상자가 기초보장대상자에서 누락되거나 진정으로 생계가 곤란한 자는 혜택을 받기 위한 노력조차 하지 않아 문제가 되는 경우도 있는 것으로 보인다. 이러한 정부의 노력에도 불구하고 근로중심의 복지제도가 되고 있지 못하는데 우리 현실은 근로지향복지제도(workfare)로 이전하는 세계적 추세와 역행하고 있다고 판단된다. 이 점에서 복지제도와 조세제도의 조화가 필요한데 미국에서 도입 실시하고 있는 획득소득 세액공제제도의 취지에 부합하는 방

안을 검토할 수 있다. 획득소득 세액공제제도는 負의 소득세의 일종으로 면세점 이하의 소득계층에 대해 현금급여혜택을 부여하는 것으로써 기존의 공적부조를 상당 부분 대체하는 것이다. 즉, 실업자와 빈곤층이 증가하고 있는 현재 시점에서는 복지수요의 증대가 상당히 클 것이고 이를 충족하기 위해서는 현재의 공적부조체제로서는 한계가 있다는 점을 고려하여 부의 소득세의 도입을 적극 검토할 필요가 있다고 본다.

다섯째, 소득과약이 제대로 이루어질 수 있는 기초생활보장제도를 구축함으로써 지하경제로의 인구 유입을 막고 임금 상승을 억제할 필요가 있다. 이를 위해 소득공제율을 대폭 상향조정하여 근로인센티브뿐만 아니라 소득 노출을 자발적으로 하도록 인센티브를 제도적으로 제고하는 장치를 시급히 마련해야 할 것이다. 이러한 방식의 개선은 세출을 세입과 연계한다는 차원에서 불필요한 지출을 최소화할 수 있고 이는 복지지출의 효율화에도 기여할 수 있다. 이러한 변화는 기존 기초생활보장제도에서 제공하는 최저생계비는 가급적 문자 그대로 생존을 위한 최저수준으로 낮추되 개인들의 자발적인 소득신고에 기초하여 근로수준에 따라 소득보조의 폭을 확대해주는 형태의 근로의욕 제고 장치를 마련한다는 데에서 그 의의를 찾을 수 있다. 만약에 이러한 변화가 기초생활보장제도의 근간을 저해하는 조치라 판단된다면 소득공제율 제도를 이용하여 가능한 한 근로의욕을 제고하는 것을 고려할 수 있다. 단, 이 경우 주의할 사항은 소득과약시에 지하경제가 아닌 정규적 과세자료가 양성화되어 있는 부문에서 얻은 소득만으로 제한함으로써 경제 전반적으로 임금수준을 낮추는 데 기여하도록 하고 개인에 대한 보조가 이루어질 수 있도록 유도해야 한다는 사실이다. 예를 들어 국민기초생활보장제도의 경우 4인 가족 기준 보장소득이 93만원으로서 소득이 발생하면 발생한 만큼 지원금이 줄어드는 구조를 가지고 있다. 이는 곧 소득에 대한 세율이 100%라는 것을 의미한다. 기본적인

경제학원론의 결과에 의하더라도 이 경우 근로의욕이 저하됨은 자명하다. 문제는 소득과약기능이 마련되지 않은 상태에서 제도가 출범됨으로써 저소득 기초생활보장 수혜자의 경우 비공식적 일자리에 서 근로를 하더라도 그 소득의 규모를 확인할 방법이 제도적으로 미비하다는 사실이다. 국세청의 경우 주로 면세점 이하에 해당되는 인력에 대해서는 비용문제 때문에 자료의 관리를 생략하고 있으며, 각종 사회보험제도 또한 소득과약기능의 미비 때문에 기존의 가입자에 대한 소득과약 업무 이외에 저소득자에 대한 소득과약은 관심 밖이라 할 수 있다. 따라서 이들의 소득과약이 제대로 이루어지지 않을 경우 단순노무인력의 부족현상은 심화될 것이므로 인력의 수급불균형이 악화될 우려가 높다. 이는 곧 정규 근로인력의 부족현상을 초래할 것이며 임금의 인상으로 고용비용의 상승이 발생할 가능성이 높다. 따라서 소득과약 예산의 증액을 허용하더라도 인력과 재원을 소득과약 강화를 위해 보다 투입할 필요가 있다.

마지막으로 진정으로 생산적 복지를 구현한다는 측면에서 교육, 재교육, 직업훈련에 대한 세액공제를 보다 강화하는 것을 고려할 수도 있을 것이다. 생산적 복지의 개념에 부합하는 공적부조제도를 정립하기 위해 저소득층의 교육훈련 관련 지원을 보강할 필요가 있다. 현행 소득세제는 본인 및 가까운 친척이 지출한 교육비에 대해 유치원, 초중고 및 대학교육에 대한 근로소득공제를 허용해 주고 있다(부록 참조). 그러나 현재와 같이 직장 및 직업이전이 증가하는 시점에서 이러한 지원은 재교육 및 교육훈련에 대한 실효성 있는 보조가 되고 있지 못하다. 직업훈련의 경우 기업의 법인세로부터 세액공제제도가 있으나 대기업을 중심으로만 소수 행해지고 있으며 중소기업에 종사하는 근로자에게는 교육훈련의 기회가 사실상 없다. 직업능력개발사업의 경우 실업이 발생한 후에 참가해야 교육의 혜택을 받을 수 있으나 다양한 교육수요를 충족시켜 주기 위해서는 정부에 의한 프로그램만으로는 한계가 존재한다. 따라서 직업을 보

유한 기간 동안이라도 적어도 저소득근로자에 대해서는 각종 근로자가 자발적으로 이수하는 교육훈련에 대한 비용의 일부공제를 허용해 줄 필요가 있다고 생각된다.

V. 요약 및 결론

본 보고서는 단기적으로 기업이 고용안정을 추구하도록 유도하되 장기적으로는 고용 확대를 위한 방안을 강구해야 할 것이라는 기본적인 전제하에 조세정책 및 조세행정이 고용에 미치는 이론적 효과와 재정정책의 고용관련 효과에 대한 논의를 함으로써 조세 및 사회보장제도의 고용관련 개선방안을 제시하였다. 동시에 논의의 균형을 위해 자료가 허용하는 가능한 범위 내에서 우리나라의 조세 및 사회보장제도의 고용효과에 대한 실증 및 시뮬레이션 분석을 시도하였다.

재정지출에 의존하여 고용문제를 해결하려는 기존의 논의와 뚜렷이 차별화되는 점은 (i) 재정수입을 기본으로 하는 조세정책에 의한 고용 확대 정책을 논의하였다는 점과, (ii) 재정정책 중 미시적인 접근으로써 우리나라 사회보장제도의 고용효과를 분석하였다는 점에 있다. 따라서 일시적으로 실업문제를 회피하려는 동기에서 고용확대책을 제기하는 것이 아니라 보다 근본적으로 우리 경제의 구조적인 측면을 감안하여 체계적으로 고용 여건을 개선한다는 목표하에서 기업의 고용비용 감축 및 근로자의 근로의욕 제고를 중점적으로 검토하였다.

지금까지 일자리 창출을 위한 여러 가지 방안들은 대부분 공공근로사업, 산업정책 및 노사관계의 개선 등에 초점을 맞추어 왔으나 본 연구보고서의 경우 지난 2년간 실시한 바 있는 ‘고용유지에 대한 지원’을 개념상 보다 적극적인 방향으로 확대하되, 재정적 지출 사업이 가져오는 예산지출상의 비효율성 문제를 완화하고, 동시에 고용에 직접적으로 영향을 주는 조세지원 방안을 제시하여 향후 보

다 적극적인 고용정책수단을 개발하려는 데 그 의의가 있다.

현행 조세제도와 고용창출의 연관관계를 이론적·실증적으로 분석하여 노동시장 정책에 대한 이해도를 증진시켰으며 이러한 분석에 기초하여 고용 확대를 위한 조세제도 개편방안의 기본적 틀을 '기업의 고용비용 축소' 및 '근로소득 제고' 방향으로 정하였고 이에 부합하는 다양한 방안들을 도출할 수 있었다. 본 연구는 고용 창출을 위해 노동시장을 충분히 이해하고 조세 및 재정정책 정책변수의 종류 및 그 특성을 파악해야 하며, 동시에 재정 제약조건들, 예를 들어 균형재정, 과급효과 등 관련 재정, 거시경제분야에 대한 이해가 필요함을 지적하였다.

본 연구에서는 제도 자체뿐만 아니라 제도의 운영에 따르는 문제점에도 관심을 갖고 조세행정 및 사회보장제도의 소득과약 문제에 따른 고용효과도 분석하였다. 조세행정의 경우, 과거 고용기회의 부족으로 인한 자영자 및 관련 인력의 경제적 열악함을 인정하여 이들의 탈세 및 탈루에 대해 강력히 대처하지 못한 측면도 없지 않다. 그러나 이러한 추세가 지속되어서는 곤란하다. 이러한 현상은 과도하게 비공식적 부문을 팽창시키고 정규 임금근로자의 부족문제를 야기하며 이에 따라 임금이 필요 이상으로 상승하는 등 부작용을 유발하고 결과적으로 이는 고용여건을 악화시킨다. 자영자 및 관련 고용인력들의 규모가 경제활동인구의 40%가 넘는다는 점을 고려하여 고용 및 임금 측면에서 보다 냉철히 문제에 접근할 필요가 있다고 본 보고서는 주장하고 있다.

또한, 국민연금제도, 실업보험제도 그리고 국민기초생활보장제도를 포함한 우리나라 사회보장정책의 고용효과를 분석하였는데 특히, 고용에 대한 직접적 효과 및 자본축적과 함께 재분배에 의한 간접적 일반균형효과에 대해 중점적으로 논의하였다. 사회보장제도는 직접적으로 고용비용을 상승시키며 또한 간접적으로 자본축적 및 재분배방식에 따라 고용여건을 보다 악화시킬 수도 있으므로 상당히

주의를 요한다고 본 보고서는 강조하고 있다. 특히, 모든 사회안정망 관련 제도가 재분배효과를 갖고 있으나 실업보험의 경우 저소득 근로자보다는 고소득근로자에게 부담이 상대적으로 보다 높게 지워지는 것으로 나타나 고소득층의 근로의욕을 저하시키나 저소득층에게는 별다른 영향을 미치지 않으므로 고용측면에서 그다지 부정적 역할을 수행하지 않는 반면, 국민연금 및 국민기초생활보장제도의 경우 고용문제의 심각성을 야기한다고 판단된다. 특히, 국민기초생활보장법의 경우 고소득층에서 저소득층으로의 재분배에 따른 고소득층의 근로의욕 감퇴는 물론이고 저소득층의 소비수준 보장에 따른 근로의욕 감퇴 및 노동시장에서의 탈퇴, 높은 근로임금에 대한 과세 등으로 인해 고용문제가 악화될 가능성이 높은 것으로 나타났다. 물론 이러한 고용의 감소는 대부분 자발적 감소이므로 문제의 심각성이 비자발적 감소에 비해 다소 덜할 수 있으나 이에 따른 일반균형효과로부터 전반적 고용여건이 악화될 수밖에 없을 것이다. 따라서 기초생활보장제도의 자산심사(means-testing) 과정에서 부(wealth)의 수준을 더욱 낮추고 급여의 수준을 낮추되 보다 가입자를 확대하는 방향으로 전환하여 최소한도의 사회보장의 역할을 강화하되 근로의욕을 보다 제고하도록 함으로써 고용문제를 완화하는 방안을 모색하는 것이 보다 타당한 정책방향이라 사료된다.

본 보고서의 분석결과에 따르면 다음과 같은 조세제도 및 행정관련 정책적 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 우리나라의 취업구조 및 조세행정상 특성을 고려한다면, 소득세제와 소비세제의 상대적 구성 정도를 다소간 소비세적 성격을 강화하는 방향으로 정하되 소비세제의 역진적 성격을 불식시키고자 지출내용에 따라 세율구조를 보다 차별화하는 것이 고용 확대에 유리할 수 있다. 예컨대 부가가치세의 구조에 몇 가지 단계를 두거나, 또는 특별소비세를 좀더 누진적으로 정비하는 것을 고려할 수 있다.

둘째, 불완전한 노동시장이 우리나라의 실정에 보다 부합하므로

적어도 구조조정기에는 퇴직금 누진제의 폐지 및 연월차 수당의 축소 등과 같은 비경쟁적 노동시장의 특성을 활용한 고용대책이 적할 수 있다.

셋째, 한시적으로 매우 극심한 경기침체가 지속될 경우 채용장려를 위한 조세감면의 확대를 고려할 수도 있다. 각종 조세특례제한법상의 예외조치를 다소간 연장하거나 임시투자세액공제처럼 임시 고용세액공제 등을 고려할 수도 있겠다.

넷째, 세수를 그대로 유지하되 보다 누진적 한계세율 구조를 갖추는 방안을 고려할 수 있다. 이는 주로 저소득 계층의 세부담을 완화하여 근로의욕을 제고하자는 취지로 볼 수 있다.

다섯째, 환경 및 음성탈루소득과 같은 대체세원의 발굴을 통한 소득세의 인하를 적극적으로 추진해야 한다. 이것은 위에서 제기한 첫 번째 방안을 보다 적극적으로 구현하자는 것이다.

여섯째, 노동조합의 목표가 고용의 완전한 보장과 임금의 인상에 있다면 이 경우 조세정책에 의한 고용 창출은 쉽지 않을 것이다. 따라서 노조의 강성화에 따른 고용 감소 문제는 노동법의 엄정한 집행 및 이직비용에 대한 정부보조로써 대처해야 할 것이다. 만약에 대부분의 유럽국가처럼 노조의 임금 협상력이 강하지만 고용에 대해서는 기업이 고유권한을 지니도록 유도하는데 성공할 경우, 공제한도를 지나치게 크게 하거나 혹은 인두세적 성격을 강조하기보다는 소득비례적/누진적 조세구조를 유지함으로써 임금의 지나친 상승을 막고 이에 따라 기업의 고용 창출능력을 제고할 수 있다.

일곱째, 소득공제율제도를 현행 기초생활보장제도에 도입하여 근로의욕을 제고하는 것도 장기적으로 고용 창출을 위한 한 가지 방안일 것이다.

여덟째, 소득공제제도를 세부담의 형평성 유지를 위해 합리적으로 정비할 필요가 있을 것이다. 이는 현재 연봉제의 실시 및 각종 부가급여(fringe benefits)의 과세 전환 등으로 세부담 회피를 위한

과거의 변칙적인 임금책정이 어려워지고 있는 현실에 대한 배려라 할 수 있을 것이다.

아홉째, 향후 획득소득세액공제제도 도입 등과 같이 소득과약이 보다 용이한 공적부조제도의 확립을 통해 가능한 한 효율적인 방법으로 저소득층 및 취약계층을 지원할 수 있는 방안에 대해 논의가 필요할 것이다.

마지막으로, 고용 확대를 위해 우리나라의 특수성을 고려한 대안으로서 다른 무엇보다 비경쟁적 요인 제거를 위한 조세지원을 고려해볼 수 있을 것이다.

한편, 본 보고서는 사회보장제도를 중심으로 한 재정정책의 측면에서 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고 있다.

첫째, 실업보험의 경우 고용 측면에서 그다지 부정적 역할을 수행하지 않는 것으로 분석되는바, 적어도 구조조정기간에 있어서는 다소간의 확대조치가 바람직하다는 점이다.

둘째, 반면 국민연금 및 국민기초생활보장제도의 경우 고소득층에서 저소득층으로의 재분배가 '비생산적인' 방식으로 전개되고 있어 고용여건 개선에 부정적 역할을 수행하고 있는 것으로 보여 이러한 문제점을 완화하는 방향으로의 제도개선이 향후 필요하리라 판단된다. 이러한 맥락에서 국민연금의 경우 보다 엄밀한 소득과약 시스템을 갖추도록 하는 것이 고용 촉진을 위한 방안이 될 수 있다.

셋째, 소득과약이 제대로 이루어질 수 있는 공적부조제도를 구축함으로써 지하경제의 비대화를 막고 임금의 하향 안정화를 추구할 필요가 있다. 향후 負(-)의 소득세 등의 도입을 심각히 검토할 필요가 있다고 보인다.

마지막으로 생산적 복지라는 측면에서 복지재원을 교육, 재교육, 직업훈련에 대한 세액공제를 강화하는 데 사용하는 것이 보다 타당한 정책방향이라 판단된다.

한편, 이러한 고용관련 논의의 초점을 조세 및 재정정책에만 맞

쳤다는 점을 다시 한번 밝혀둔다. 이 밖에 산업구조의 전면적 개편, 법인세율의 인하, 중소기업에 대한 중소기업특별세액의 감면, 본 보고서의 부록에 정리해둔 조세특례제한법 조항들의 시한 연장을 통해 추가적으로 고용 창출이 가능할 것이다. 그러나 지나친 차선 정책의 추진은 궁극적으로 장기실업문제를 보다 악화할 우려가 있기 때문에 구체적으로 제시하지 않는 것이 타당하다는 취지에서 이에 대한 논의는 가급적 하지 않았다.

누구나 직·간접적으로 겪어 보았듯이 우리나라 노동시장의 비합리성 및 왜곡된 구조에 대해 실망해보지 않은 이가 없을 줄로 안다. 생산성에 대한 평가란 개념도 불분명하고 경우에 따라서는 학연·지연 등의 이유로 생산성과 관계없이 인사 및 임금이 결정되는 경우도 적지 않았다. 그러나 최근의 경제환경은 노동시장의 경직성을 완화하지 않을 수 없는 방향으로 변화하고 있다. 이러한 측면에서 본 보고서의 경제학적 접근에 따른 고용 안정 및 확대를 위한 연구 결과가 유용하게 활용되기를 기대하며 글을 맺는다.

참 고 문 헌

- 국립세무대학, 「기업의 조세감면 이용실태분석」, 1991.
- 국민경제연구소, 『알기 쉬운 중소기업 지원제도』, 1996.
- 국세청, 『조세감면규제법기본통칙』, 1987.
- , 『Sgatar 회의보고서』, 각 연도.
- , 『Ciat 회의 보고서』, 각 연도.
- 김원식, 『고용보험의 경험보험료제도 도입연구』, 1988.
- 김유교, 『기술축진을 위한 조세지원제도의 개선방향에 관한 연구』,
한국과학재단, 1986.
- 김은자, 『중소기업의 경영에로요인』, 한국경제연구원, 1996.
- 김재진·김진수, 『벤처기업에 관한 조세정책방향』, 한국조세연구원,
1999.
- 김재진·박기백, 『벤처산업 육성을 위한 조세지원방안』, 한국조세연
구원, 1997.
- 김준영, 『한국의 자본코스트와 법인실효세율에 관한 연구』, 정책자
료연구 91-32, 한국개발연구원, 1991.
- 노동부, 『임금구조기본통계조사보고서』, 1999.
- , 『2000. 2월 고용동향 분석』, 2000.
- 노인철, 『소득기준 의료보험료 부과체계 개발에 관한 연구』, 1999.
- 박기백, 「조세지원모형의 모색과 정책적 시사점」, 『재정논집』, 제11
편, 한국재정학회, 1996.
- , 『조세감면과 조세지출예산에 대한 연구』, 한국조세연구원,
정책분석 99-01, 1999.
- 박덕제, 『유럽의 고용조정 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 1997.

- 세계발전심의회위원회, 「조세감면제도의 개편 및 조세지출 예산제도의 도입방안」, 보도자료, 1998.
- 손원익, 『연구개발과 조세정책』, 연구보고서 97-11, 한국조세연구원, 1999.
- 손원익 외, 『국민의료 향상을 위한 조세정책 방향』, 한국조세연구원, 1997.
- , 『준조세의 실태와 정책방향』, 한국조세연구원, 1998.
- 안중범·송재창, 「저소득 세액공제제도 도입의 타당성 분석: 재분배 효과와 재정소요를 중심으로」, 『재정논집』, 제15편, 한국재정학회, 2000, pp. 3~30.
- 오윤근, 『조세감면규제법의 이용실태과 개선방향에 관한 연구』, 수원: 세무대학 조세문제연구소, 1991.
- 원윤희, 「유효한계세율의 측정을 통한 우리나라 자본소득과세분석」, 『한국조세연구』, 제11권, 한국조세학회, 1996, pp. 111~155.
- 윤건영, 「자본소득세와 자본의 배분」, 『한국조세연구』, 제4권, 한국조세학회, pp. 121~158.
- , 「자본소득세정책의 투자유인효과분석」, 『재정논집』, 제2편, 한국재정학회, pp. 261~288.
- 윤건영·임주영, 『조세지원제도의 현황과 개선방향』, 한국조세연구원, 1993.
- 이철인, 「사회안전망 확충에 대비한 세제 및 세정의 방향모색」, 『재정포럼』, 제47호, 2000, pp. 36~61.
- , 「징세조직의 최적과제, 탈세, 효율성」, 『한국계량경제학보』, 제10권 제1호, 한국계량경제학회, 1999.
- , 「패널자료를 이용한 탈루규모의 추정」, 『공공경제학회』, 제1권, 1998.
- , 『인적자본과 조세』, 연구보고서 98-08, 한국조세연구원, 1998.
- 이철인·전영준·김정훈, 『조세감면제도의 실효성 분석』, 한국조세

- 연구원, 1999.
- 임주영, 「조세지원제도」, 『한국조세정책 50년』, 제1권, 한국조세연구원, 1997, pp. 893~956.
- 장 춘, 『기초과세자료 산출체계』, 연구보고서 97-04, 한국조세연구원, 1997.
- 재무부 세제국, 『일본의 조세감면제도 연구 : 조세특별조치법의 변천을 중심으로- 1964~1980년』, 1980.
- 재무부, 「산업합리화와 조세감면규제법」, 1985.
- 재정경제부, 『조세개요』, 1998.
- 전영준, 「국민연금 확대적용의 세대간·세대내 재분배 효과」, 『경제학 연구』, 제47집 제3호, 한국경제학회, 1999, pp. 187~222.
- , 「국민연금의 소득계층별 재분배효과」, 『재정논집』, 제12권 제1호, 한국재정학회, 1997a. pp. 167~195.
- , 「인구구조 변동과 국민연금: 세대별 후생분석을 중심으로」, 『한국경제의 분석』, 제3권 제1호, 한국금융연구원, 1997b.
- , 『국민연금의 소득계층별 후생분석』, 1997c.
- , 「국민연금제도 개선안에 대한 후생분석」, 『재정논집』, 제13권 제1호, 한국재정학회, 1998, pp. 38~61.
- , 「노후소득보장책에 대한 조세정책의 경제적 효과분석」, 『한국계량경제학보』, 제11권 제3호, 2000, pp. 1~34.
- 중소기업청 조사평가과, 『중소기업관련 통계』, 1999.
- 중소기업청 홈페이지, 1999년도 공공기관의 중소기업 기술개발 지원계획(<http://www.smba.go.kr>)
- 중소기업협동조합중앙회, 『중소기업의 준조세부담 실태 및 정리방안』, 1997.
- , 『1999년도 중소기업조세지원제도』, 1999.
- 최병호, 『국민연금제도의 도시지역 확대방안』, 한국보건사회연구원, 1996.

- 통계청, 『장래인구추계』, 1991.
- , 『고용구조조사보고서』, 1992a.
- , 『총사업체조사보고서』, 1992b.
- , 『2000년 고용동향』, 2000.
- , 『인구동태통계연보』, 1994a.
- , 『장래인구추계 (1960~2000)』, 1994b.
- , 『장래인구추계 (1990~2030)』, 1996.
- , 『경제활동인구연보』, 1998a.
- , 『한국의 사회지표』, 1998b.
- , 『통계로 본 대한민국 50년의 경제사회상 변화』, 1998c.
- , 『생명표』, 각 연도
- 한국경제발전협의회, 『조세감면의 효과분석에 관한 연구』, 1973.
- 한국세무사회, 『조세감면규제법령 해석사례집 : 법인세관련』, 1988.
- 한국신용정보원, 『재무자료』, 1998.
- 한국조세연구원, 『기업구조조정을 위한 세제지원』, 구조조정지원세
제관련 세미나 자료, 1998.
- 현진권·김정훈·김재진·이철인, 『세무분야 부패방지 대책』, 한국
조세연구원, 1999.
- 현진권·이철인, 『소규모사업자의 특례과세제도 개선방안 및 무기장
자의 합리적인 소득추계방법』, 한국조세연구원, 1999.
- 황순덕, 『고용보험 적용 확대에 따른 실업급여 수급실태 및 피보험
자 관리제도 개선방안』, 한국노동연구원, 2000.
- Agell, J. and L. Per, “Fair wages, involuntary unemployment
and tax policies in the simple general equilibrium model,”
Journal of Public Economics, Vol. 47, 1992, pp. 299~320.
- Aiyagari, S. R., “Uninsured Idiosyncratic Risk and Aggregate
Saving,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, 1994,

pp. 659~684.

- Andrew, F. and A. Shah, "General Equilibrium Effects of Investment Incentives in Mexico," *Journal of Development Economics*, Vol. 46(2), April 1995, pp. 253~269.
- Atkinson, Anthony B. and Joseph E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1980.
- Bank of Korea, *National Accounts*, 1994.
- Bean, C. R. and P. R. G. Layard, "The Rise in Unemployment: A Multi-country Study," *Economica*, Vol. 53, 1986, pp. S 1~S22.
- Bentolila, S. and B. Giuseppe, "Firing Costs and Labour Demand: How Bad Is Euroclerosis?," *Review of Economic Studies*, Vol. 57, 1990, pp. 381~402.
- Blanchard, O. J. and H. S. Lawrence, "Fiscal Increasing Returns, Hysteresis, Real Wages and Unemployment," *European Economic Review*, Vol. 31, 1987, pp. 543~566.
- Blanchard, O. J. and K. Nobuhiro, "Monopolistic Competition and the Effects of Aggregate Demand," *The American Economic Review*, Vol. 77(4), 1987, pp. 647~666.
- Blanchard, O. J., "Debt, Deficits, and Finite Horizons," *Journal of Political Economy*, Vol. 93(2), 1985, pp. 223~247.
- Bo, Sandemann R., "Balancing the Budget : Long-Run Adverse Effects of Progressive Taxation," Aarhus Department of Economics Working Paper No. 99-01, 1999.
- Bosworth, Barry P., *Tax Incentives and Economic Growth*, Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1984.
- Bovenberg, A. L. and R. A. De Mooij, "Environmental Levies

and Distortionary Taxation," *American Economic Review*, Vol. 84(4), 1994, pp. 1085~1089.

Bovenberg, A. L. and H. G. Lawrence, "Promoting Investment under International Capital Mobility : An Intertemporal General Equilibrium Analysis," *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 95(2), 1995, pp. 133~156.

Bovenberg, A. L. and F. vander Ploeg, "Environmental Policy, Finance and the Labour Market in a Second-Best World," CEPR Discussion Paper No. 745, December 1992.

———, "Tax Reform, Structural Unemployment and the Environment," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 100(3), September 1998, pp. 593~610.

———, "Green Policies and Public Finance in a Small Open Economy," *Scand. J. Economics*, Vol. 96(3), 1994, pp. 343~363.

———, "Optimal taxation, public goods and environmental policy with involuntary unemployment," *Journal of Public Economics*, Vol. 62, 1996, pp. 59~83.

Bovenberg, A. L., "Green Tax Reforms and the Double Dividend : An Updated Reader's Guide," *International Tax Public Finance*, Vol. 6(3), August 1999, pp. 421~443.

———, "Investment-Promoting Policies in Open Economies," *Journal of Public Economics*, Vol. 51, 1993, pp. 3~54.

Brian, R., "Tax Reform in the United Kingdom," *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 13(1), March 1989, pp. 141~154.

Bruno, B., "Income Tax Perception and Labour Supply in a Sample of Industry Workers," *Public Finance*, Vol. 45(1), 1990, pp. 3~17.

- Card, D. and Alan B. Krueger, *Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, 1995.
- Carraro, C., G. Marzio and G. Massimo, "Environmental Taxation and Unemployment : Some evidence on the 'double dividend hypothesis' in Europe," *Journal of Public Economics*, Vol. 62, 1996, pp. 141~181.
- Chang, Ching-Huei, "Optimum Taxation in an Efficiency Wage Model," *Southern Economic Journal*, 1995, Vol. 62(2), pp. 428~439.
- Chari, V. V., L. J. Christiano and P. J. Kehoe, "Optimal Fiscal and Monetary Policy : Some Recent Results," Federal Reserve Bank of Minneapolis Staff Report No. 147, November 1991.
- , "Optimal Fiscal Policy in a Business Cycle Model," *Journal of Political Economy*, Vol. 102(4), August 1994, pp. 617~652.
- Cherniavsky, Ben, "Tax Policy and Job Creation : Specific Employment Incentive Programs," Technical Committee on Business Taxation Working Paper 96-03, 1996.
- Clemens, F. and B. Huber, "Wage Bargaining, Labor-Tax Progression, and Welfare," *Journal of Economics*(Zeitschrift fur Nationalokonomie), Vol. 66(2), 1997, pp. 127~150.
- Corner, D. C. and C. H. Fletcher, "Some Effects of Selective Employment Tax on the Construction and Service," *Bulletin of the Institute of Economics and Statistics*(Oxford University), Vol. 31(1), Feb. 1969, pp. 273~299.
- Dave, M. O., "Employment Tax Credit Programs : The Effects

- of Socioeconomic Targeting Provisions," *Journal of Human Resources*, Vol. 17(3), Summer 1982, pp. 449~459.
- David, de, M. and P. Natale, "Efficient Job Creation in LDCs Requires a Tax on Employment," *Economic Journal*, Vol. 99(398), December 1989, pp. 1112~1122.
- Dean, C., "Ricardian Equivalence with Wage-Rate Uncertainty," Federal Reserve Bank of Philadelphia Research Working Paper No. 93-14, May 1993.
- den Haan, W. J. "Understanding Equilibrium Models with a Small and a Large Number of Agents," NBER working paper, No. 5792, 1996.
- Dieter, B., "Tax Reform in Germany," Universitat Bonn Sonderforschungsbereich 303, Discussion Paper No. N-229, December 1988.
- Don, F. and G. E. Metcalf, "Environmental Controls, Scarcity Rents, and Pre-existing Distortions," NBER Working Paper No. 6091, July 1997.
- Don, F., "Second-Best Pollution Taxes," NBER Working Paper No. 5511, March 1996.
- Eissa, N. and J. Liebman, "Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. III, 1996, pp. 605~637.
- Erkk, K. and R. Schob, "Alleviating Unemployment : The Case for Green Tax Reforms," *European Economic Review*, Vol. 43(9), October 1999, pp. 1723~1746.
- European Industrial Relations Review*(EIRR), each issue.
- Feldstein, Martin, "Unemployment Compensation : Adverse Incentives and Distributional Anomalies," *National Tax*

- Journal*, 27, 1974, pp. 231~244.
- Freeman, Richard B., "Are Your Wages Set in Beijing?," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9(3), Summer 1995, pp. 15~32.
- Fromm, Gary, *Tax Incentives and Capital Spending*, Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1971.
- Gary, C. F., A. J. Policano and S. H. Williamson, "Macroeconomic Implications of Employment Tax Credit Policy," *Southern Economic Journal*, Vol. 46(2), October 1979, pp. 513~527.
- Goulder, L. H. and H. S. Lawrence, "Tax Policy, Asset Prices, and Growth: A General Equilibrium Analysis," *Journal of Public Economics*, Vol. 38, 1989, pp. 265~296.
- Goulder, L. H., "Environmental Taxation and the Double Dividend: A Reader's Guide," *International Tax and Public Finance*, 1995, pp. 157~183.
- Grubb, David and William Wells, "Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries," *OECD-Economic Studies*, 0(21), Winter 1993, pp. 7~58.
- Hall, R. E. and A. Rabushka, "The Flat Tax : A Simple, Progressive Consumption Tax," Stanford : Hoover Institution Press, 1996, pp. 27~53.
- 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, pp. 118~142.
- Harberger, A. C., "The Incidence of the Corporation Income Tax," *The Journal of Political Economy*, 1962.

- 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, 1999.
- Holmlund, B. and K. Ann-Sofie, "Environmental Tax Reform in a Small Open Economy with Structural Unemployment," *International Tax Public Finance*, Vol. 7(3), May 2000, pp. 315~333.
- Hubbard, R. G., J. Skinner, and Stephen P. Zeldes, "Precautionary Savings and Social Insurance," *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 2, 1995, pp. 360~399.
- Hubbard, R. Glennh and S. Skinner Jonathan, *Assessing the Effectiveness of Saving Incentives*, Washington, D. C. : The AEI Press, 1996.
- Hugget, M., "The Risk-Free Rate in Heterogenous-Agent Incomplete-Insurance Markets," *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 17, 1993. pp. 953~969.
- Hurd, M., "Mortality Risk and Bequests," *Econometrica*, Vol. 57, No. 4, 1989, pp. 779~813.
- Imrohoroglu, A., S. Imrohoroglu and D.H. Joines, "A Life-Cycle Analysis of Social Security," *Economic Theory*, Vol. 6, 1995, pp. 83~114.
- IRS, *Employment Trends 616*, September 1996.
- Jean, H., "The Consequences of Labour Mobility for Redistribution : Tax v. Transfer Competition," *Journal of Public Economics*, Vol. 74(2), 1999, pp. 215~234.
- Jensen, S. E. H., et al., "Labour tax reform, employment and

- intergenerational distribution," *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 96(3), 1994, pp. 381~401.
- Jensen, S. E. H. and B. N. Soren, "Aging, Intergenerational Distribution and Public Pension System," *Finances Publiques*, Vol. 48, 1993, pp. 29~42.
- Joint Committee on Taxation, "Overview of Present Law and Issues Relating to Tax and Saving Incentives for Education," Washington, D. C. : U. S. GPO, 1999.
- , "Present Law and Background Relating to Tax Incentives for Savings," Washington, D. C. : U. S. GPO, 1988.
- Karla, H. and A. B. Lyon, "Collateral, Asymmetric Information and Pareto-Improving Labor Taxation," University of Maryland Department of Economics Working Paper No. 92-13, September 1992.
- Keshab, B. and J. Whalley, "The Role of Labour Demand Elasticities in Tax Incidence Analysis with Heterogeneous Labour," *Empirical Economics*, Vol. 24(4), November 1999, pp. 599~619.
- Kim, R., Irwin Garfinkel and Daniel R. Meyer, "Interaction Effects of a Child Tax Credit, National Health Insurance and Assured Child Support," Institute for Research on Poverty DP 1047-94, Wisconsin : University of Wisconsin-Madison, 1994.
- King, R. G., I. P. Charles and T. R. Sergio, "Production, Growth and Business Cycles," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 21, 1988, pp. 195~232.
- Laszlo, G., "Taxes in an Efficiency Wage Economy in the Short-Run and in the Long-Run," *FinanzArchiv*, Vol.

54(4), 1997, pp. 447~470.

Laura, M. and T. I. Renstrom, "Imperfect Competition, Labour Market Distortions and the Double Dividend," University of Birmingham, Department of Economics Discussion Paper, No. 97-26, December 1997.

Lawrence, F. K., "Wage Subsidies for the Disadvantaged," NBER Working Paper No. 5679, July 1996.

Lawrence, H. S., J. Gruber and R. Vergara, "Taxation and the Structure of Labor Markets : The Case of Corporatism," NBER Working Paper No. 4063, May 1992.

———, "Taxation and the Structure of Labor Markets : The Case of Corporatism," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108(2), May 1993, pp. 385~411.

Lazear, E. P., "Job Security Provisions and Employment," *The Quarterly Journal of Economics*, August 1990, pp. 699~726.

Lee, C. I., "The Effects of Income Taxation on Labor Supply in Korea," KIPF Working Paper No. 98-01, 1998.

———, "The Impact of Taxing Unemployment Insurance Benefits on Unemployment Duration and Post-unemployment Earnings," *International Tax and Public Finance*, 7(4), 2000.

Lockwood, B. and A. Manning, "Wage Setting and the Tax System: Theory and Evidence for the United Kingdom," *Journal of Public Economics*, Vol. 52, 1993, pp. 1~29.

Malcomson, J. M., "Tax Push Inflation in a Unionized Labour Market," *European Economic Review*, Vol. 31, 1987, pp. 1581~1596.

- Mankiw, G. and D. Romer(eds.), *New Keynesian Economics*, MIT Press, 1991.
- McFetridge, Donald G. and Jacek P. Warda, "Canadian R & D Incentives : Their Adequacy and Impact," Canadian Tax Paper 70, Toronto : Canadian Tax Foundation, 1983.
- McLean, A. A., "Selective Employment Tax : Impact on Prices and the Balance of Payments," *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 17(1), Feb. 1970, pp. 1~17.
- Messere, K. C., *Tax Policy OECD Countries Choice and Conflicts*, Amsterdam : IBFD, 1993.
- Meyer, Bruce D., "Unemployment Insurance and Unemployment Spells," *Econometrica*, Vol. 58(4), July 1990, pp. 757~782.
- Michael, C., "The Effects of Changes in Federal Income and Social Security Taxes on Farmers," *Southern Journal of Agricultural Economics*, Vol. 24(1), July 1992, pp. 261~269.
- Michael, S. M. and P. Hatzipanayotou, "Optimum Policies with Unemployment and International Capital Mobility," *International Economic Journal*, Vol. 4(4), Winter 1990, pp. 35~46,
- Mintz, Jack, *On the Effectiveness of Corporate Tax Incentives for Foreign Investment in the Presence of Tax Crediting : An Application to Central-Eastern European Countries*, University of Toronto, 1994.
- Mirrless, J. A., "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation", *Review of Economic Studies*, Vol. 38, 1971, pp. 175~208.
- Moffitt, B., "Incentive Effects of the U.S. Welfare System : A

- Review," *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, 1992, pp. 1~61.
- Nickell, S. and B. Brian, "The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11(1), 1995, pp. 40~62.
- Nickell, S., "Unemployment and Labor Market Rigidities : Europe versus North America," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11(3), 1997, pp. 57~74.
- Nielsen, S. B., "Social Security and Foreign Indebtedness in a Small Open Economy," *Open Economies Review*, Vol. 5, 1994, pp. 47~63.
- Nielsen, S. B., H. P. Lars and B. S. Peter, "Environmental Policy, Pollution, Unemployment, and Endogenous Growth," *International Tax and Public Finance*, Vol. 2, 1995, pp. 185~205.
- OECD, "Effectiveness of Tax Incentives in Attracting Foreign Direct Investment," Issue Paper 92-03, 1992a.
- , "Patterns in Investment Tax Incentives among Developing Countries," Background Paper 92-01, 1992b.
- , "Tax Incentives for Domestic and Foreign Investment : The Experience of OECD Countries," Background Paper 92-02, 1992c.
- , *Taxation and Small Businesses*, 1994.
- Orley, A., "The Collected Essays of Orley Ashenfelter. Volume 3: Economic Institutions and the Demand and Supply of Labor," 1997.
- Peters, Winston and Bill Birch, *The Tax Credit System : Taxing Superannuation Fund and Life Office Saving through Tax*

- Credit*, Inland discussion documents, Wellington, 1997.
- Philippe, M. and C. A. Rogers, "Optimal Stabilization Policy in the Presence of Learning by Doing," Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 1129, February 1995.
- Pirttilä, J. and T. Matti, "Income Tax, Commodity Tax and Environmental Policy," *International Tax Public Finance*, Vol. 4(3), July 1997, pp. 379~393.
- Pisauro, G., "The effect of taxes on labour in efficiency wage models," *Journal of Public Economics*, Vol. 46, 1991, pp. 329~345.
- Pissarides, C. A., "The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: the Role of Unemployment Benefits and Tax Structure," *European Economic Review*, Vol. 42(1), January 1998, pp. 155~183.
- , "The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure," London School of Economics, Center for Economic Performance Discussion Paper 361, August 1997.
- Reto, S. and S. Felder, "Price-Standard Approach and Distortionary Labor Taxes," *FinanzArchiv*, Vol. 54(4), 1997, pp. 516~536.
- Robin, W. B. and M. Keen, "Efficiency and the Fiscal Gap in Federal Systems," Queen's Institute for Economic Research Discussion Paper No. 915, November 1995.
- Rogowski, R. and K. Schomann, "Legal Regulation and Flexibility of Employment Contracts," Schmid et. al(eds.),

1996.

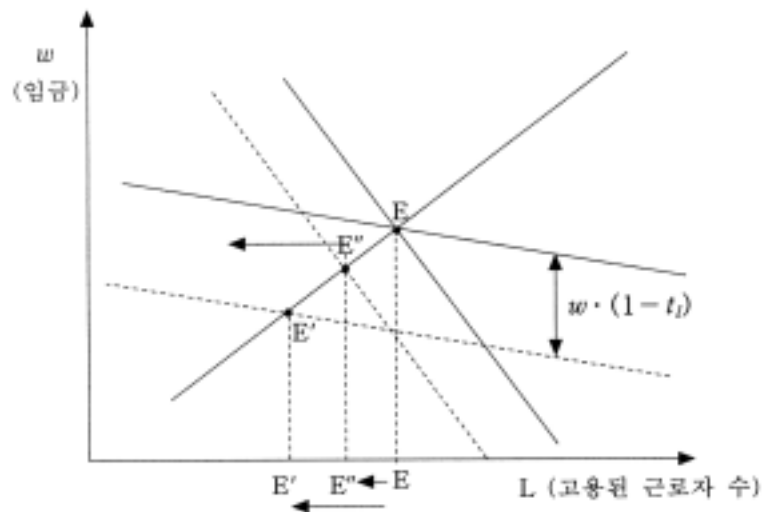
- Sally, W., "The Effects of State Personal Income Tax Differentials on Wages," *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 23(5), November 1993, pp. 611~628.
- Seven, E. H. J. et al., "Labour Tax Reform, Employment and Intergenerational Distribution," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 96(3), 1994, pp. 381~401.
- Shapiro, C. and J. Stiglitz, "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device," *The American Economic Review*, Vol. 74(3), 1984, pp. 433~444.
- Shuanglin, L., "Labor Income Taxation and Human Capital Accumulation," *Journal of Public Economics*, Vol. 68(2), May 1998, pp. 291~302.
- Sleeper, R. D., "SET and the Shake-Out: A note on the Productivity Effects of the Selective Employment Tax," *Oxford Economic Papers*, Vol. 24(2), July 1972, pp. 197~211.
- Stephen, R. and G. O'Shea, "The Effect of Labour Subsidies in Northern Ireland, 1967-78: A Simulation Analysis," *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 38(3), August 1991, pp. 273~292.
- Stokey, N., J. R. Lucas and E. C. Prescott, *Recursive Methods in Economic Dynamics*, Cambridge, M. A : Harvard University Press, 1989.
- Surendra, G., "An Evaluation of the Canadian Employment Tax Credit Program," *Canadian Public Policy*, Vol. 13, No. 2, June 1987, pp. 196~207.
- , "Creating Jobs in the Private Sector: Evidence from the

- Canadian Employment Tax Credit Program,” Ottawa: Supply and Services Canada, 1998.
- Thomas, J. C., “Efficiency Wages: Employment versus Welfare,” *Southern Economic Journal*, Vol. 62(1), July 1995, pp. 116~125.
- Topel, Robert H., “On Layoffs and Unemployment Insurance,” *American Economic Review*, Vol. 73, 1983, pp. 541~559.
- Welch, Finis, “What Have We Learned from Empirical Studies of Unemployment Insurance?,” *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 30, 1979, pp. 451~461.
- Wilson, J. D., “Mobile Labor, Multiple Tax Instruments, and Tax Competition,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 38, 1995, pp. 333~356.
- Yvette, A. et al., “Optimal Taxation in a Life-Cycle Model,” *Canadian Journal of Economics*, Vol. 25(1), February 1992, pp. 111~122.

<부록 I> 탄력성 이슈

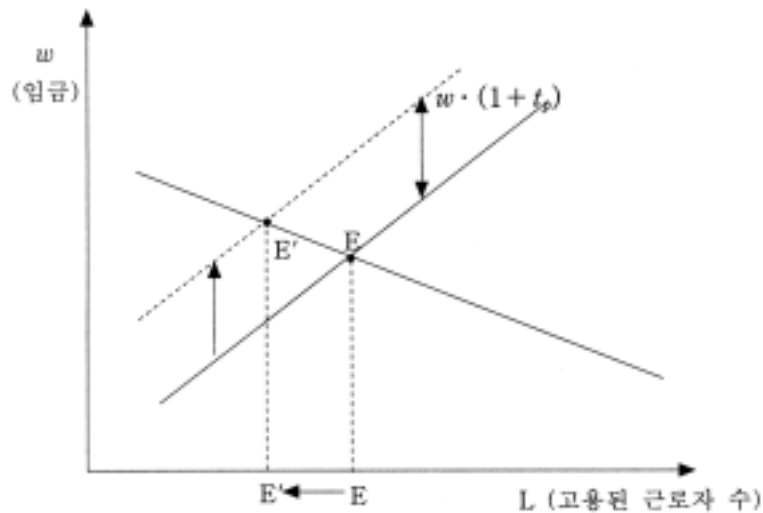
[부도 I-1]은 고용세 부담의 증가가 고용에 어떠한 영향을 미치는지를 보여주고 있다. 동일하게 세율이 변화할 경우 노동수요곡선이 완만한 기울기를 가질 때(E')가 가파른 기울기를 가질 때(E'')보다 급격하게 고용이 감소한다.

[부도 I-1] 탄력적인 노동수요함수(고용세 인상의 경우)



한편, [부도 I-2]는 소득세 인상의 효과를 보여주고 있는데 일정 수준의 임금인상 요구에 대해 매우 급격하게 노동수요량이 감소하고 있다.

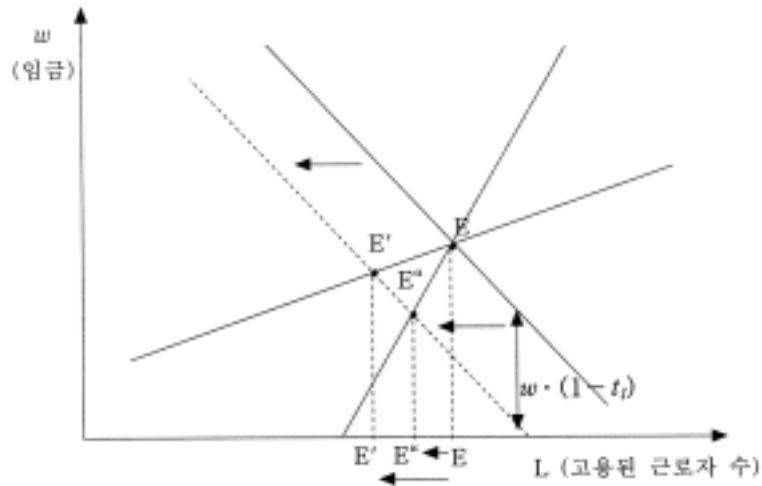
[부도 I-2] 탄력적인 노동수요함수(소득세 인상의 경우)



반면 노동공급함수가 매우 탄력적인 경우를 상정해보자. 이것은 본고의 모형에 있어서 γ 값이 높아지는 경우를 의미한다. 이 경우에는 임금상승에 따라 근로자들은 급격히 여가시간을 줄일 것이다. 근로자들간에 이질성이 존재한다고 가정하면 보다 여가에 대한 선호가 높은 근로자들은 노동시장에서 탈퇴하고 기존의 저축에 의존해 살거나 또는 저축이 없는 경우 각종 사회복지 프로그램(우리나라의 경우 국민기초생활보장법)에 의지하며 생활을 영위할 것이다. 이때 주어진 노동수요 함수에 대해 노동공급의 탄력성이 높아지면 조세가 부과됨에 따라 급격하게 고용이 감소될 것이다.

[부도 I-3]은 고용세 부담의 증가가 고용에 어떠한 영향을 미치는지를 보여주고 있다. 노동공급곡선의 기울기가 완만할 때(E')가 그렇지 않을 때에 비해(E'') 고용이 급격히 감소하는 현상을 보여준다.

[부도 I-3] 탄력적인 노동공급함수(고용세 인상의 경우)



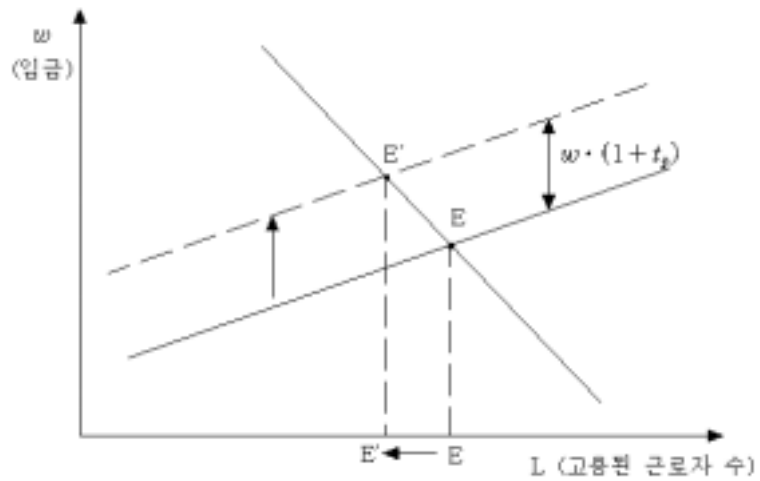
한편, [부도 I-4]는 소득세 인상의 효과를 보여주고 있는데 일정 수준의 임금인상 요구에 대해 매우 급격한 노동수요량의 감소를 보여주고 있다.

이러한 현상은 현재 줄어들고 있는 추세이기는 하나 유럽국가들에서 주로 나타나는데 높은 사회보장혜택에 의존한 결과라 할 수 있다. 높은 소득수준의 보장에 따라 근로의욕이 감퇴된 상태이기 때문에 근로소득에 대한 증과는 곧 자발적 실업을 촉발할 수 있는 것이다.

향후 산업구조가 노동에 대한 수요가 점차 감소하고 사회보장제도의 확충으로 개인의 근로의욕이 매우 감퇴된다면 고용수준이 급감하게 될 것을 예상할 수 있다. 물론 비고용자들에 대한 사회보장제도에 의한 보호가 있으므로 고용문제가 질적인 측면에서 심각하지 않을 수 있겠으나 고용의 감소로 인해 인력에 대한 노동비용이 계속 상승하게 될 것이고 이로 인해 노동수요의 점진적 위축이 이

어질 것이다. 따라서 노동의 공급을 늘리고 임금의 지나친 인상을 억제하는 방향으로 재정 및 노동정책이 정립될 필요가 있다. 그러나 외환 위기를 겪고 난 이후 현재의 정책방향은 사회보장의 강화로 인한 고용비용이 상승하고 근로의욕이 감소하는 방향으로 전개되고 있다.

[부도 I-4] 탄력적인 노동공급함수(소득세 인상의 경우)



<부록 II> 고용관련 조세특례제한법(조세감면규제법)

고용과 관련된 직접적인 세목은 고용세라 할 수 있는데 사회보장 기여금이 여기에 해당된다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 기여금 중 가장 큰 비중을 차지하는 연금은 명목적으로 적립방식을 채택하고 있으므로 조세적 성격이 다소 약하다. 나머지 보험의 경우는 사실상 조세와 유사하여 고용비용을 증가시키는 역할을 하고 있다. 그러나 이들을 단기적으로 변화시키는 것이 어렵기 때문에 단기적 고용 촉진 도구로서 조세특례제한법을 통해 목표를 달성하는 것이 보다 현실적인 방안일 수 있다. 따라서 본장에서는 현행 조세특례제한법의 고용관련성을 점검해보기로 한다.

1. 조세특례제한법(조세감면규제법)

고용 창출이 대부분 중소기업을 통하여 이루어지고 있으므로 중소기업에 대한 세제지원은 직·간접적으로 고용 창출에 도움을 주는 제도이며, 특히 창업중소기업 등에 대한 세제지원은 직접적인 고용 창출 및 인적자원의 활용효과가 있는 제도이다. 또한 기술 및 인력개발에 대한 지원도 고용 창출에 효과가 있는 제도라 판단되어 현행 조세특례제한법에서 고용과 관련 있는 분야를 아래에서 간략히 정리하기로 한다.

1) 중소기업 설비투자지원

가) 중소기업투자준비금의 손금산입

중소기업을 영위하는 내국인이 2003년 12월 31일 이전에 종료하

는 과세연도까지 사업용자산의 개체 또는 신규취득에 소요되는 자금을 충당하기 위하여 투자준비금을 손금으로 계상한 때에는 당해 과세연도 종료일 현재의 사업용 자산가액에 100분의 20을 곱하여 산출한 금액의 범위 안에서 당해 과세연도의 소득금액계산에 있어서 이를 손금에 산입한다.

$$\text{손금산입액} = \text{사업용 자산가액} \times 20 \%$$

나) 일반환입

당해 투자준비금을 손금에 산입한 과세연도의 종료일 이후 3년이 되는 날이 속하는 과세연도의 종료일까지 당해 사업에 사용되는 사업용 자산의 개체 또는 신규취득 등 자본적 지출에 소요된 금액에 상당하는 준비금은 그 3년이 되는 날이 속하는 과세연도부터 각 과세연도의 소득금액계산에 있어서 그 준비금을 36으로 나눈 금액에 당해 과세연도의 월수를 곱하여 산출한 금액을 익금에 산입한다.

다) 일시환입

손금에 산입한 투자준비금이 2)의 규정에 의하여 익금에 산입할 금액을 초과하는 때에는 그 초과하는 부분에 상당하는 준비금은 3년이 되는 날이 속하는 과세연도의 소득금액계산에 있어서 이를 익금에 산입한다. 그리고 손금에 산입한 투자준비금계정의 금액이 있는 내국인에게 다음에 해당하는 사유가 발생한 때에는 그 사유가 발생한 날이 속하는 과세연도의 소득금액계산에 있어서 익금에 산입하지 아니한 투자준비금계정의 전액을 익금에 산입한다.

- ① 당해 사업을 폐지한 때
- ② 법인이 해산한 때. 다만, 합병 또는 분할(분할합병을 포함)로 인하여 해산하는 경우로서 합병법인, 분할로 인하여 신설되는 법인 또는 분할합병의 상대방 법인이 당해 투자준비금계정의 금액을 승계한 때에는 그러하지 아니하다.

라) 이자상당가산액의 징수

일시환입에 의하여 투자준비금을 익금에 산입하는 경우에는 당해 과세연도 과세표준신고시에 이자상당가산액을 소득세 또는 법인세로 납부하여야 한다.

※ 중소기업투자세액공제

중소기업을 영위하는 내국인이 2003년 12월 31일까지 사업용 자산을 새로이 취득하여 투자(중고품 투자 제외)한 경우에는 투자금액의 3%에 상당하는 금액을 그 투자를 완료한 날이 속하는 과세연도의 소득세(사업소득에 한함) 또는 법인세에서 공제한다.

$$\text{세액공제액} = \text{투자금액} \times 3\%$$

2) 창업중소기업에 대한 지원

2003년 12월 31일 이전에 수도권외의 지역에서 창업한 중소기업과 창업벤처중소기업으로서 제조업, 광업, 부가통신업, 연구 및 개발업, 방송업, 엔지니어링사업, 정보처리 및 컴퓨터운용관련업, 물류산업을 영위하는 내국인에 대하여는 다음과 같은 조세지원이 있다.

가) 세액감면

당해 사업에서 최초로 소득이 발생한 날이 속하는 과세연도와 그 다음 과세연도의 개시일로부터 5년 이내에 종료하는 과세연도까지 당해 사업에서 발생한 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 50%에 상당하는 세액을 감면한다.

$$\text{세액감면액} = \text{소득세액(법인세액)} \times 50\%$$

나) 지방세 감면

(1) 등록세 면제

창업중소기업 및 창업벤처중소기업이 당해 사업을 영위하기 위하

여 창업일로부터 2년 이내에 취득하는 사업용 재산에 관한 등기 및 창업중소기업의 법인설립의 등기에 대하여는 등록세를 면제한다. 다만, 등기일로부터 2년 이내에 당해 재산을 정당한 사유 없이 당해 사업에 직접 사용하지 아니하는 경우에는 면제받은 세액을 추징한다.

(2) 취득세 면제

창업중소기업 및 창업벤처중소기업이 당해 사업을 영위하기 위하여 창업일로부터 2년 이내에 취득하는 사업용 재산에 대하여는 취득세를 면제한다. 다만, 취득일로부터 2년 이내에 당해 재산을 정당한 사유 없이 당해 사업에 직접 사용하지 아니하는 경우에는 면제받은 세액을 추징한다.

(3) 재산세와 종합토지세의 감면

창업중소기업 및 창업벤처중소기업이 당해 사업을 영위하기 위하여 소유하는 사업용 재산에 대하여는 창업일로부터 5년간 재산세 및 종합토지세의 50%에 상당하는 세액을 감면한다.

다) 인지세의 면제

창업자가 창업일로부터 2년 이내에 당해 사업과 관련하여 금융기관으로부터 용자를 받기 위하여 작성하는 증서·통장·계약서 등에 대해서는 인지세를 면제한다.

※ 민간창업보육센터사업자에 대한 지원

중소기업창업지원법에 의하여 설립된 민간창업보육센터 사업자로 지정 받은 내국인에 대해서는 당해 사업에서 최초로 소득이 발생한 날이 속하는 과세연도와 그 다음 과세연도의 개시일로부터 5년 이내에 종료하는 과세연도까지 당해 사업에서 발생한 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 50%에 상당하는 세액을 감면한다.

$$\text{세액감면액} = \text{소득세액(법인세액)} \times 50\%$$

3) 중소기업 등에 대한 특별세액감면

제조업, 부가통신업, 연구 및 개발업, 방송업, 엔지니어링사업, 정보처리 및 컴퓨터운용관련업 또는 물류산업을 영위하는 내국인 중 중소기업에 대하여는 2003년 12월 31일 이전에 종료하는 과세연도까지 당해 사업에서 발생한 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 100분의 20에 상당하는 세액을 감면한다

$$\text{세액감면액} = \text{소득세액(법인세액)} \times 20\%$$

4) 중소기업지원설비에 대한 감면

가) 사무자동화기기 등을 기증하거나 저가양도한 법인

내국인이 2003년 12월 31일 이전에 종료하는 과세연도까지 당해 사업에 직접 사용하던 사무자동화기기(컴퓨터, 복사기 등)를 중소기업에게 무상으로 기증하거나 시가보다 낮은 가액으로 양도하는 경우에는 그 기증한 설비의 가액 또는 설비의 가액에서 양도가액을 차감한 가액은 당해 과세연도의 소득금액계산에 있어서 이를 손금에 산입한다.

나) 사무자동화기기 등을 기증받거나 저가양수한 법인

중소기업이 제1항의 규정에 의하여 기증받은 설비의 가액 또는 설비의 가액에서 양수가액을 차감한 가액은 당해 과세연도의 소득금액계산에 있어서 이를 익금에 산입하지 아니한다.

5) 협회등록중소기업에 대한 사업손실준비금

가) 감면내용

한국증권업협회에 등록된 중소기업(협회등록중소기업)이 사업손실을 보전할 목적으로 준비금을 손금으로 계상한 때에는 당해 사업연도의 소득금액의 100분의 50의 범위 안에서 이를 손금에 산입한다.

나) 준비금의 사용 및 익금환입

(1) 일반환입

손금에 산입한 사업손실준비금은 그 후 사업연도에 결손금이 발생한 경우 당해 결손금과 상계하여야 하며, 상계 후 잔액은 손금에 산입한 사업연도 종료일부터 5년이 되는 날이 속하는 사업연도에 익금에 산입한다.

(2) 일시환입

손금에 산입한 협회등록중소기업이 한국증권거래소에 주권을 상장하는 경우에는 당해 사업연도 종료일 현재 사업손실준비금 잔액을 전액 익금에 산입하여야 한다.

6) 중소기업창업투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 비과세

가) 주식양도차익에 대한 법인세 비과세

중소기업창업지원법에 의한 중소기업창업투자회사 또는 여신전문금융업법에 의한 신기술사업금융업자가 창업자 및 신기술사업자 또는 벤처기업에 출자한 주식이나 지분을 양도함에 따라 발생하는 양도차익에 대하여는 법인세를 과세하지 않는다.

나) 배당소득에 대한 법인세 비과세

중소기업창업투자회사 또는 신기술사업금융회사가 창업자, 신기술사업자 또는 벤처기업으로부터 2003년 12월 31일까지 지급받은 배당소득에 대하여는 법인세를 과세하지 않는다.

다) 중소기업창업투자회사 등의 증권거래세 비과세

중소기업창업투자회사(또는 조합) 및 신기술사업금융업자(또는 조합)가 창업자 등에게 직접 출자함으로써 취득한 주권 또는 지분에 대해서는 증권거래세를 과세하지 않는다.

7) 중소기업창업투자회사 등에의 출자에 대한 과세특례

가) 주식양도차익에 대한 소득세 비과세

중소기업창업투자회사 또는 신기술사업금융업회사에 출자함으로써 취득한 주식 또는 출자지분을 양도하는 경우 양도소득세를 과세하지 않도록 함으로써, 창업투자회사 및 신기술사업금융회사의 설립을 촉진하고 건전하게 육성·지원하기 위한 제도이다.

나) 주식양도차익에 대한 법인세 비과세

기관투자자가 창업투자조합 또는 신기술사업투자조합에 출자함으로써 취득한 주식 또는 출자지분을 양도하는 경우 양도차익에 대해 과세하지 않도록 함으로써, 창업투자조합 및 신기술사업투자조합 등의 설립을 촉진하고 건전하게 육성·지원하기 위한 제도이다.

다) 종합소득 합산과세대상 제외

다음의 배당소득은 소득세법상의 종합소득합산 과세대상에서 제외하며, 2003년 12월 31일까지 발생하는 소득에 한하여 이를 적용한다.

- ① 거주자가 중소기업창업투자회사로부터 받는 배당소득
- ② 거주자가 여신전문금융업법의 규정에 의하여 신기술사업금융업만을 등록한 여신전문금융회사로부터 받는 배당소득

라) 원천징수특례 등

다음의 소득에 대해서는 조합이 조합원에게 소득지급시 원천징수토록 하고, 조합이 지출한 비용을 총수입금액에서 차감할 수 있도록 하며, 동 규정은 2003년 12월 31일까지 발생하는 소득에 한하여 적용한다.

- ① 중소기업창업투자조합(신기술사업투자조합)이 창업자(신기술사업자) 또는 벤처기업에게 출자하여 발생하는 배당소득
- ② 중소기업창업투자조합 또는 신기술사업투자조합에 귀속되는 이자소득과 증권투자신탁수익의 분배금

8) 주식매입선택권에 대한 과세특례

창업·벤처기업이 창업 초기에 자본여력이 없어 우수한 기술보유자들을 유치하기 어려운 점을 감안해 근로자들에게 일정 기간 내에 자기 회사의 주식을 사전에 약정된 가격으로 일정 수량만큼 매수할 수 있도록 주식매입선택권(stock-option)을 부여할 경우 과세특례를 해주는 제도이다.

가) 적용대상

(1) 적용가능 법인

창업자, 신기술사업자 또는 벤처기업으로서 상장법인 또는 장의 등록법인과 중소기업창업투자회사가 투자가능한 업종을 영위하는 법인으로서, 증권거래법에 규정된 사항(주식매입선택권의 수량, 매입가액, 대상자 및 기간 등)을 주주총회 특별결의를 거친 후 당해 법인의 정관에 기재하고 증권관리위원회와 증권거래소 또는 한국증권업협회에 신고한 기업을 말한다.

(2) 적용가능 근로자

① 법인의 종업원

회사의 임직원을 모두 포함하되 특수관계 있는 임직원은 제외한다.

② 교수, 연구원 등³⁸⁾

벤처기업에게 제공하는 용역의 대가로 교수, 연구원 등(개인에 한함)에게 주식매입선택권을 부여하는 경우 동 권리의 행사로부터 발생하는 이익에 대하여는 이를 근로소득, 사업소득 또는 기타소득으로 보지 않음으로써 과세소득에서 제외한다.

나) 지원내용

(1) 주식매입선택권을 부여한 법인에 대한 과세특례

38) 벤처기업 육성에 관한 특별조치법에 의하여 주식매입선택권이 부여된 외부전문가를 말한다.

- ① 주식매입선택권 부여시 : 비과세
- ② 주식매입선택권 행사시

법인이 시가보다 낮은 주식매입선택권 행사가액으로 근로자에게 자기 주식을 매각하는 것이므로 주식매입선택권 행사시의 주식시가와 주식매입선택권행사자의 매입가액의 차이(옵션 프리미엄이라 함)는 현행 법인세법상 부당행위 계산부인대상이 되지만, 매입가액기준 5천만 원까지는 부당행위계산부인을 적용하지 않는다.

또한 주식매입선택권을 부여받은 근로자가 실제로 주식을 매입하지 않고 약정된 주식의 매입가격과 시가와의 차액을 현금 또는 창업법인 등이 발행한 주식으로 지급받는 경우에 지급하는 금액은 손금에 산입한다.

(2) 주식매입선택권을 행사한 근로자에 대한 과세특례

- ① 주식매입선택권 부여시 : 비과세
- ② 주식매입선택권 행사시 : 현행 소득세법상 옵션 프리미엄은 상여금으로 보아 근로소득세가 과세되어야 하나 주식매입가격기준으로 3천만 원까지는 과세하지 않는다.
- ③ 주식 처분시 : 종업원 등이 매입한 주식을 양도하는 때에는 당해 주식의 실제 매입가격을 취득가액으로 하여 양도소득세를 적용한다. 즉, 과세특례가 적용되지 않는다.

9) 중소기업창업투자조합출자 등에 대한 소득공제

개인으로부터 벤처기업 창업투자재원을 원활히 조달하기 위하여 중소기업창업투자조합 또는 신기술사업투자조합에 출자하거나 벤처기업투자신탁의 수익증권에 투자 또는 개인투자조합에 출자한 금액을 벤처기업에 투자한 경우, 그리고 개인이 벤처기업에 직접 투자한 경우 등에 있어서는 그 출자액의 일부를 종합소득금액 과세소득에서 공제해주는 제도이다.

가) 소득공제

거주자가 다음에 해당하는 출자 또는 투자를 하는 경우에는 2000년 12월 31일까지 출자 또는 투자한 금액의 30%에 상당하는 금액을 그 출자일 또는 투자일이 속하는 과세연도부터 출자 또는 투자 후 2년이 되는 날이 속하는 과세연도까지 거주자가 선택하는 1과세연도의 종합소득금액에서 공제한다³⁹⁾. 다만, 타인의 출자지분이나 투자지분 또는 수익증권을 양수하는 방법으로 출자하거나 투자하는 경우에는 소득공제가 허용되지 않는다.

- ① 중소기업창업투자회사·신기술사업투자조합 또는 기업구조조정조합에 출자하는 경우
- ② 벤처기업증권투자신탁의 수익증권에 투자하는 경우
- ③ 개인투자조합(엔젤투자조합=Angel Capital)에 출자한 금액을 투자일의 다음 2과세연도 내에 벤처기업에 투자하는 경우
- ④ 벤처기업에 투자하는 경우

나) 공제한도

소득공제액은 당해 과세연도의 종합소득금액의 70%에 상당하는 금액을 한도로 한다.

10) 창업투자회사 등의 재고자산평가특례(법인세법 제42조 제3항)

중소기업창업지원법에 의한 창업투자회사 또는 여신전문금융업법에 의한 신기술사업금융회사가 보유하고 있는 창업자 또는 신기술사업자의 발행주식에 대한 평가시점에서 당해 창업자 또는 신기술사업자가 부도가 발생한 경우 보유주식의 장부가액을 사업연도종료일 현재 시가(창업자 또는 신기술사업자별로 보유주식 총액을 시가로 평가한 가액이 1천 원 이하인 경우에는 1천 원으로 한다)로 평가한 가액으로 감액하고, 그 감액한 금액을 당해 사업연도의 손금으로 계상한다.

39) 소득공제를 받기 위해서는 5년 이상 출자 또는 투자하여야 한다.

11) 증권거래세와 농어촌특별세 면제(조세특례제한법 제117조, 농어촌특별세법 제4조)

조세특례제한법에서는 중소기업의 창업 및 구조조정 등을 지원하기 위하여 증권거래세의 면세를 규정하고 있다. 조세특례제한법 제117조의 규정에 의하여 증권거래세가 면제되는 경우 농어촌특별세가 비과세된다. 적용대상은 다음의 주권 또는 지분을 양도하는 경우이다.

- ① 중소기업창업투자회사 또는 창업투자조합이 창업자 또는 벤처기업에게 직접 출자함으로써 취득한 주권 또는 지분을 양도하는 경우
- ② 신기술사업금융업자 또는 신기술사업투자조합이 신기술사업자에게 직접 출자함으로써 취득한 주권 또는 지분을 양도하는 경우
- ③ 벤처기업 육성에 관한 특별조치법에 의한 한국벤처투자조합이 창업자 또는 벤처기업에 출자함으로써 취득한 주권 또는 지분을 양도하는 경우

12) 장외등록중소기업 등 주식양도차익에 대한 양도소득세 비과세(소득세법시행령 제157조 제5항의 단서규정)

가) 개요

양도일 현재 증권거래소에 상장되지 아니한 주식 또는 출자지분의 양도로 인하여 발생한 소득에 대하여는 양도소득 과세표준의 20%(중소기업의 주식 또는 출자지분은 10%)의 양도소득세가 과세되고 있으나, 신규 상장주식·장외법인의 주식 등에 대하여는 양도소득세를 비과세함으로써 창업초기 기업의 자금조달을 지원하는 제도이다.

나) 적용대상

- (1) 신규 상장법인의 주식 양도

신규로 증권거래소에 상장하기 위하여 증권거래법 제2조 제4항의 규정에 의한 매출의 방식(이미 발행된 유가증권의 매도청약 또는 매수청약의 권유 방식)에 의하여 양도하는 주식 또는 출자지분

(2) 장외등록법인의 주식 양도

- ① 중소기업이 발행한 것으로서 장외등록을 하기 위하여 구주 매출의 방식 또는 증권관리위원회가 정한 입찰방식에 의하여 양도하는 주식 또는 출자지분
- ② 중소기업에 해당하는 장외등록법인이 장외등록 전 또는 장외등록 후에 발행한 것으로서 증권회사를 통하여 유가증권의 위탁매매에 의하여 양도하는 주식 또는 출자지분
- ③ 당해 주식의 취득 당시부터 양도 당시까지 장외등록법인으로 등록되어 있는 법인이 발행한 것으로서 장외거래에 의하여 증권관리위원회가 정한 장외거래의 방식에 의하여 취득하여 양도하는 주식 또는 출자지분

13) 투융자손실준비금의 손금산입

가) 손금산입

중소기업창업투자회사가 창업자 또는 벤처기업에게 투자하거나 신기술사업금융업자가 신기술사업자 또는 벤처기업에게 투자 또는 융자함으로써 발생하는 손실의 보전에 충당하기 위하여 2003년 12월 31일 이전에 종료하는 사업연도까지 투융자손실준비금을 손금으로 계상한 때에는 당해 사업연도의 소득금액계산에 있어서 다음의 규정에 의하여 산정된 금액 중 적은 금액의 범위 안에서 이를 손금에 산입한다.

- ① (투융자금액 - 당기 양도한 주식의 당초 취득금액 - 당기회수액) × 50%
- ② 당해 사업연도종료일 현재 투융자금액 - 투융자손실준비금잔액
(다만, 당해 금액이 음수(-)인 경우에는 0으로 본다)

나) 상계

투융자손실준비금을 손금으로 계상한 자는 투융자로 인한 손실이 발생한 때에는 그 손실은 이미 손금으로 계상한 투융자손실준비금과 먼저 상계하여야 한다.

다) 환입

손금에 산입한 투융자손실준비금으로서 그 준비금을 손금에 산입한 사업연도의 종료일 이후 4년이 되는 날이 속하는 사업연도의 종료일까지 상계하고 남은 준비금의 잔액은 그 4년이 되는 날이 속하는 사업연도의 소득금액계산에 있어서 이를 익금에 산입한다.

14) 외국인기술자에 대한 소득세의 면제

가) 개요

일정한 외국인기술자가 국내에서 내국인에게 근로를 제공하고 지급받는 근로소득 및 외국인투자촉진법에 의한 기술도입계약에 의하여 근로를 제공하는 외국인 기술자가 국내에서 내국인에게 근로를 제공하고 지급받는 근로소득으로서 당해 외국인기술자가 국내에서 최초로 근로를 제공한 날(2003년 12월 31일 이전 경우에 한함)부터 5년이 되는 날이 속하는 달까지 발생한 근로소득에 대해서는 소득세를 면제한다.

나) 조세지원 신청

소득세를 면제받고자 하는 외국인기술자는 근로를 제공한 날이 속하는 달의 다음달 10일까지 세액면제신청서를 원천징수의무자를 거쳐 원천징수 관할세무서장에게 제출하여야 한다.

15) 자본재산업의 현장기술인력에 대한 소득공제

가) 개요

자본산업을 영위하는 중소기업에 근무하는 현장기술인력의 장기근무를 유도하고 기술개발을 촉진하기 위해 전문기술이나 기능을

갖춘 현장기술자들에게 소득을 공제해주는 제도이다.

나) 소득공제

현장기술인력에 대한 소득공제금액은 근속연수에 따라 총급여액(비과세소득 제외)과 2,400만 원 중 적은 금액의 100분의 10 내지 100분의 30에 상당하는 금액이 차등적용되는바, 근속연수별 공제금액은 다음과 같다.

근속연수	공제비율
3년 이상 7년 미만	10%
7년 이상 12년 미만	20%
12년 이상	30%

16) 기술 및 인력개발비에 대한 세액공제

제조업, 광업 등의 사업을 영위하는 내국인이 2003년 12월 31일 이전에 종료하는 과세연도까지 각 과세연도에 기술 및 인력개발을 위하여 지출한 비용이 있는 경우에는 다음 중 하나를 선택하여 소득세(사업소득에 한함) 또는 법인세에서 세액공제를 받을 수 있다.

- (1) (당해 과세연도에 지출한 기술인력개발비 - 소급 4년간 지출한 기술인력개발비의 연평균 지출액) × 50%
- (2) 당해 과세연도에 지출한 기술인력개발비에 다음의 율을 곱하여 계산한 금액
 - ① 중소기업이 지출한 기술인력개발비(다른 중소기업에 지출한 금액 포함) : 15%
 - ② 중소기업 외의 자가 지출한 기술인력개발비 : 5%(다만, 중소기업에 지출한 경우 : 10%)

17) 기술 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제

내국인이 2003년말까지 연구시험용 시설, 직업훈련용 시설, 신기술의 기업화를 위한 사업용 자산에 투자하는 경우(중고품에 대한

투자는 제외)에는 당해 투자금액의 5%에 상당하는 금액을 그 투자를 완료한 날이 속하는 과세연도의 소득세(사업소득에 대한 소득세에 한함) 또는 법인세에서 공제한다.

$$\text{세액공제액} = \text{투자금액} \times 5\%$$

<부표 II-1> 각 세목별 세수 현황

(단위 : 억원)

세	목	1999년
법인세	인	93,654
소득세	득	158,546
부가가치세	가 가 치	203,690
특별소비세	별 소 비	27,133
주세		20,780
상속세 및 증여세	속 세 및 증 여	11,914
교통세	통	72,557
진화세	화	11,914
인지세	지	3,709
증권거래세	권 거 래	13,537
교육세	육	52,969
농어촌특별세	어 촌 특 별	20,234
취득세	득	30,654
등 록 세	록	43,267
주민세	민	25,482
재산세	산	6,699
종합토지세	합 토 지	12,421
자동차세	동 차	19,364
경주마권세	주 마 권	3,936
도축세	축	457
담배소비세	배 소 비	20,882
면허세	허	2,374
농지세	지	43
도시계획세	시 계 획	7,850
공동시설세	동 시 설	3,161
사업소세	업 소	3,467
지역개발세	역 개 발	761

<부록 Ⅲ> 주요 유럽국가의 고용 확대정책

아이러니하게도 노동시장의 경직성이 높아질수록 해고(layoff)가 줄어들어 대신 기업의 파산과 신규인력의 노동시장 진입이 보다 어려워져 실업이 증가하는 사례가 주요국들에서 목격되고 있다. 이는 곧 내부자-외부자(insider-outsider)간의 불공정 경쟁 때문에 한번 발생된 실업이 장기화되고 신규 노동시장 진입자들의 어려움이 가중되고 기존 근로자들의 네트워킹 및 연대로 노동시장이 보다 경직적으로 변화하고 일자리의 창출이 보다 어려워지는 상황으로 변화하게 된다.

미국의 경우는 이와 정반대라 할 수 있는데 해고 및 기업의 퇴출이 자유롭고 노동조합의 결성에 대해 기업이 강력히 대처할 수 있다. 노조의 활동이 강성인 경우 공장의 폐쇄가 이루어지는 등의 관행이 축적됨에 따라 노조의 결성률이 10% 미만으로 떨어졌으며 정부 또한 공기업의 노조활동을 강력히 규제함으로써 노동시장의 경쟁을 강력히 추진한 바 있다.

이러한 미국의 정책은 장기적으로 노동시장의 유연화에 따른 효율적 인력 관리를 경제 전체적으로 유도해냈으며 각국의 모델이 되고 있다. 이는 곧 필요 이상으로 인력을 보유하고 있는 것이 기업의 생산성을 저하시켜 오히려 전체 근로자들의 고용문제를 악화시킨다, 즉 고용조정이 곧 고용의 창출이라는 점에서 지원의 대상이 된다 하겠다. 이것은 구조조정이 불가피한 산업에 고용유지지원금을 지급하는 것은 오히려 고용의 창출에 저해가 되는 정책임을 암시하고 있다. 아마도 이러한 이유 때문에 최근 유럽 제국들 또한 이러한 노동시장 유연화 추세에 동참하는 모습을 보이고 있는데 주로 고용조정을 보

다 용이하도록 하는 일련의 조치들을 강구하고 있다.

노동시장 규제에 양적 측면에서 유럽제국들이 대체적으로 고용조정에 있어서 매우 많은 제약을 두고 있지만 이들간에도 상당한 격차가 있음을 쉽게 알 수 있다. 그리고 이러한 차이를 수량화할 경우 이들 변수들에 의해 실업률 격차의 많은 부분을 설명할 수 있음을 <부표 III-1>이 보여주고 있다.

<부표 III-1> 임시직에 대한 주요 국가의 정책

	독 일	프랑스	스페인	영 국
채용이유	계절적 근로, 대체근로, 임시직 근로 등 7가지 범주	계절적 근로, 대체근로, 임시직 근로 등 10가지	특별한 목적 등 11가지(계절적 근로는 없음)	없음
한정기간	일반적인 경우 18개월, 예외적인 경우 24개월	이유에 따라 9개월에서 2년까지 다양	최장 3년	기간에 대한 규제 없음
계약 갱신	일반적으로 한정기간까지	한정기간까지 한번	최장 3년 범위 내에서	무제한
정규직으로의 자동전환	계약기간 또는 한정기간 이후 나 계약이 불법인 경우	계약기간 또는 한정기간 후에	계약근로가 법인 경우	계약기간이 1개월 미만이고 3개월 이상 근로한 경우
기간만료 후의 보상	없음	총소득의 6% (계절적 근로는 제외)	1년 근로에 12일의 임금	없음
규제의 특징	연방노동법원의 판례에 따라 임시직 허용이유 확립	계약근로, 임시근로, 파견근로에 대한 규제가 비슷	정규직에 대한 엄격한 고용보호 때문에 임시직에 대한 요구가 생김	임시직 고용에도 계약에 관한 관습법이 적용됨

자료: R. Rogowski and K. Schomann, "Legal Regulation and Flexibility of Employment Contracts," 1996.

이러한 결과는 고용 확대를 위해 다음과 같은 노동시장 정책 방향을 제시하고 있다. 첫째, 고용유지를 위한 지원은 고용불안이 심

각한 시기에만 실시하도록 한시적 성격을 지녀야 한다는 것이다. 고용보호 또는 근로기준에 대한 강화 등은 곧 새로운 일자리 창출에 부정적 결과를 초래한다. 둘째, 노동시장에 대한 직접적 규제는 노동시장의 경직성이 심화되어 있을 때 그 효과를 발휘할 수 있으나, 노동시장의 규제에 따라 경직성이 보다 심화되는 결과를 초래할 수 있음에 유념해야 할 것이다. 셋째, 고용 창출을 위한 정책은 직접적인 고용보호보다는 기업의 고용비용을 절하하도록 유도하는 것이 보다 효과적이라는 사실이다. 넷째, 사회보장제도가 발달함에 따라 비자발적 실업과 자발적 실업을 구분하기가 점차 어려워지는 경향이 있어 실업률이 증가한다는 것이다. 즉 사회보장에 의한 실업률 증가효과가 존재하므로 완전고용 실업률에 대한 인식이 달라져야 한다는 것이다. 다섯째, 향후 사회보장제도가 발달 및 정착될 경우 실업률에 대한 논의와 함께 경제활동 참가 및 고용수준에 대해 논의의 초점을 맞추어야 할 것이다. 여섯째, 노동시장의 경직성 완화를 위한 일환으로서 임금구조의 경직적 운용을 탈피하도록 호봉제보다는 연봉제 등의 성과베이스로의 전환을 유도할 필요가 있다. 이는 고용의 조정이 어려운 상황일수록 적극적으로 추진해야 할 과제이다. 일곱째, 세원의 확대 및 대체세원의 개발 등으로 기업의 고용에 대한 부담을 줄여주는 정책을 추진해야 한다. 따라서 지금까지 비과세 또는 세금우대되는 잠재적 세원항목들을 재검토하여 새로운 세원으로 발굴할 필요가 있다.

다음에서는 노동시장이 경직적으로 알려진 유럽 주요국들이 최근에 실업을 줄이고 고용을 늘리는 정책 사례를 간단히 요약하기로 한다.

1. 주요 정책방안

가. 근로시간 단축을 통한 고용 유지

1) 독일

1995년 현재 독일에는 단시간근로지원금(Kurzarbeitergeld)제도가 있는데 이는 작업량이 줄었을 때 발생하는 경제적 이유에 의한 고용조정을 줄이고 고용을 유지하도록 하는 목적을 갖는다. 또한 구조조정을 하는 산업에서의 대규모 고용조정을 피하기 위해 근로시간 단축을 지원하는 특별 규정이 있다. 이에 따라 고용조정대상 근로자가 독립적인 훈련기관에서 직업훈련을 받을 때는 훈련비가 지원된다.

단시간근로지원금의 적용조건은 최소한 정상근로시간의 10% 이상이 단축되고 전체 종업원의 1/3 이상이 4주 이상 단축근로를 해야 하는 경우이다. 실업보험 대상이 되는 모든 근로자가 이 지원금의 지급대상이 되고 실업보험금과 같은 수준인 임금의 67%(자녀가 없는 경우 60%)가 지급된다. 물론 이보다 높은 수준의 임금을 지급할 때에는 기업이 부담한다. 보상기간은 정규 프로그램은 6개월, 구조조정에 대한 지원의 경우에는 24개월이다. 지원금의 재원은 실업보험기금에서 나오며 지원금액이 많고 지원기간이 길기 때문에 많은 기업이 이용하고 있다.

2) 프랑스

부분적 실업정책과 구조조정에 대한 지원으로 1993년에 도입된 장기 단시간근로 보상정책(Temps reduit indemne de longue duree: TRILD)이 있다. 전자는 기업의 단기적 임금지불 감소의 영향을 줄이고 경제적 이유에 의한 고용조정을 막기 위한 것이며, 후자는 장기적 구조조정에 임하고 있는 기업을 지원하는 것이다.

단시간 근로를 하는 종업원을 지원대상으로 하며 지원대상자에게는 일정한 크기의 시간급을 보장하면서 이전에 지급 받던 시간급의 50%를 지원하고 기업은 이 금액과 지원금의 차액을 부담한다. 경제적 이유에 의한 고용조정을 방지하고자 하는 경우에는 정부가 기업 부담금의 100%까지 지원하는 경우도 있다. 기업의 단시간 근로

자에 대한 사회보장부담금 납부 의무는 면제된다.

3) 스페인

고용조정신청(El Expediente de Regulacion de Empleo: ERE) 제도가 있다. 지원대상이 되면 전체 종업원의 1/3 이상이 단축근로를 해야 한다. 종업원 100명 미만인 경우에는 10명 이상이 단축근무를 해야 한다. 실업보험 적용대상인 근로자는 모두 지원대상이 된다. 실업보험과 같이 처음 180일 간은 임금의 70%, 그 이후에는 60% 수준의 지원금을 지급한다. 지원기간은 최장 2년이다. 단시간 근로자에 대한 기업의 사회보장부담금은 면제된다.

4) 영국

영국의 근로시간 현황에 관한 조사(IRS Employment Trends 616, 1996)에 의하면 생산직 근로자의 주당 평균근로시간은 38시간 정도이다. 근로시간이 가장 긴 업종은 섬유업으로써 주당 39.1시간이다.

영국에서도 최근 탄력적인 근로시간제도를 채택하는 기업이 늘고 있어 사업체의 1/6 정도가 이를 도입했거나 가까운 시일 내에 도입할 예정이라고 밝히고 있다(EIRR274, Nov. 1996).

나. 장기실업자에 대한 지원정책

장기실업자는 주로 1년 이상의 기간동안 실업상태를 유지하고 있는 사람을 의미한다. 이들은 주로 빈곤층 출신으로 과거의 취업경력도 미미하다는 특성을 가지고 있다. 유럽에서는 이들을 일종의 사회적인 장애인(socially disabled)로 간주하여 특별한 대책을 강구하는 경우가 많다.

1) 임시적 일자리 제공

우리나라의 취로사업과 비슷한 정책이다. 독일은 자선단체나 지방정부가 추천하는 사회적으로 유용한 일을 하는 실업자에게 시장

임금의 90%를 지급하는 ABM정책이 있다. 또한 1993년부터 시행하는 정책에 의해 실업자가 환정보호, 사회서비스, 청소년복지업무를 할 때 실업보험금과 사회보장부담금을 합한 수준의 보조금을 지급한다. 영국에서는 이러한 성격인 고용운동(Employment Action)으로 연간 약 6만 명을 취업시켰으며 프랑스도 이런 성격의 정책인 TUC를 운영했던 시기가 있다.

2) 취업보조금의 지급

장기실업자를 취업시키는 기업에 취업보조금을 지급하는 정책이다. 프랑스는 1996년에 일정조건의 실업자를 1년 이상의 계약직이나 정식종업원으로 고용하는 기업에 대해서는 해당근로자의 사회보장부담금을 2년간 면제하고 월 2천 프랑씩 지원하는 정책을 도입하였다. 지원대상은 2년 이상 실업했던 자, 중등학교를 졸업하지 않았거나 기능자격증이 없는 18~26세의 실업자, 최소 소득지원금(RMI)을 받는 실업자, 장애인, 50세 이상으로 지난 18개월 중 12개월 이상을 실업한 자이다.

독일에서는 50세 이상의 고령실업자를 채용하는 기업에 대해서는 임금보조금을 지원하고 있으며, 58세 이상의 실업자에 대해서는 실업급여 지급기준을 완화하고 있다.

3) 직업훈련

1988년 도입된 영국의 고용훈련계획(Employment Training Program)이 대표적인 정책으로 현장훈련이 중시된다.

4) 알선·소개기능의 강화

개별면담을 강화하여 구직활동을 독려한다. 영국의 재출발계획(Restart Program)에는 2년 이상 실업한 자가 의무적으로 등록하여 구집에 대한 지도를 받도록 하고 있다. 이 밖에 프랑스는 AIF, 스페인은 장기실업자 훈련프로그램을 시행하고 있다.

다. 임시직 근로계약관련 정책

영국을 제외한 유럽국가에서는 필요한 이유가 인정되는 특수한 경우에만 임시직 계약(fixed-term contracts)을 허용하고 있고, 그 밖에는 원칙적으로 인정하지 않는 규제정책이 시행된다. 프랑스에서는 1990년까지는 임시직 근로계약이 증가하였으나 그 이후 정부의 규제로 감소세로 전환되었다. 임시직은 계절적 근로, 정규직의 결근에 대한 대체근로로 주로 이용되며 호텔, 음식점, 도·소매업, 식당 등의 서비스업에서 주로 활용된다.

스페인의 경우 임시직에 관한 근로계약이 체결되면 지방노동사무소에 신고해야 하며, 이들에게도 최저임금 및 근로시간 규정이 적용된다. 1991년의 노동력 조사에 의하면 전체 근로자의 30%가 임시직으로 분류될 정도로 그 비율이 높는데, 이는 정규직의 해고에 대한 엄격한 규제 때문에 생긴 현상이다.

독일에서는 신규 근로자나 근속 4개월 미만인 근로자에게 18개월 이내의 계약에만 허용되며, 이를 갱신하려면 계약만료 이후 4개월이 경과해야 한다. 1992년의 조사에서는 임시직 근로자가 약 15만 명에서 29만 명 수준이고, 이 중 2만 5천 명 내지 4만 명이 기간만료 후 정규직으로 고용된 것으로 추산될 만큼 임시직이 실업감소에 기여하는 바가 많다고 인정되고 있다. 그 결과 1985년에 도입된 이 규정은 2,000년까지 연장하여 시행하기로 했다(EIRR 252, 1995).

영국은 해고수당과 부당해고 규제를 신청할 자격이 근속 6개월 이상 종업원에서 2년까지로 제한되는 등의 변화가 보수당에 의하여 도입되었다. 일반적으로 영국에서는 이런 법률과 무관하게 근로자 채용 및 해고에 관한 경영자의 권한이 강했기 때문에 노동시장의 규제 완화를 위해 임시직을 허용하는 법률을 도입하거나 개정할 필요가 없었다.

라. 고령자 조기퇴직을 통한 청소년 실업의 감축

정부의 지원은 조기퇴직 근로자에 대한 지원금 증가에 따른 실업보험기금 또는 재정수지의 압박으로 축소되고 있고 지원연령도 올리는 추세지만 기업이 실시하는 조기퇴직은 확대되고 있다.

1) 독일

54세 이상의 고령자는 실업보험을 32개월까지 연장하여 수령할 수 있고 실업보험이 끝난 후에는 노령연금을 수령할 수 있다. 이 정책 때문에 57세 이후부터는 경제적 이유에 의한 고용조정을 수용하는 분위기가 강하다.

1984년부터 1988년까지의 기간동안 조기퇴직정책이 실시되어 58세 이상의 근로자가 조기퇴직하고, 대신에 2년 또는 퇴직근로자가 노령연금 수령시기에 도달할 때까지(2년의 기간 한도) 신규 근로자를 채용하는 경우에는 정부가 임금의 35%를 지급하였다.

노사정간의 연대에서 1996년 2월에 합의한 조기 정년퇴직 및 고령자 시간제 근로 전환계획에 대한 지원방안이 국회의 승인을 받았다. 공식 퇴직 연령은 남녀 공히 65세이다. 63세 이전의 남자는 남은 기간동안의 노령연금 삭감과 함께 60세(1999년까지 점진적으로 63세로 연장될 계획임) 이후, 여자와 장애자는 60세 이후 퇴직할 수 있도록 규정이 개정되었다.

55세 이상의 고령자의 경우 종전 임금의 70%를 받는 시간제 근로자로 전환하는 경우 이들의 임금 가운데 20%를 정부가 지원한다.

2) 스웨덴

1974년에서 1991년까지 실시되었으나 현재는 폐지되었다. 그 내용은 다음과 같다. 노령연금 수령 이전에 90주간의 실업수당을 지급 받도록 되어 있었다. 또한 노사정 합의로 60세에서 90주를 뺀 58.25세부터 조기퇴직이 가능하게 되었다. 또 62세 이상의 실업자로

서 450일간의 실업수당 지급기간이 만료된 사람은 장애자로 분류되어 조기실업수당을 받을 수 있는 자격을 부여하였다.

3) 프랑스

1972년부터 1982년까지 실시된 정책이다. 고용안정기금에서 60~64세의 경제적 이유에 의해 고용 조정된 근로자의 소득을 보장하는 정책을 실행하였다. 1982년에서 1983년에는 연금수령연령(60세) 5년 이전에 퇴직하고 기업이 신규 근로자를 1년 이상 고용하는 경우 재정에서 노령연금의 소급지급을 지원하는 정책을 실시하였다.

4) 영국

60세 이상의 고령자에 대한 구직등록의무를 면제하고 있다. 1977년부터 1988년까지 실시된 조기퇴직정책(Job Release)으로 최대 5년(남자 60세 이상 장애자인 경우)에서 3년(62세 이상 일반 남자인 경우) 및 1년(65세 이하 남자 및 60세 이하 여자) 동안 조기퇴직한 노령근로자 대신에 정규직원을 채용하는 경우 정부가 보조금을 지급한 바 있다.

기업 단위로 조기퇴직에 대한 인센티브를 제공하기도 했다. 기업 연금이나 일정한 목돈을 지급하여 실업보험과 노령연금의 공백을 메울 수 있도록 하고 있다. 정부가 원하는 경우에는 신규인력의 채용을 조건으로 하므로 기업 측의 부담이 줄어들지 않기 때문에 기업의 구조조정을 지원하는 효과는 약하다.

2. 주요 국가별 고용정책

가. 독일

독일은 1996년 중앙정부와 중앙노사단체 간에 ‘고용창출과 국가 경쟁력 향상을 위한 합의(Alliance for Jobs and Competitive

Germany)’를 이루었다. 그 내용은 첫째, 일반적 투자여건 개선을 통한 고용의 창출 둘째, 투자 및 고용에 유리한 여건을 조성하고 성장률을 높임으로써 2000년까지 실업자 수를 절반수준으로 낮추는 것이다.

1996년 4월 집권당과 사용자단체 주도로 정부 지출 삭감과 노동시장 유연화를 강화하는 긴축정책을 도입하였다. 그 내용은 첫째, 병가수당의 삭감으로 임금의 100%를 지급하던 것을 첫 6주간은 80%로 삭감하고 이후는 의료보험재정에서 질병수당으로 지급받거나 휴가기간으로 처리하는 방안 가운데 근로자가 선택하도록 하였다.

둘째, 근속기간이 짧은 근로자의 권리를 제한하였다. 1개월 근속 이후부터 근로자는 노동관련 수당을 청구할 권한을 갖게 되고, 단체교섭에 포함되지 않은 근로자에 대한 휴가수당은 기본급만을 기준으로 지급한다.

셋째, 사용자의 경제적 이유에 의한 고용 조정 자유를 확대한다. 경제적 이유에 의한 고용조정 제한법의 적용 면제기업을 종업원 5인 이하 기업에서 10인 이하 기업으로 확대하였다. 또한 경제적 이유에 의한 고용조정 대상자 선정기준도 이전에는 고용조정이 개별 근로자에게 주는 사회복지적 피해를 고려하도록 하였으나 개정된 법에서는 근로자의 연령, 근속연수, 부양의무만을 고려하도록 하였고, 기업이 필요로 할 때에는 이 원칙에 예외를 인정하도록 하였다.

넷째, 공공부문의 임금을 동결하고 실업보험금을 현재 수준에서 동결한다. 노령연금, 의료보험에 관한 법률을 개정하여 이와 관련된 지출을 감축한다.

다섯째, 실업보험의 청구 자격을 강화하고 보험금 지급시에 부수적 수입 여부를 감안하는 등 실업보험과 관련된 지출을 억제한다.

상점 영업시간에 대한 규제를 완화한 것도 유통업에서의 고용 창출을 유도한다는 의도를 가지고 있다. 즉 정부는 법률에 규정된 상점 폐점시간을 종전의 평일 18시 30분, 토요일 14에서 각각 20시

및 16시로 연장하였다. 이에 대하여 사무직 노조와 상업 노조가 처음에 강하게 반대하였으나 결국 수용하고 근로시간 연장에 따른 임금인상을 요구하는 방향으로 전략을 수정하였다.

나. 스웨덴

스웨덴은 1980년대에는 전형적인 코퍼러티즘(corporatism)의 노사관계를 가진 국가였으며 이를 반영하여 노동시장에 대한 규제도 매우 강하다. 하지만 최근에는 노사정 합의에 의한 정책결정이 잘 안되고 정부는 노조의 의견과 관계없이 노동시장의 유연화에 대한 의지를 보이고 있다.

1996년 3월에 집권한 스웨덴 사민당은 당초 실업 감축과 사용자 측이 요구하는 노동시장에 대한 규제완화를 함께 추진하려 했으나 좌파 및 우파 정당과 노조로부터 지원을 받지 못한 상태에서 노동시장 규제완화를 일단 미루고 실업 감축을 위한 장기계획만을 발표하였다.

2000년까지 공식 실업률을 현재의 절반 수준으로 낮추기 위한 이 방안의 내용을 보면, 첫째, 적극적 노동시장정책 주관부서인 국립노동시장청의 권한을 280개 지방사무소로 분권화한다. 둘째, 저임금근로자의 소득세를 감면하여 영세기업을 지원한다. 셋째, 성인 실업자의 훈련을 위하여 고교에 10만 명, 대학에 3만 명의 정원을 늘리며 이 과정에 등록된 실업자에게는 1년간 실업보험금을 지급한다. 넷째, 일자리를 만들어 낼 수 있는 사업으로 환경개선, 중소기업 발전, 발트연안 국가들과의 무역증진 방안을 추진한다.

하지만 유연화를 위한 노동법 개정에는 노조 측이 반대하여 정부의 적극적인 정책추진이 보류된 상태이다. 대신 정부는 노동법 개정작업을 위해 고위중재자 팀을 구성하였다. 또한 정부는 노사 중앙단체간의 협상을 통하여 임금인상 자제를 유도하는 정책을 펴으로써 스웨덴 경제의 경쟁력 유지 및 고용안정을 시도하고 있다. 그

러나 노조는 정부가 유도하고 있는 중앙단위 교섭에 참여하기를 거부하고 있다. 또한 볼보나 에릭슨 등의 대기업이 판매 부진과 세금 부담을 이유로 본사를 외국으로 옮기려는 계획을 발표하고 있어 스웨덴의 고용문제가 쉽게 해결되기는 어려울 것으로 보인다.

다. 프랑스

프랑스의 고용정책은 실업문제와 정치적 여건의 변화에 따라 큰 영향을 받고 있다. 1980년 이후 실업률의 지속적인 상승으로 1980년대 후반 노사관계의 보편주의와 집단성을 확립하려던 종전의 정책에서 후퇴하여 새로운 형태의 계절적 고용계약뿐만 아니라 임시직 고용과 계약직 고용계약의 기한도 2년으로 연장하는 등 비정규적인 고용형태를 제약하는 정책을 축소하였다.

1990년대 들어 실시한 주요 고용정책으로는 우선 1993년 고용5개년법을 들 수 있다. 1990년대 들어 악화되는 고용위기의 원인들 중 하나로 높은 노동비용이 제기됨에 따라 청년층에 직업훈련을 강화하고 청년층 특히 장기실업자를 고용하는 기업에 사회보장부담금을 일부 감면하고, 지방정부가 실업자를 일정 임금수준으로 고용하는 경우에는 임금을 국가가 보조하며 또한 실업자가 창업할 때 기업의 설립비용을 국가가 보조한다는 포괄적인 내용을 가지고 있다.

또한 단체교섭에 의한 일의 공유(work-sharing)를 장려하기 위한 조치가 제시되었다. 즉 근로시간의 단축을 지원하고 탄력적 근로시간 제도의 도입을 가능하게 하는 것을 주요 내용으로 한다. 그 구체적인 내용으로는 첫째, 근로시간을 최소한 15% 단축하고, 6개월 내에 근로자를 10% 신규 채용할 경우 정부는 기업에 대해 재정 지원을 제공한다. 둘째, 1년 단위 또는 일부 기간을 기준으로 탄력적 근로시간제도를 도입하는 단체협약을 체결할 수 있다. 셋째, 전국적인 노사협정을 기초로 임금의 삭감 없이 일생동안 그리고 근로시간 중에 노사협정을 기초로 임금의 삭감 없이 일생동안 그리고

근로시간 중에 직업훈련을 받도록 하는 직업훈련시간기금을 설치한다. 넷째, 시간외근로수당을 인상하여 시간외근로를 억제한다는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

이후, 1995년에 시라크 대통령은 ‘긴급고용계획(emergency plan for employment)’을 발효하여 고용을 창출하려고 노력하였고 근로시간 단축과 일의 공유에 관한 협약을 증대하였다.

그러나 1997년의 총선 결과 좌파정부가 출범함에 따라 프랑스의 고용정책은 노동시장 유연화 정책에서 고용의 대폭 창출, 근로시간의 단축, 국방·통신 등 기간산업의 민영화 중단, 임금인상 등을 정책 목표로 하고 있다.

라. 스페인

스페인에서는 프랑코 체제 동안 고용계약을 종결할 수 있는 사용자의 권리를 억제하는 일련의 조치를 도입하였다. 이에 따라 경제적 이유에 의한 고용조정의 정당성이 인정된다고 하더라도 해고근로자에 대한 보상으로 근속연수당 최저 20일 분의 임금을 최대 12개월 분까지 지불하는 등 근로자 해고비용이 높았다.

1980년대 중반 이후 높은 실업률을 배경으로 정부는 노동시장 규제 개혁을 착수하여 1984년 노동법을 개정하였다. 이에 따라 14가지 임시직 계약을 허용하였다. 임시직 계약의 다수는 노동시장에서 통합하기 위한 고용촉진계약에 의해 이루어지고 있다.

임시직 고용계약이 처음에는 임금상승을 둔화시키는 효과를 가져왔다 해도 최선의 해결책을 가져오는 것은 아니다. 임시직 고용을 통한 노동시장 유연성은 ‘내부자-외부자’의 격차를 확대시키고 근로자에 대한 인센티브에 부정적인 영향을 미친다. 기업은 수요가 증가할 때 임시직 고용을 활용하여 대응함으로써 정규근로자는 실업을 우려할 필요가 없게 되어 높은 실업률에도 불구하고 임금인상에서 양보할 이유가 없게 되었다. 즉 임시직의 확대는 노동시장의 이

중구조를 강화하는 결과를 초래하였으며 임시직 근로자에 대한 숙련도 향상과 생산성 향상에도 장애가 되었다.

1994년 이후의 노동법 개정은 이러한 문제들을 해결하기 위하여 시간제 고용계약의 합법화와 시간제 정의의 확대, 임시직 계약의 가장 일반적인 형태였던 ‘고용촉진계약(employment promotion contract)’의 점진적인 폐지, 작업조직과 직무의 재조정을 규제하는 조치의 폐지, 민간직업소개기관의 합법화, 임금 개방조항의 도입, 도제계약의 도입, 해고에 대한 규제의 완화 등을 도입하였다.

마. 영국

영국은 유럽의 다른 국가들과는 달리 자유주의적 노동시장정책을 실시하고 있다. 이는 영국 자본주의 원칙인 자유방임주의의 영향이기도 하지만 1979년 이후 집권한 보수당 정부에 의해 추진된 적극적 자유주의정책의 결과이기도 하다. 영국 노동시장의 특징으로는 첫째, 1일 또는 주당 노동시간 및 연간 유급휴가에 대한 법적 규제가 없으며 노사간의 교섭에 의해 결정된다. 둘째, 공공부문 취업자 비중이 낮다. 이는 1980년대부터 제조업은 물론 전화, 수도, 가스 등의 공공서비스를 과감히 민영화했기 때문이다. 셋째, 1990년의 노동법 개정을 통하여 클로즈드 샵(closed shop)을 보호하는 규정을 완전히 철폐하였다. 넷째, 근로자는 복수의 노조를 결성할 수 있다. 또한 사용자는 이 조직 중에서 단수 또는 복수노조와 단체협약을 맺는 것이 자유로워서 단체협약을 맺지 않는 경우도 있다. 다섯째, 노조 공식기구의 정식 절차를 거치지 않은 비공식파업에 참여한 근로자에 대해서는 징계해고가 가능하고 정치적 파업이나 동정 파업을 한 노조는 손해배상의 책임이 있다. 여섯째, 유럽연합이 제안한 사회정책합의(social chapter)에 영국은 동의하지 않았다.

<부표 III-2> 유럽 주요국의 고용에 관한 정책 비교

	독 일	프랑스	스페인	영 국	스웨덴
근로시간 단축	○	○	○	○	-
장기실업자 임시직 제공	○	○	-	○	-
취업보조금 지급	○	○	-	-	-
직업훈련	-	-	-	○	-
알선·소개기능 강화	-	○	○	○	-
조기퇴직	○	○	-	○	○

주 : 임시직 지원에 관한 사항은 제외하였음.
 자료 : 박덕제(1997)의 결과를 요약 정리한 것임.

<부록 IV> 연금소득 과세체계 전환

1. 개편내용

- 연금보험료 불입액에 대한 소득공제
 - 공적연금 기여금은 근로자 및 사업자의 소득금액에서 전액 공제
 - 개인연금 기여금은 연 240만 원 한도 내에서 전액 소득공제
 - 2001년에는 불입금의 $\frac{1}{2}$ 공제, 2002년부터 전액 공제
- 공적연금 수령시 연금소득 과세방안
 - 과세대상 : 기존불입분은 기득권을 인정하여 모두 비과세하고, 2001년 1월 1일 이후 불입하여 소득공제를 받은 분에서 발생하는 연금소득만 과세
 - 공적연금을 일시금으로 지급받는 경우에는 퇴직소득으로 과세

<부표 IV-1> 연금기여금에 대한 소득공제 방안

	현 행	개 정
○ 국민연금		
- 직장가입자 (월급여액의 4.5%)	공제 불인정	전액공제
- 지역가입자 (월소득의 4%→ 9%)	불입액의 40%공제 (연 72만원 한도)	전액공제
- 임의가입자	공제 불인정	전액공제
○ 특수지역연금 ¹⁾ (월급여액의 7.5%)	공제 불인정	전액공제
○ 개인연금 ²⁾	연간 저축액의 40% 공제(연 72만원 한도)	100%공제 (연 240만원 한도)

주 : 1) 공무원 연금, 사립학교교원연금, 군인연금

2) 연금저축불입은 연 1,200만 원(월 100만 원)까지 허용

- 개인연금 과세방안

- 개인연금 수령액 중 기초소득공제받은 금액(연간 240만 원 한도)과 이자부분에 대하여만 연금소득으로 과세
 - ※ 현행 개인연금 저축제도는 폐지하되, 기존 가입자는 계약 만료시까지 현행과 같이 연간 불입액의 40%(72만 원 한도)를 소득공제하고 연금수령시 비과세
- 현행 개인연금저축과 신설 연금저축에 대한 소득공제한도는 별도 적용
- 신설 개인연금가입자가 중도해지에 따라 지급받는 일시금은 기타소득으로 과세(20%세율로 원천징수, 종합소득세 신고)
- 가입 후 5년 이내에 중도해약한 경우 그동안 소득공제 받은 금액의 합계액에 대하여 5% 가산세를 부과하여 조세회피 이용수단으로 이용하는 사례 방지

- 연금소득공제

- 연금소득은 노인들의 주된 소득원이고 급여수준이 높지 않으므로 근로소득에 대한 공제와 유사한 특별공제를 인정

- 250만 원 이하	: 전액	}	근로소득공제의 50% 수준 (최대 공제액은 600만 원)
- 250만 원~500만 원	: 40%		
- 500만 원~900만 원	: 20%		
- 900만 원~2,600만 원	: 10%		

- 원천징수 및 종합소득세 신고

- 공적연금의 경우 지급기관에서 간이세액표에 의해 원천징수하고 다른 연금소득이나 다른 소득이 있는 경우 종합소득신고
 - ※ 연금소득만 있는 경우는 근로소득과 같이 연말정산으로 종결
- 퇴직연금·개인연금의 경우 지급기관이 10%세율로 원천징수 후 종합소득세 신고

- 연금소득의 총합계액이 연 600만 원 이하인 경우 분리과세 선택 허용
- 시행시기 : 2001년 1월 1일부터 시행
- 퇴직소득에 대한 각종 공제 조정
 - 퇴직소득공제를 50%로 단일화
 - ※근속연수에 따른 소득공제(1년당 30만~120만 원)는 유지
 - 퇴직소득세액공제율을 단계적으로 축소
 - 현행 50%(연간 24만 원 한도)⇒ 2003년 1월 1일 이후 25%로 축소
 - 2005년 1월 1일 이후 폐지

2. 관련 이슈

- 세수감소분 보전방안 모색
 - 연금보험료에 대한 소득공제 허용으로 인해 과도기적으로 세수 감소가 예상되므로 소득공제 허용폭의 기간별 조정문제가 쟁점으로 부각될 수 있음.
 - ※ 이는 에너지관련 세수 증대로 일부 보완될 것으로 사료되나, 에너지 관련 세제의 정상화 시기가 지연될 경우 세수 확보에 차질이 발생할 수 있음.
- 개인연금과세체계
 - 세법개정안에 의하면 2000년 12월 31일 이전에 가입한 개인연금에 대해서는 현행의 제도를 그대로 적용하고 2001년 1월 1일 가입분부터 새로운 제도가 적용됨.
 - 이의 대안으로 기존의 개인연금가입자들도 2001년 1월 1일 이후의 불입분에 대하여 새로운 제도가 적용되는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 개인연금불입 금융기관을 개인이 변경할 수 있는 여지를 마련함으로써 금융기관간 경쟁을 촉진하고 개인연금가입자의 권익을 보호할 필요가 있음(portability 허용).
- 현재 일시금형태의 퇴직금을 연금형태로 유도하여 퇴직근로자의 생활안정을 지원하기 위하여 일시금형태의 퇴직소득이 연금형태의 퇴직소득보다 우대되지 않도록 보다 효과적인 제도적 방안을 강구할 필요
- 포괄적 연금보험료 소득공제수준
 - 각종 공적연금과 개인연금을 포함한 사적연금(향후 기업연금의 도입도 감안)간의 상호연계성을 고려하여 각출금 소득공제 세제혜택이 부여되는 포괄적인 연금납입액의 한도를 설정하여 고소득자에 지나친 세제혜택을 주는 것을 방지할 필요 있음.

<부록 V> 교육·훈련관련 조세지원

1. 근로소득공제

본인, 배우자, 직계비속, 동거입양자 및 형제자매를 위해 지출한 입학금, 수업료, 보육비용, 기타 공납금에 대해 유치원, 보육시설은 1인당 70만 원(보육시설 영유아에 대해서는 본 공제와 자녀양육비 공제 중 선택), 초중고는 전액, 대학은 1인당 230(근로자 본인은 전액)만 원 공제

2. 기술 및 인력개발비 세액공제(조세특례제한법 제10조)

- 제조업, 광업 또는 대통령령이 정하는 사업을 영위하는 내국인이 각 과세연도에 기술 및 인력 개발을 위하여 지출한 비용 중 대통령령이 정하는 비용에 대하여 일정률을 당해 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 공제하여 주는 제도

- 지원범위

○ 다음의 두 금액 중 하나 선택

- ① 당해연도의 기술·인력개발비의 지출액이 당해 연도 개시일로부터 소급하여 4년간 지출한 기술·인력개발비의 연평균지출액을 초과하는 경우 초과금액의 100분의 50에 상당하는 금액
- ② 당해 과세연도에 지출한 기술·인력개발비의 100분의 5(중소기업의 경우는 100분의 15, 중소기업 이외의 자가 중소기업에 지출한 경우는 100분의 10)에 상당하는 금액

- 공제할 세액이 최저한세 적용으로 공제받지 못하는 부분에 상당하는 금액은 당해 과세연도의 다음 과세연도 개시일로부터 5년 이내에 종료하는 각 과세연도에 이월하여 그 이월된 각 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 공제할 수 있음.
- 동 비용을 지출한 각 과세연도마다 공제하며, 당해 비용을 시험연구비 등 자산계정으로 처리한 경우에도 적용
- 적용대상은 기술개발 부문에 ‘자체기술개발’, ‘위탁 및 공동 기술개발’, ‘특허권 취득’, ‘직무발명보상금 지출’, ‘기술정보비 또는 소화개발비’ 등이 있고 인력개발 부문에 ‘위탁훈련비’, ‘직업훈련분담금’, ‘사내직업훈련 실시 소요자금’, ‘국가 기술자격검정응시경비’, ‘인력개발비 중 재정경제부령이 정하는 비용’, ‘사내기술대학 운영에 필요한 비용’ 등이 있음.

3. 기술 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제 (조세특례제한법 제11조)

- 내국인이 2003년 12월 31일까지 기술 및 인력개발 또는 신기술의 기업화를 위한 시설에 투자(중고품에 의한 투자를 제외)하는 경우에는 당해 투자금액의 100분의 5에 상당하는 금액을 그 투자를 완료한 날이 속하는 과세연도의 소득세(사업소득에 대한 소득세에 한한다) 또는 법인세에서 공제

-대 상

- 연구시험용 시설
- 직업훈련용 시설
- 신기술을 기업화하기 위한 사업용 자산

- 투자가 2개 이상의 과세연도에 걸쳐서 이루어지는 경우에는 당해 투자가 이루어지는 각 과세연도마다 당해 과세연도에 투자한 금액에 대하여 적용 가능

<부록 VI> 근로소득공제 조정

1. 개편내용

현 행	개 정 안
- 근로소득공제 ○ 500만 원 미만 : 전액 ○ 500~1,500만 원 : 40% ○ 1,500만 원 초과 : 10% * 1,200만 원 한도	- 근로소득공제 조정 ○ 500만 원 미만 : 전액 ○ 500~1,500만 원 : 40% ○ 1,500~4,500만 원 : 10% ○ 4,500만 원 초과 : 5% * 한도 없음

2. 고용관련 향후 이슈

- 고소득 연봉근로자의 필요경비 인정의 측면에서는 향후 보완이 필요하다.

- 정부의 개정이유는 과거 기업의 경비로 처리되던 업무추진비 등을 연봉에 포함시켜 지급받는 경우 이들에 대한 세부담이 실제소득에 비하여 급격하게 증가하는 문제가 발생할 수 있다는 것임.
- 그러나 고소득 연봉자에 대한 세제지원이라는 일부의 비판도 있음.

- 따라서 외환위기 이후 이들 납세자들의 세부담 변화에 대한 분석을 통해 적정 공제수준에 대한 논의를 전개할 필요가 있음.

- 이에 따라 근로의욕을 지나치게 저해하지 않는 방향으로 한계 세율 및 평균세율을 조정할 수 있도록 대비하는 것이 필요함.
- 이들 납세자들에 대하여 향후 지출증빙을 통하여 필요경비를 인정하는 방안도 검토해 볼 필요가 있을 것임.

고용관련 조세·재정정책 개선방안

이철인·전영준

본 보고서는 단기적으로 기업이 고용안정을 추구하도록 유도하되 장기적으로는 고용 확대를 위한 환경을 구축한다는 기본적 전제하에 (i) 조세정책 및 조세행정이 고용에 미치는 이론적 효과와, (ii) 재정정책의 고용관련 효과에 대한 논의를 함으로써 사회보장제도의 고용효과를 중점적으로 살펴보았다. 동시에 논의의 균형을 위해 자료가 허용하는 가능한 범위 내에서 우리나라의 사회보장제도에 대한 실증 및 시뮬레이션 분석을 시도하였다.

재정지출에 의존하여 고용문제를 해결하려는 기존의 논의와 뚜렷이 차별화되는 점은 (i) 재정수입을 기본으로 하는 조세정책에 의한 고용확대 정책을 논의하였다는 점과, (ii) 재정정책 중 미시적인 접근으로써 우리나라 사회보장제도의 고용효과를 분석하였다는 점에 있다. 따라서 일시적으로 실업문제를 회피하려는 동기에서 고용확대책을 제기하는 것이 아니라 보다 근본적으로 우리 경제의 구조적인 측면을 감안한 체계적인 고용 여건을 개선한다는 목표하에서 기업의 고용비용 감축 및 근로자의 근로의욕 제고를 중점적으로 검토하였다.

본 보고서의 분석결과에 따르면 다음과 같은 조세제도 및 행정관련 정책적 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 우리나라의 취업구조, 조세행정 및 인구구성상 특성을 고려한다면, 소득세제와 소비세제의 상대적 구성정도를 다소간 소비세적 성격을 강화하는 방향으로 정하되, 소비세제의 역진적 성격을 불식시키고자 세율구조를 보다 차

별화할 필요가 있다. 예컨대 부가가치세의 구조에 다소간의 단계를 두거나, 또는 특별소비세를 좀더 누진성을 지니도록 정비하는 것을 고려할 수 있다. 둘째, 불완전한 노동시장이 우리나라의 실정에 보다 부합하므로 적어도 구조조정기에는 퇴직금 누진제의 폐지, 연월차수당 축소 등과 같이 비경쟁적 노동시장의 특성을 활용한 고용대책이 적합할 수 있다. 셋째, 한시적으로 ‘매우 극심한’ 경기침체가 지속될 경우 채용장려를 위한 조세감면의 확대를 고려할 수도 있다. 조특법상의 각종 예외조치를 다소간 연장하거나 임시투자세액공제와 같은 맥락에서 임시고용세액공제 등을 고려할 수도 있겠다. 넷째, 세수를 그대로 유지하되 보다 누진적 한계세율 구조를 갖추는 방안을 고려할 수 있다. 주로 저소득 계층의 세부담을 완화하여 근로의욕을 제고하자는 취지로 볼 수 있다. 다섯째, 환경 및 음성탈루 소득과 같은 대체세원의 발굴을 통한 소득세의 인하를 적극적으로 추진해야 한다. 이것은 위에서 제기한 첫 번째 방안을 보다 적극적으로 구현하자는 것이다. 여섯째, 노동조합의 목표가 고용의 완전한 보장과 임금의 인상에 있다면 조세정책에 의한 고용 창출은 쉽지 않을 것이다. 따라서 노조의 강성화에 따른 고용 감소문제는 노동법의 엄정한 집행 또는 이직비용에 대한 보조를 통해 대처해야 할 것이다. 만약에 대부분의 유럽국가처럼 노조의 임금 협상력이 강하지만 고용에 대해서는 기업이 고유권한을 지니고 있을 경우 공제한도를 지나치게 크게 두거나 혹은 인두세적 성격을 강화하기보다는 소득비례적/누진적 조세구조를 유지함으로써 임금의 지나친 상승을 막고 이에 따라 기업의 고용 창출능력을 제고할 수 있다. 일곱째, 소득공제율제도를 현행 기초생활보장제도에 도입하여 근로의욕을 제고하는 것도 한 가지 방안일 것이다. 여덟째, 세부담의 합리적 조정을 위해 소득공제제도를 정비할 필요가 있을 것이다. 이는 현재 연봉제의 실시 및 각종 부가급여의 과세 전환 등으로 세부담 회피를 위한 과거의 변칙적인 임금책정이 어려워지고 있는 현실에 대한

배려라 할 수 있을 것이다. 아홉째, 향후 획득소득세액공제제도 도입 등과 같이 소득과약이 보다 용이한 공적부조제도의 확립을 통해 가능한 한 효율적인 방법으로 저소득층 및 취약계층을 지원할 수 있는 방안에 대해 논의가 필요할 것이다. 마지막으로, 고용 확대를 위해 우리나라의 특수성을 고려한 대안으로서 다른 무엇보다 비경쟁적 요인 제거를 위한 조세지원을 고려해볼 수 있을 것이다.

한편 사회보장제도를 중심으로 한 재정정책의 측면에서 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고 있다. 첫째, 실업보험의 경우 고용 측면에서 그다지 부정적 역할을 수행하지 않는 것으로 분석되는데, 적어도 구조조정기간에 있어서는 다소간의 확대조치가 바람직하다는 점이다. 둘째, 반면 국민연금 및 국민기초생활보장제도의 경우 고소득층으로부터 저소득층으로의 재분배가 '비생산적인' 방식으로 전개되고 있어 고용여건 개선에 부정적 역할을 수행하고 있는 것으로 보여 이러한 문제점을 완화하는 방향으로의 제도 개선이 향후 필요하리라 판단된다. 이러한 맥락에서 국민연금의 경우 보다 엄밀한 소득과약 시스템을 갖추도록 하는 것이 고용 촉진을 위한 방안이 될 수 있다. 셋째, 소득과약이 제대로 이루어질 수 있는 기초생활보장제도를 구축함으로써 지하경제의 활성화를 막고 임금 인상을 억제해야 한다는 점이다. 향후 負의 소득세 등의 도입을 심각히 검토할 필요가 있다고 보인다. 마지막으로 생산적 복지라는 측면에서 교육, 재교육, 직업훈련에 대한 세액공제를 강화하는 것이 보다 타당한 정책방향이라 판단된다.

이 밖에 산업구조의 전면적 개편을 위한 조세감면, 법인세율의 인하 또는 중소기업에 대한 중소기업특별세액의 감면, 외환 위기시에 도입된 각종 조세특례제한법 시한의 연장 등을 통해 한시적으로 고용 창출을 유도할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 차선의 정책에 지나치게 의존하는 것은 궁극적으로 장기실업문제를 보다 악화할 우려가 있음을 간과해서는 안된다.

<abstract>

Fiscal Policies for Stabilizing and Boosting Employment

Lee, Chul-In and Young-Jun Chun

This research addresses the policies to both ensure short-run employment stability and long-run employment creation. Unlike existing studies, we look first at employment-boosting tax policies that are based on balanced budget, and second at the effect of fiscal policies, the Korean social security systems in particular, on employment. The policies that we suggest stress the roles of reducing firms' employment costs and of increasing workers' work incentives. They are therefore close to long-term and permanent policies rather than short-term or temporary ones, with the specificities of the Korean labor market structure properly taken into account.

The approaches adopted in this study includes (i) literature survey in the area of employment and tax policies, (ii) theoretical review of the effects of various tax policies on employment under both perfectly competitive and the other labor markets, (iii) an analysis of the role of tax administration on employment, (iv) a simulation analysis of the effects of Korean social security systems (national pension, medical insurance, unemployment insurance, minimum living security)

on employment.

Some significant policy recommendations among the whole list of them are as follows:

(i) to strengthen consumption tax relative to income tax so as to make tax burden fall on evenly across population while some measures for preserving tax progressivity are needed as a result.

(ii) to utilize labor market rigidities as an way to boost employment or at least keep employment stable by lowering firms' employment-related burdens such as too generous severance payment schemes.

(iii) to introduce employment tax credit in a severe recessionary period.

(iv) to not only broaden the tax base, but also substitute environmental taxes for income taxes to a reasonable extent.

(v) to adopt legal and administrative approaches rather than relying on a tax policy when labor unions seek complete employment insurance and high wages.

For the social security systems, our recommendations are as follows:

(i) to reinforce the current unemployment insurance system on the ground that it provides consumption insurance with hurting employment little.

(ii) to reform the national pension and the minimum living security system in a manner that the redistribution from the rich to the poor is no longer made non-productively.

(iii) to consider introducing negative income tax to not only

boost employment but also identify beneficiaries' income more precisely than under the current system.

(iv) to provide more generous deductions or tax credits for job changers in terms of investments in human capital, training and re-education.

<著者略歴>

李 哲 印

서울大學校 經濟學科 卒業
美國 Michigan大 經濟學 博士
現, 韓國租稅研究院 專門研究委員

全 瑛 俊

서울大學校 經濟學科 卒業
美國 Pennsylvania大 經濟學 博士
現, 韓國租稅研究院 研究委員

研究報告書 00-05

고용관련 조세·재정정책 개선방안

2000年 12月 28日 印刷
2000年 12月 30日 發行

著 者 李哲印·全瑛俊
發行人 柳 一 鎬
發行處 韓國租稅研究院

☎1318-7714 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6番地
電話: 2186-2114(代), 팩시밀리: 2186-2179

登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號
組版 및 一 志 社
印 刷

© 韓國租稅研究院 2000

ISBN 89-8191-178-9

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원