



근로자 소득지원정책의 발전방향: 근로장려세제의 확장

2022. 12.

전병목 · 전영준



근로자 소득지원정책의 발전방향: 근로장려세제의 확장

2022. 12.

전병목 · 전영준

서 언

대표적 근로연계소득지원제도인 근로장려금과 자녀장려금제도는 2018년 대폭적인 제도 확대 이후 연간 총지출 규모가 약 5조원에 이르는 중요한 제도로 기능하고 있다. 근로장려와 소득지원 목적으로 도입된 동 제도들의 효과성 분석은 주로 근로장려, 즉 노동시장 측면에 중점을 두어 왔다. 단순한 복지프로그램의 문제점을 비판하면서 근로장려를 위한 제도로 설계·도입되었기 때문이다. 그러나 이러한 근로연계소득지원제도의 확대는 최근 높아진 보편적 지원제도 도입 요구에 따라 그 역할에 대한 재평가 필요성이 커지고 있다.

본 연구는 근로장려금(자녀장려금 포함)제도의 형평성 분석과 함께 제도 변화의 효과를 분석하였다. 형평성 분석은 보다 보편적인 지원제도로 발전됨에 따라 제기될 수 있는 다양한 관점의 제도 분석이다. 기존의 소득 수준별 분석에서 확장한 성별, 연령별, 자녀 유무별, 가구형태별 분석을 통해 형평성 관점의 개선 필요성을 살펴보았다. 또한 제도의 변화에 따른 다양한 지표 관점의 재분배 효과를 검토함으로써 정책목표에 따른 비용효율적 제도 변화 방안도 모색한다. 여기서 제도 변화의 범위는 제도 수급대상의 확대와 수급금액의 조정 등을 포괄하여 상정 가정된 제도 발전방향을 포함하고자 노력하였다.

연구 결과의 신뢰성을 높이기 위해 직관적으로 이해 가능한 비교정태분석과 함께 일반균형분석도 시행하였다. 일반균형분석은 경제주체들의 행태 변화를 고려하고 다양한 경제변수들에 대한 파급효과까지 살펴볼 수 있는 장점이 있다. 또한 자원조달 부담과 함께 방법의 차이에 따른 효과도 분석할 수 있어 제도 규모가 상당히 큰 근로장려금과 보편적 대안제도에 대한 비교 분석에 용이하다. 이러한 분석을 통해 근로장려금제도가 기존의 근로빈곤층에 대한 제한적 지원제도에서 보다 보편적인 제도로의 발전이 가능한지, 그

장단점은 무엇인지 평가한 의의가 있다. 이러한 분석 결과는 향후 제도의 확대 등 역할 정립에 크게 기여할 것이다.

본 연구는 한국조세재정연구원의 전병목 선임연구위원과 한양대학교 전 영준 교수가 수행하였다. 저자는 보고서를 작성하는 과정에서 많은 분의 도움을 받았다. 원내의 권선정 선임연구원은 자료의 수집 및 분석을 도와줬으며, 원고의 정리 및 교정을 담당하였다. 권선정 선임연구원에게 감사의 말씀을 드린다. 연구 자문위원으로 연구 전 단계에서 분석과정과 결과를 점검하고 조언해 주신 원내외 전문가분들께 진심으로 감사드린다. 보고서 작성의 마지막 과정에서 좋은 의견을 제시해 주신 익명의 평가자 두 분께도 감사의 말씀을 드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 연구자들이 독자적인 견해를 정리한 것이며 한국조세재정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있다는 점을 밝혀 둔다.

2022년 12월

한국조세재정연구원
원장 김 재 진

요약 및 정책적 시사점

대표적 근로연계소득지원제도인 근로장려금과 자녀장려금제도는 2018년 대폭적인 제도 확대 이후 연간 총지출 규모가 약 5조원에 이르는 중요한 제도로 기능하고 있다. 근로장려와 소득지원 목적으로 도입된 동 제도들의 효과성 분석은 주로 근로장려, 즉 노동시장 측면에 중점을 두어 왔다. 단순한 복지프로그램의 문제점을 비판하면서 근로장려를 위한 제도로 설계·도입되었기 때문이다. 그러나 이러한 근로연계소득지원제도의 확대는 최근 높아진 보편적 지원제도 도입 요구에 따라 그 역할에 대한 재평가 필요성이 커지고 있다.

소득지원 대상의 보편성과 지원 수준의 충분성은 동시에 달성하기 어렵다. 막대한 재정소요에 의한 것으로 이러한 현실적 한계를 감안하면 절충적 접근이 필요하다. 주요 선진국들에 비해 사회보장재정 투입이 상대적으로 작아 아직 필요계층에 충분한 지원이 이루어지지 않고 있는 우리나라 현실도 감안해야 한다. 또한 보편적이고 충분한 소득지원을 감당할 정도의 혁신적인 재원조달 방안이 제시되지도 않았고, 이에 대한 국민적 동의도 요원한 실정이기 때문이다. 이러한 상황에서 기존 복지지출제도에 비해 효율적인 근로장려제도의 역할 확대는 복지지출의 보편성을 높이는 한 대안이 될 수 있다. 근로장려제도의 포괄성을 높임으로써 보다 일반적인 복지정책으로서의 역할을 강화하고, 근로유인 확대라는 제도 본연의 경제적 유인효과를 유지할 수 있는 방안이기 때문이다.

본 연구에서는 근로자 소득지원정책으로 효과성 측면에서 우위에 있는 근로장려금제도(자녀장려금 포함)를 다양한 관점에서 재평가하고 이를 바탕으로 다양한 확대시나리오를 분석한다. 근로연계지원제도의 확대는 보호가 필요한 계층에 충분한 지원을 제공하면서 노동시장 참여도 높일 수 있는 방안이기 때문이다. 또한 경제활동참가율이 주요 선진국들에 비해 상대적으로

낮고 소득파악에 어려움이 있는 자영업종사자의 비중이 높은 현실에서 근로연계지원제도의 확대는 근로참여 이외 소득투명성 제고에도 기여할 수 있는 방안이다.

먼저 근로장려금, 자녀장려금제도의 형평성 관점 평가와 빈곤지원 효과를 분석한다. 기존의 노동공급 효과 중심의 연구와 달리 다양한 사회적 기준에 따른 정책 효과를 분석하였다. 즉 전통적 소득계층별 효과와 함께 가구유형, 연령, 자녀 유무, 빈곤계층 등으로 관점을 확장하였다. 소득지원제도로써 보편성에 대한 기여 가능성을 평가하기 위한 것이다.

소득계층 간 재분배 관점에서 평가한 근로장려금은 소득 1, 2분위에 집중된 효과를 보이며, 이를 통해 소득 5분위 배율을 4.8% 개선시킨다. 반면 자녀장려금은 자녀 있는 가구에 중점을 두어 지원하므로 저소득가구를 중심으로 설계하였지만 소득 2분위의 수급률이 가장 높은 것이 특징이다. 자녀 있는 가구의 소득 수준이 조금 높기 때문이다. 이에 따라 소득 5분위 배율은 0.7% 개선에 그친다. 가구유형별로는 단독가구와 맞벌이가구의 적용대상 소득기준에서 혼인 페널티가 존재한다. 즉 단독가구 2인이 동일 소득에서 혼인하여 맞벌이가구가 되면 근로장려금이 줄어들게 된다. 혼인이 출산의 전제조건으로 작용하고 있는 현실에서, 향후 제도 확대 시 혼인 페널티 규모에 대해 재검토해 볼 필요가 있다. 이는 가구유형에 따른 제도적 격차이므로 형평성 차원에서라도 검토되어야 한다.

자녀장려금의 맞벌이가구 수급률은 상대적으로 낮은 소득 기준으로 인하여 홑벌이가구의 6.5%에 비해 크게 낮은 2.6%에 그치고 있다. 자녀양육비 부담을 고려한 설계이지만 자녀양육의 요건 중 하나인 시간에 대한 고려는 상대적으로 부족하다. 가정양육 여건이 되지 않는 맞벌이가구의 경우, 상대적으로 높은 소득을 통해 상승한 양육비용을 부담해야 하기 때문이다. 양육여건을 감안하지 않고 동일한 소득상한을 적용하는 것은 맞벌이가구에 대한 고려가 미흡한 것으로 볼 수 있다.

근로장려금의 가구주 연령별 수급률을 살펴보면 60세 이상 가구주가구의 수급률이 21.9%로 가장 높게 나타났으며, 근로가능 가구주가구의 수급률은 연령대에 따라 14.7%(20~40세), 13.9%(40~60세)에 머무르고 있다. 상대적으로

저소득가구인 고령가구 중심의 수급구조를 보인다. 근로장려금 지급이 고령가구의 노동시장 참여 촉진 목적이라고 할 수 없으므로, 고령가구의 높은 수급률은 개선 필요성이 높다.

자녀장려금의 경우 양육 부담 시기 가구의 자녀장려금 수급률이 낮은 것은 자녀장려금이 보수적으로 운용되고 있음을 보여준다. 근로장려금과 자녀장려금 수급가구의 중복성도 매우 높다. 자녀장려금의 대상을 저소득층으로 지나치게 한정함으로써 제도의 분리 운영 취지를 달성하지 못하고 있기 때문이다. 자녀세액공제, 아동수당 등의 재정제도들과 상관관계 속에서 분리 운영 필요성에 대해 재검토해 볼 필요가 있다.

근로장려금제도가 빈곤계층 지원제도로서 갖는 한계는 비교적 뚜렷하다. 근로능력이 없는 저소득가구에의 지원에는 유효하지 않기 때문이다. 반면 근로능력이 있는 계층의 경우 소득지원 효과와 함께 근로유인을 자극하는 긍정적인 효과가 함께 나타난다. 하나의 제도로 모든 계층에 효과적인 소득 지원을 하기 어렵다는 점을 감안하여 근로장려금제도의 한계를 보완할 수 있는 정책조합이 중요하다. 근로능력자에게는 근로참여를 유도하는 근로장려금제도가, 근로무능력자에게는 국민기초생활보장제도와 같은 차별화된 소득지원정책이 효과적일 것이다. 한편 제약적으로 적용되는 재산 기준의 경우 이를 완화함으로써 빈곤계층 지원을 강화할 수 있으므로 완화할 필요가 있다. 저소득 근로자가구에 대한 소득지원과 이를 바탕으로 한 자산 형성은 보다 높은 소득계층으로의 이동에 긍정적 영향을 미치기 때문이다.

근로장려금의 구성요소별 효과성 분석은 전통적인 빈곤율, 지니계수 관점에서 저소득층에 대한 지원이 더 효과적임을 보여준다. 상대적으로 저소득층에 대한 지원금액을 높이는 지원금액 인상시나리오의 효과성이 지원대상 확대시나리오에 비해 우위에 있음을 확인할 수 있었다. 지원금액 인상시나리오는 현 제도보다 지니계수 개선 효율성에서 우위에 있는 것으로 나타났다. 그중에서도 점증률 인상은 가장 높은 효과를 보이는 방안이다. 점증구간이 긍정적인 근로유인 효과를 유인한다는 측면을 감안하면 점증률 인상은 가장 우선순위가 높은 제도 확대시나리오라 할 수 있다.

지원대상 확대시나리오는 빈곤율 개선에의 효과는 거의 없으며 지니계수

개선에는 기여하는 것으로 나타났다. 지원대상 확대는 상대적으로 높은 소득자에게까지 대상을 넓히는 것이므로, 새로운 정책목적 설정이 필요함을 보여준다. 고소득층과의 소득격차가 확대된다면 중요한 제도 확대의 유인이 될 수 있다. 빈곤 대응 이후 사회 연대성을 확보하는 방안은 소득격차를 일정 수준 이내로 유지하는 것일 수 있기 때문이다.

이상의 분석은 인센티브 구조 변화에 따른 납세자들의 행태 변화를 고려하지 않고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 일반균형분석을 시도하였다. 분석 결과, 제도 요소 일부의 변화는 그 변화 폭이 상당히 크다고 하더라도 거시경제뿐만 아니라 제도의 주요 수혜대상이 되는 최저소득계층의 행태에 미치는 효과가 매우 제한적인 것으로 나타났다. 최저소득계층 내에서도 연령군에 따라 상이한 경제적 유인을 제공하나 변화의 폭은 크지 않은 것으로 나타났다. 우리나라 근로장려세제는 도입 이후 지속적으로 대상과 지원액을 확대하였다. 이에 따라 추가적인 근로 장려를 제공하는 정책조합을 찾기 어렵는데, 이전보다 근로소득이 높은 근로자로의 제도 확대는 근로에 대한 의사결정 왜곡문제를 야기할 수 있다. 따라서 근로장려세제 개편 시 확대 적용이 필요한 집단을 선별하여 제도를 디자인하는 노력이 중요하다.

제도 조정 대안들 중 비교적 큰 폭의 변화를 유발한 것은 가구단위 제도에서 개인단위 제도로 전환하는 방안이다. 이 대안하에서는 가구단위 제도의 경우에 비해 보조 소득자(여성)의 제도 참여율이 낮아지는 경향을 보였다. 이는 상대적으로 낮아진 급여액에 따른 것이다. 보조 소득자의 노동에 대한 비효율의 정도와 노동참여를 제약하는 각종 요소에 대한 분석이 선행될 필요가 있다.

근로장려세제를 비롯한 현행의 복지제도를 폐지하고 기본소득제로 전환하는 것은 거시경제에 큰 충격을 주는 것으로 나타났다. 기본소득제로의 전환은 최저소득계층의 근로저해요인이 크지 않고 분배를 개선하는 효과를 기대할 수 있으나, 여타 소득계층의 근로와 저축에 대한 의사결정을 대폭 왜곡함으로써 경제에 미치는 부정적인 효과가 상당히 클 것으로 보인다. 이러한 왜곡을 줄이고 경제의 효율성을 증진시키기 위해 재원을 누진적인 근로소득세 대신 소비세로 조달하는 대안은 거시경제 지표를 호전시키는 효과는

있으나 분배를 대폭적으로 악화시키는 문제도 있다. 누진적 근로소득세제하에서 세부담이 낮은 저소득층은 비례소비세하에서는 세부담이 대폭적으로 증가할 것이다. 따라서 세제개편 시 효율성과 소득분배 측면의 고려가 동시에 이루어져야 할 것이며, 한 세원에 대한 지나친 의존은 지양하여야 할 것이다.

지금까지의 분석 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책방향을 제시할 수 있다. 먼저 우리나라 소득분포 변화 양상을 감안할 때 지원대상을 특정하는 것이 중요하다. 소득분포 악화가 중위계층 이하의 격차 확대에서 기인하기 때문이다. 보편적 지원제도인 기본소득제도보다는 중위소득계층 정도를 포괄할 수 있는 근로장려세제 확대가 바람직하다. 중하위소득자에 대한 지원 금액 인상은 여전히 빈곤율, 지니계수 개선 등의 관점에서 가장 효과적인 정책수단이다. 빈곤계층에 대한 적절한 소득지원은 높은 우선순위에서 시행할 필요가 있다.

둘째, 제도 확대 시 재원조달 방안도 기존의 소득세뿐만 아니라 소비세를 활용하는 방안을 모색해야 한다. 누진적 소득세제의 확대에 따른 경제적 부작용에 대한 고려가 필요할 수 있다.

셋째, 근로장려세제 내 혼인가구와 단독가구의 형평성을 개선하고 재산요건을 완화해야 한다. 단독가구에 비해 맞벌이가구에 대한 소득 기준이 상대적으로 낮으므로 형평성 관점에서 개선할 필요가 있다. 맞벌이가구의 소득 기준을 단독가구의 2배 수준에 근접하도록 개선해야 한다. 또한 저소득층의 계층 상향 이동에 재산 수준 역시 긍정적으로 기여할 수 있으므로 재산요건을 지나치게 제약할 필요는 없다. 이미 중하위 소득층을 대상으로 소득 기준을 설정하고 있으므로, 재산요건은 이상 상황에 대한 대응수단 정도로 활용하는 것이 바람직하다.

넷째, 자녀장려금도 맞벌이가구에 대한 소득 기준 상향이 필요하다. 홑벌이가구에 비해 맞벌이가구가 부담하는 추가적 자녀양육 비용에 대한 고려가 필요하기 때문이다.

목 차

I. 서론	17
II. 근로자 소득지원정책의 효과성 분석	20
1. 선행연구 현황	20
2. 제도별 형평성 분석	23
가. 제도 현황	24
나. 형평성 분석	29
다. 소결	53
3. 제도 구성요소별 효과성 분석	56
가. 지원금액 인상	57
나. 지원대상 확대	61
다. 소결	64
III. 일반균형모형 분석	68
1. 개요	68
2. 모형의 구조	68
3. 기준경제 산출 결과	69
4. 정책시뮬레이션	80
가. 분석시나리오의 구성	80
나. 거시경제에 대한 효과	82
다. 노동 및 소득효과(제도 구성요소 조정)	89
라. 노동 및 소득효과(정책시나리오)	95
5. 소결 및 정책적 시사점	99

IV. 결론 및 정책시사점	101
참고문헌	106
부록	110
1. 일반균형시물레이션 모형	110
2. 일반균형모형 칼라버레이션	121

표목차

〈표 II-1〉 각국의 ETIC제도 비교	29
〈표 II-2〉 근로장려금 또는 자녀장려금 수급률 비교	30
〈표 II-3〉 근로장려금 수급가구의 연소득 분포	31
〈표 II-4〉 자녀장려금 수급가구의 연소득 분포	33
〈표 II-5〉 5분위 배율 및 지니계수 변화	36
〈표 II-6〉 근로장려금제도의 혼인 중립성(2020)	37
〈표 II-7〉 가구 유형별 근로·자녀장려금 수급가구 소득 수준	38
〈표 II-8〉 소득분위별 장려금별 재분배 효과	41
〈표 II-9〉 가구주 연령별 근로·자녀장려금 수급가구 소득 수준	43
〈표 II-10〉 가구주 연령별·장려금별 재분배 효과	45
〈표 II-11〉 자녀 유무별 근로·자녀장려금 수급가구 소득 수준	46
〈표 II-12〉 자녀 유무별 장려금별 재분배 효과	48
〈표 II-13〉 빈곤가구의 근로장려금 수급 현황	50
〈표 II-14〉 빈곤가구의 근로장려금 미수급 사유	52
〈표 II-15〉 근로장려금 미수급 빈곤가구의 노동시장 참여 가능성	52
〈표 II-16〉 지원금액 인상시나리오에 따른 소득 증가	58
〈표 II-17〉 지원금액 인상시나리오의 빈곤율 개선효과	59
〈표 II-18〉 지원금액 인상시나리오의 지니계수 개선효과	61
〈표 II-19〉 지원대상 확대시나리오에 따른 소득 증가	62
〈표 II-20〉 지원대상 확대시나리오의 빈곤율 개선효과	63
〈표 II-21〉 지원대상 확대시나리오의 지니계수 개선효과	64
〈표 III-1〉 거시경제변수(기준경제)	73
〈표 III-2〉 정책시나리오	82

CONTENTS

〈표 Ⅲ-3〉 거시경제변수 변화	85
〈표 Ⅲ-4〉 지니계수	85
〈표 Ⅲ-5〉 고용효과(전체)	86
〈표 Ⅲ-6〉 고용효과(최저소득계층)	87
〈표 Ⅲ-7〉 고용효과(차상위계층)	88

그림목차

[그림 II-1] 근로장려금의 산정방법(2022년 지급)	25
[그림 II-2] 자녀장려금의 산정방법(2022년 지급)	25
[그림 II-3] 근로장려금 수급액, 수급가구 추이	26
[그림 II-4] 근로장려금 지급률, 평균 수혜액 추이	27
[그림 II-5] 자녀장려금 수급액, 수급가구 추이	27
[그림 II-6] 근로장려금 지급률, 평균 수혜액 추이	28
[그림 II-7] 근로장려금의 재분배 효과	32
[그림 II-8] 자녀장려금의 재분배 효과	34
[그림 II-9] 근로·자녀장려금의 분위별 재분배 효과	35
[그림 II-10] 가구유형별 근로·자녀장려금 수급효과	40
[그림 II-11] 가구주 연령별 근로·자녀장려금 수급효과	44
[그림 II-12] 자녀유무별 근로·자녀장려금 수급효과	47
[그림 II-13] 지원금액 인상시나리오의 구성	57
[그림 II-14] 지원대상 확대시나리오의 구성	61
[그림 II-15] 소득격차의 변화(p90/p50)	65
[그림 II-16] 소득격차의 변화(p50/p10)	66
[그림 II-17] 소득분위 시장소득의 변화 추세(2011=1.0)	67
[그림 II-18] GDP성장률과 시장소득 격차의 변화	67
[그림 III-1] 연령별 고용률	74
[그림 III-2] 연령별 전일제 비율	75
[그림 III-3] 연령별 노동시간(기준경제)	76
[그림 III-4] 연령별 가처분소득(기준경제)	77
[그림 III-5] 연령별 보유자산(기준경제)	78

[그림 Ⅲ-6] 연령별 근로장려금 및 자녀장려금 수급자 비율	79
[그림 Ⅲ-7] 개인단위로의 전환의 효과(PS1)	90
[그림 Ⅲ-8] 근로장려세제 확대의 효과(PS2, PS3)	91
[그림 Ⅲ-9] 수급 최저소득 기준 도입의 효과(PS4, PS5)	92
[그림 Ⅲ-10] 수급 최저소득 기준 도입의 효과(PS6, PS7)	93
[그림 Ⅲ-11] 평탄구간 확대의 효과(PS8)	94
[그림 Ⅲ-12] 기본소득제로의 전환의 효과(PS9, PS10)	96
[그림 Ⅲ-13] 근로장려금 수급가구 확대의 효과(PS9, PS10)	98

I. 서론

현대사회가 복지국가를 지향함에 따라 모든 국민들이 적절한 소득을 확보할 수 있도록 지원하는 것이 중요한 정책과제가 되었다. 이는 국가 구성원들의 자유로운 경제활동을 보장하면서, 다양한 경제·사회적 위험으로부터 보호받도록 하기 위함이다. 그러나 복지정책의 확대는 이를 조달하기 위한 사회구성들의 세부담 확대를 동반한다. 국가정책의 관심은 적은 납세자 비용으로 더 필요한 복지제도를 구축하는 것이다. 이러한 관점에서 근로장려세제가 도입·확장되었다. 근로참여를 조건으로 한 소득지원정책을 확장함으로써 복지제도 확대가 초래할 수 있는 근로유인 저하에 대응할 수 있기 때문이다. 따라서 근로장려세제는 보다 효과적인 복지제도 확충에 기여할 수 있는 제도이다.

최근에는 복잡한 복지제도를 단순화하고 보다 보편적인 소득지원제도 도입 필요성에 대해 많은 논의와 실험, 부분적 도입 등이 이루어지고 있다. 핀란드는 근로행태의 변화에 대응하고 근로유인 제공과 정부 개입이 줄어드는 단순화된 사회보장제도 구축을 위해 실업급여와 노동시장보조금 수준(월 560유로)에 해당하는 부분적 기본소득을 실험하였다(Ministry of Social Affairs and Health, 2019). 캐나다 온타리오주는 저소득층을 대상으로 기본소득 실험을 시행하였다(송헌재, 2022). 우리나라의 경우에도 경기도의 청년기본소득, 서울시의 청년수당 등을 통해 특정 계층을 대상으로 기본소득 개념을 반영하고 있다.

보편적 지원제도에 대한 높아진 요구와 함께 이를 달성하기 위한 재정의 한계를 감안하면 절충적 정책접근이 중요하다. 주요 선진국들에 비해 사회보장재정 투입이 상대적으로 적어 아직 필요계층에 충분한 지원이 이루어지지 않고 있는 우리나라 현실을 감안해야 하기 때문이다. 또한 보편적이고

충분한 소득지원을 감당할 정도의 혁신적인 재원조달 방안이 제시되지도 않았고, 이에 대한 국민적 동의도 요원한 실정이다. 이러한 상황에서 기존 복지지출제도에 비해 효율적인 근로장려세제의 역할 확대는 복지지출의 보편성을 높이는 한 대안이 될 수 있다. 근로장려세제의 포괄성을 높임으로써 보다 일반적인 복지정책으로서의 역할을 강화하고, 근로유인 확대라는 제도 본연의 경제적 유인효과를 유지할 수 있는 방안이기 때문이다.

본 연구는 근로자 소득지원정책으로 효과성 측면에서 우위에 있는 근로장려금제도(자녀장려금 포함)의 확대 방안과 그 효과를 분석한다. 근로연계지원제도의 확대는 보호가 필요한 계층에 충분한 지원이 이루어지면서 노동시장 참여도 높일 수 있는 방안이기 때문이다. 또한 경제활동참가율이 주요 선진국들에 비해 상대적으로 낮고 소득파악에 어려움이 있는 자영업종사자 비중이 높은 현실에서 근로연계지원제도의 확대는 근로참여 이외에 소득투명성 제고에도 기여할 수 있는 방안이다.

먼저 제Ⅱ장에서는 현재의 근로자 소득지원정책이 다양한 형평성의 관점에서 어떤 역할을 수행하고, 문제점이 없는지 분석한다. 기본소득과 같은 보편적 지원제도와 비교했을 때 근로활동 미참여자에 대한 지원이 어려운 한계가 있기 때문이다. 이는 기존의 소득 기준 형평성의 논의를 넘어서 다른 경제·사회적 관점에서의 검토이다. 가구유형, 연령, 자녀 유무 등에 따른 형평성 효과를 분석함으로써 소득지원제도로서의 구조적 불균형 가능성을 점검한다.

또한 현 근로장려세제에 포함되어 있는 다양한 정책요소들에 대한 효과도 분석한다. 점증구간, 점감구간, 최대급여 등의 효과를 분석함으로써 향후 제도 확대 시 바람직한 방향을 도출하기 위한 것이다. 또한 소득분배적 관점에서 각 제도 구성요소들과 확대 방안들의 효과성을 비교분석함으로써 보다 효과적인 제도 확대 방향에 대한 시사점을 얻을 수 있다.

제Ⅲ장에서는 근로장려금제도 확대 방향을 설계하고 이의 경제적 효과를 분석한다. 근로장려금의 포괄성을 높일 수 있는 다양한 정책들과 함께 최근 논의가 많이 진행되는 기본소득도 포함하여 분석한다. 제Ⅱ장의 분석 결과를

반영한 현실적인 대안들을 구성하여 일반균형적 관점에서 제도효과를 분석한다. 이전의 비교정태분석과 달리 경제적 파급효과까지 살펴볼 수 있는 장점이 있다. 또한 근로장려금제도의 확대에 요구되는 자원조달 방안도 함께 고려함으로써 보다 완결된 관점에서 경제적 효과를 분석한다. 자녀장려금의 경우 근로장려금제도와의 차별적 운용 정도 등을 평가하고 개별적 운용의 타당성을 검토한다. 제Ⅳ장은 결론과 정책시사점이다.

Ⅱ. 근로자 소득지원정책의 효과성 분석¹⁾

1. 선행연구 현황

근로자 소득지원정책으로 대표적인 제도는 근로장려금(자녀장려금 포함) 제도이다. 동 제도는 노동소득에 기반한 소득지원정책으로 무조건성 사회보장제도에 비해 효과적인 것으로 알려져 있다. 근로장려금이 노동시장 참여 또는 노동시간 증가의 유인으로 작용하기 때문이다. 근로장려금의 지급 매커니즘에 따라 점증구간, 평탄구간, 점감구간 등으로 구분할 수 있는데, 이론적으로 점증구간에서 근로시간 증가효과가 예상된다. 또한 근로장려금의 지급은 비경제활동인구의 노동시장 참가도 촉진하게 된다.

우리나라의 경우에도 보다 효율적인 소득지원제도 구축을 위해 2008년 동 제도를 도입하였다. 2014년부터는 근로장려금과 자녀장려금제도로 구분하여 운영하고 있다. 「조세특례제한법」상 근로장려금제도의 도입 목적은 저소득자에 대한 근로장려와 소득지원 등 두 가지로 규정하고 있다.²⁾ 근로장려금제도와 함께 도입되었다가 별도 제도로 분리된 자녀장려세제 역시 자녀양육비의 지원을 목적으로 운용되고 있다(「조세특례제한법」 제100조의27). 동 제도들의 적용대상은 이러한 제도 목적을 반영하여 소득지원이 필요한 중하위 소득계층으로 설정하고 있다.

근로장려금제도에 대한 정책효과 분석은 크게 두 가지 유형으로 이루어졌다. 가장 주된 부류는 노동공급에 미치는 효과 분석이다. 근로장려금제도

1) 본 장의 일부분(선행연구, 형평성 분석)은 연구의 중간과정에서 외부의견 수렴을 위해 전병목(2022)로 먼저 발표되었다.

2) 「조세특례제한법」 제100조의2(근로장려세제) 저소득자의 근로를 장려하고 소득을 지원하기 위하여 제100조의3부터 제100조의13까지의 규정에 따른 근로장려세제를 적용하여 근로장려금을 결정·환급한다(법제처, 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」, <https://www.law.go.kr/>, 검색일자: 2022. 3. 3.).

자체가 근로를 요건으로 하고 있고 소득 증가에 따라 지원액이 증가하는 점 증구간을 포함하고 있기 때문이다. 근로장려금제도의 노동공급 효과 분석은 홍우형(2021),³⁾ 김문정·김빛마로(2020),⁴⁾ 한종석·장용성·김선빈(2019),⁵⁾ 신우리·송헌재(2018),⁶⁾ 안종석·송헌재·홍우형(2017)⁷⁾ 등 다양하다.

또 다른 제도 도입 목적인 소득지원 효과에 대한 분석은 상대적으로 많지 않지만 정책적 관점에서 상당한 관심이 존재한다. 주로 소득지원의 직접적 효과인 빈곤 완화와 소득재분배 효과를 중심으로 이루어졌다. 임병인(2012),⁸⁾ 안종석·송헌재·홍우형(2017), 신우리·송헌재(2018), 전병목·신상화(2018),⁹⁾ 홍우형(2019)¹⁰⁾ 등은 소득재분배 효과를 분석하였다.

그중에서 신우리·송헌재(2018), 안종석·송헌재·홍우형(2017) 등은 노동 시장 효과와 함께 소득분배 효과도 분석하여 보다 다양한 관점에서 제도 운영효과를 분석하였다. 특히 신우리·송헌재(2018)는 근로장려금의 노동공급 효과를 반영한 소득재분배 효과를 추정하여 기존의 연구보다 보다 통합적 관점에서 분석한 것이 특징이다.

해외 EITC제도의 경우에도 제도 운영의 노동시장 효과와 소득지원 효과에 대한 많은 연구가 이루어졌다. 대표적으로 Eissa and Liebman(1996), Meyer

-
- 3) 홍우형, 「근로장려제도가 부부가구의 노동공급에 미치는 효과분석: 근로장려금 산정방식 변화에 따른 정책실험(Policy Experiment)을 중심으로」, 『재정학연구』 제14권 제4호, 2021, pp. 77~106.
 - 4) 김문정·김빛마로, 『2019년 확대개편된 근로장려세제의 노동공급 효과 분석』, 한국조세재정연구원, 2020.
 - 5) 한종석·장용성·김선빈, 「근로장려세제의 거시경제적 효과」, 『한국경제의 분석』, 제25권 제2호, 2019, pp. 1~52.
 - 6) 신우리·송헌재, 「근로장려세제의 노동공급 효과를 고려한 소득재분배 효과 추정」, 『세무와 회계연구』, 제7권 제2호, 2018, pp. 259~290.
 - 7) 안종석·송헌재·홍우형, 『근로·자녀장려금제도 성과분석 및 운용방안 연구』, 한국조세재정연구원, 2017.
 - 8) 임병인, 「근로장려세제(EITC)의 소득재분배효과」, *Journal of Korean National Economy*, 제30권 제2호, 2012, pp. 147~168.
 - 9) 전병목·신상화, 『일하는 복지의 기본틀로서 EITC 역할 재정립을 위한 개편방안 연구』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2018.
 - 10) 홍우형, 「2019년 근로장려세제 확대 개편의 세수귀착효과 및 소득재분배효과 분석」, 『재정정책논집』, 제21권 제3호, 2019, pp. 3~33.

and Rosenbaum(2001), Hoynes and Patel(2018), Kleven(2019) 등은 미국 EITC의 근로유인 효과를 분석하였다. Eissa and Liebman(1996), Meyer and Rosenbaum(2001) 등은 유자녀 편모의 노동시장 참가율이 무자녀 여성에 비해 EITC 확대에 따라 증가하였음을 확인하였다. Hoynes and Patel(2018)은 유자녀 편모가구에 대한 EITC 소득지원 효과를 분석하였는데, 그 지원효과가 빈곤선 대비 75~150% 소득구간에 집중됨을 보였다. 또한 조세지원의 간접적 효과를 고려하지 않는 정태적 분석(Static calculations)은 빈곤감소 효과를 50%까지 과소추정할 수 있음을 보였다.

Kleven(2019)은 미국의 연방 및 주별 EITC 확대 시기에 대해 편모(Single Mothers)의 EITC 노동시장 참여효과(Extensive margin)를 분석하였다. 분석 결과 연방정부의 1993년 개혁을 제외하고는, 이전의 많은 연구들과는 달리 유의한 노동시장 참여효과를 발견하지 못하였다. 1993년 개혁에 따른 노동시장 참여효과도 EITC보다는 상당 부분 복지제도 개편과 거시경제의 변화에 따른 것으로 나타났다. 이런 결과는 제도분석에서 보다 세밀한 다른 변화요인들의 통제가 필요함을 보여준다.

한편 최근에는 소득격차 확대에 대한 근본적 또는 포괄적 대안으로서 EITC제도의 역할 가능성을 평가·분석하는 연구도 이루어지고 있다. Burman (2019; 2020)은 경제발전 과정에서 경험하고 있는 미국 중산층 임금정체에 따른 문제를 해결하고 경제성장의 과실을 모든 계층으로 나누는 방안으로 보편적 근로장려세제(A Universal Earned Income Tax Credit)를 제시하고 이에 따른 분배효과를 분석하였다. 구체적으로 세액공제율을 100%까지 높여 소득지원액을 늘리고 이를 위해 필요한 막대한 재정소요는 부가가치세 11% 부과를 통해 조달한다. 이러한 제도 설계는 경제성장의 효과를 중하위 소득층과 나눌 수 있는, 장기적으로 지속가능한 방안임을 주장하였다. Maag and Airi(2020)는 기존의 EITC 및 CTC와 함께 대규모 제도 확대를 포함한 정책제안들을 비교분석하였다. 아동, 성, 연령 등 다양한 근로자 유형에 따른 편익분포를 분석함으로써 제도 결정의 유용한 정보를 제공하고자 하였다.

근로장려금 확대를 통한 소득지원제도의 보편성 제고는 복지 확대에 대한 요구, 특히 기본소득 등 보편적 지원제도 확장에 대한 수요를 일정 부분 충

족시킬 수 있는 방안이다. 또한 근로활동 참여를 조건으로 함으로써 선진국들에 비해 상대적으로 낮은 경제활동참가율을 높이는 효과를 기대할 수 있다. 이는 단순 보조금제도의 확대에 비해 효과적인 방안이라 할 수 있다. 본 연구는 이러한 근로장려금제도 확대 방안과 그 효과를 분석함으로써, 보편성과 효율성 관점에서 보다 개선된 방안을 제시하고자 한다. 이는 현 제도의 노동효과 분석 중심의 기존 논의에서 벗어나 정부기능 확대 수요에 대응하면서 미래 재정운용의 효율성을 높일 수 있는 방안이다.

2. 제도별 형평성 분석

근로장려금제도는 근로빈곤층에 대한 지원제도로 2008년 도입되어, 몇 차례 제도개혁 과정을 거치면서 그 적용대상을 확대해 왔다. 근로장려금의 수혜가구는 지급연도 2009년 기준 59.1만가구에서 2020년 420.7만가구로 증가하였다. 2014년부터 근로장려금에서 분리된 자녀장려금 수급가구 역시 2020년 지급 기준 69.9만가구에 달하였다. 2020년 지급 기준 근로장려금 또는 자녀장려금 수급가구 수는 약 491만가구에 달한다.¹¹⁾ 이러한 수혜가구 수는 2020년 전체 가구 수 2,035만가구(통계청, KOSIS 「장래가구추계」)의 24.1%에 달하고 있다. 근로장려금제도 등의 수혜 범위가 확대됨에 따라 보다 보편적인 소득 지원정책으로서의 기대와 역할도 강화되고 있다. 그 예로 제20대 대통령 선거과정에서도 근로장려금 총소득 기준금액의 20% 상향, 최대지급액의 10% (단독가구, 맞벌이가구), 20%(홀벌이가구) 인상 등 제도 확대 공약(국민의 힘, 2020)이 제시되기도 하였다.

이러한 제도 변화는 근로장려금(자녀장려금 포함)제도의 노동시장 영향과 함께 보편적 소득지원정책으로서의 기능, 즉 형평성 효과에 대한 분석 필요성을 높이고 있다. 기존에 잘 알려진 소득 수준별 형평성뿐만 아니라 다양한 경제·사회적 변수들에 따른 형평성 효과도 중요하기 때문이다. 이러한 다양한 관점의 형평성 효과는 보편적 지원제도와 선별적 지원제도의 큰 차

11) 중복수급 가구 수는 51.6만가구(국세청 국세통계포털(TASIS), 「근로자녀장려금」, <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>, 검색일자: 2022. 3. 3.)

이점이기도 하다. 이러한 필요성을 감안하여 본 절에서는 근로장려금제도의 형평성 효과를 소득 수준에서 연령, 혼인, 자녀 유무 등 다양한 사회변수 등의 관점으로 확대한다. 이를 통해 소득 수준 중심의 형평성 논의가 간과할 수 있는 문제점을 파악하고자 한다.

가. 제도 현황

2022년 현재 근로장려금·자녀장려금제도는 환급 가능한 세액공제제도로 운영되고 있다. 즉 소득 수준에 따라 산정된 장려금을 소득자의 근로소득세액에서 공제하고 차액이 존재할 경우 이를 환급하고 있다. 우리나라 소득세제에서 유일하게 존재하는 환급형, 즉 남은 공제액을 돌려주는 제도이다.

근로장려금제도는 2008년 유자녀가구를 대상으로 시행되어, 소득확득 다음 연도인 2009년부터 급여가 지급되고 있다. 이후 2012년부터는 무자녀가구에 대해서도 급여를 지급하기 시작하였으며, 2014년부터는 근로장려금에서 자녀요인을 제거하여 단독가구(50세 이상), 홑벌이가구, 맞벌이가구로 구분하여 급여를 지급하였다. 자녀요인에 따른 급여는 별도의 자녀장려금제도를 통해 지급하였다. 이후 근로장려금 지급대상과 최대급여는 꾸준히 증가하여 왔으며, 2019년부터 단독가구에 대한 연령 제한(이전 30세 이상)도 폐지하여 지급하고 있다.¹²⁾

연간 1회 지급하던 제도도 2019년부터는 근로소득자에 대해 반기별, 즉 연 2회 지급하는 제도로 전환하였다. 소득 시기와 급여지급 시기의 격차를 줄여 노동참여와 소득지원의 실효성을 높이기 위한 방안이다.

2022년 지급되는(2021년 소득금액 기준 산정) 근로장려금은 2019~2021년 적용 제도에서 소득 기준이 일괄 200만원 상향 조정되었다. 구체적으로 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이가구의 수급 상한소득이 기존의 2천만원, 3천만원, 3,600만원에서 2,200만원, 3,200만원, 3,800만원으로 인상되었다. 이러한 조정은 최대급여 지급소득 기준의 조정 없이 이루어져, 근로장려금 수급가구 수의 확대와 함께 점감률 하락을 야기하게 된다. 최대급여액은 각각 150만원,

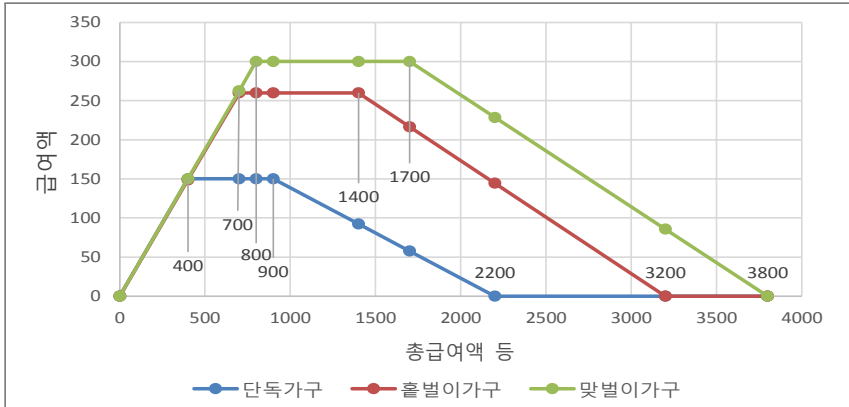
12) 법제처 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」, <https://www.law.go.kr/>, 검색일자: 2022. 11. 8.

260만원, 300만원으로, 2019년(지급 연도) 상향 조정된 이후 유지되고 있다.

자녀장려금은 2019년(지급 연도)부터 자녀 1인당 지급금액을 50만원에서 70만원으로 인상하여 지급하고 있다. 소득 수준이 2,100만원(맞벌이가구 2,500만원)을 초과하면 감액 지급하며, 4천만원 초과 시에는 지급하지 않는다. 즉 자녀장려금의 지급대상을 상당히 저소득계층으로 설정하고 있다.

[그림 II-1] 근로장려금의 산정방법(2022년 지급)

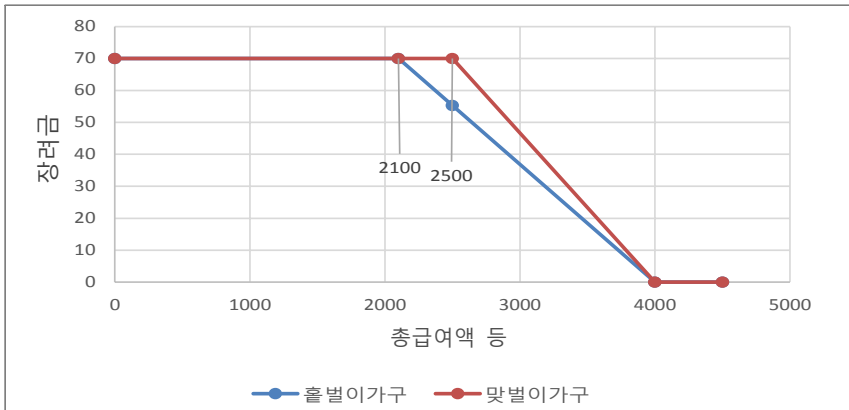
(단위: 만원)



자료: 저자 작성

[그림 II-2] 자녀장려금의 산정방법(2022년 지급)

(단위: 만원)



주: 자녀 1인당 지급금액임

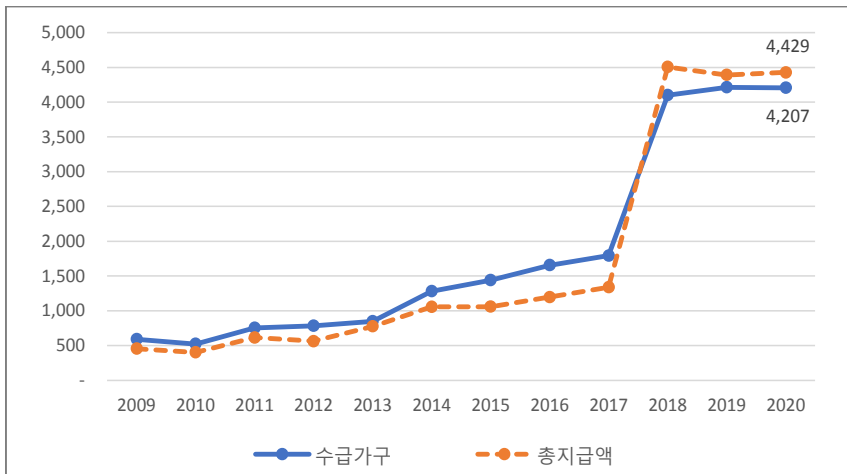
자료: 저자 작성

근로장려금 지급가구는 지속적인 제도 확대로 크게 증가하여 왔으며 2020년 지급 기준 420.1만가구에 달한다. 총지급액도 4.4조원에 이르렀다. 근로장려금 신청 대비 지급률도 80% 수준을 유지하다가 최근에는 85.6%까지 높아졌다. 적절한 정보 제공과 수혜자들의 제도 이해도가 높아졌기 때문이다. 수혜자들의 평균 지급액도 2020년 105.3만원에 이르고 있다.

한편 자녀장려금 지급가구는 저출산 현상으로 인해 지속적으로 감소하고 있다. 2014년 104.7만가구에서 꾸준히 감소하여 2020년에는 69.9만가구에 이르렀다. 총지급액은 감소 추세 속에서 자녀당 지원금액이 증가(50만 → 70만원)한 2018년에 일시적으로 증가하였다가 다시 저출산 추세를 반영하여 감소하고 있다. 자녀장려금의 2020년 총지급액은 6,017억원 수준이다. 자녀장려금 평균 수혜액 역시 2018년 단가 상향 조정에 따라 증가하여 2020년 기준 가구당 86.1만원 수준이며, 신청 대비 지급률은 80~85% 수준에서 변동하고 있다.

[그림 II-3] 근로장려금 지급액, 지급가구 추이

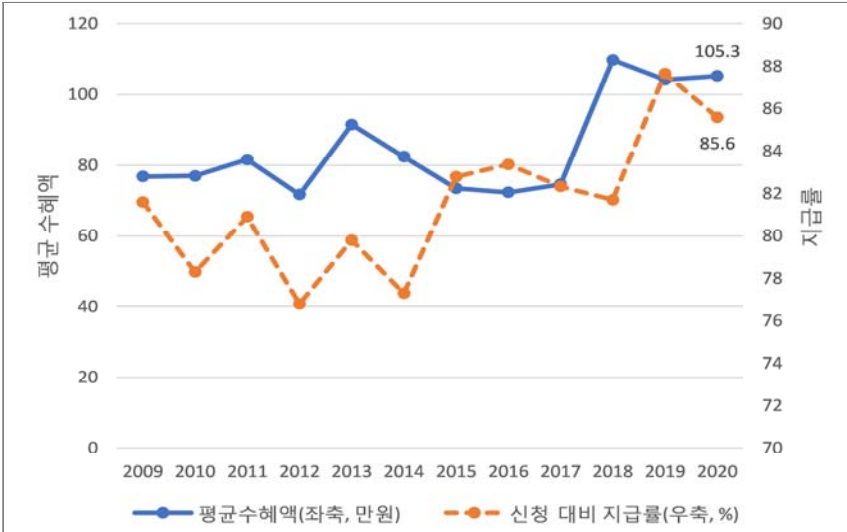
(단위: 천가구, 십억원)



자료: 국세청 국세통계포털(TASIS), 「근로자녀장려금」, <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>, 검색일자: 2022. 3. 3.

[그림 II-4] 근로장려금 지급률, 평균 수혜액 추이

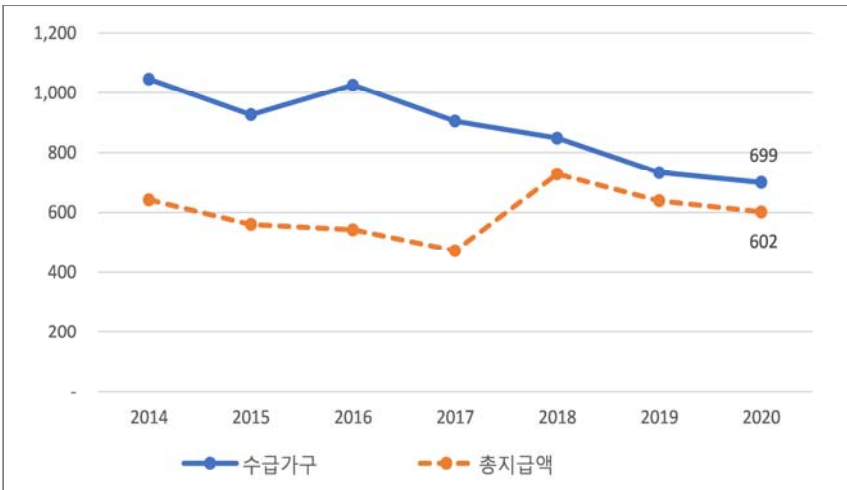
(단위: 만원, %)



자료: 국세청 국세통계포털(TASIS), 「근로자녀장려금」, <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>, 검색일자: 2022. 3. 3.

[그림 II-5] 자녀장려금 수급액, 수급가구 추이

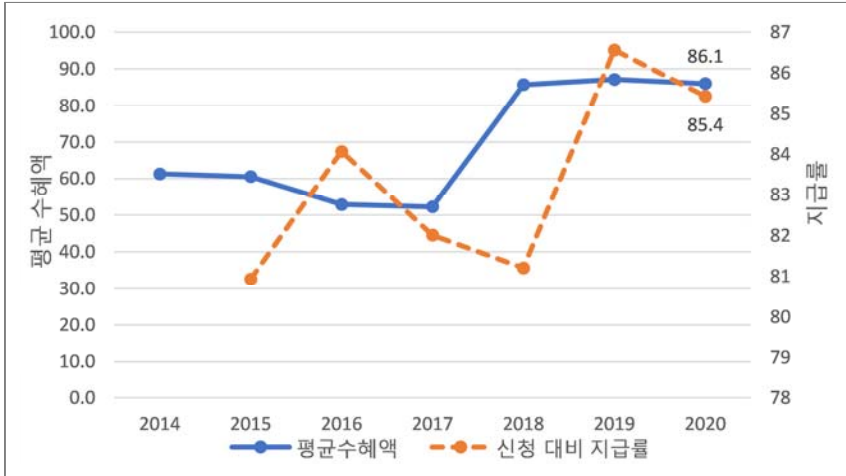
(단위: 십억원, 천가구)



자료: 국세청 국세통계포털(TASIS), 「근로자녀장려금」, <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>, 검색일자: 2022. 3. 3.

[그림 II-6] 근로장려금 지급률, 평균 수혜액 추이

(단위: 만원, %)



자료: 국세청 국세통계포털(TASIS), 「근로자녀장려금」, <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>, 검색일자: 2022. 3. 3.

해외에서도 우리나라와 유사한 근로연계소득지원제도를 운영하고 있다. 환급형 제도를 운영하고 있는 나라는 미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드 등이고, 그중에서 점증구간, 평탄구간, 점감구간을 모두 포함하도록 제도를 설계하고 있는 나라는 미국(EITC)이다. 영국(Working Tax Credit), 캐나다(Working Income Tax Benefit) 등은 점증구간이 존재하지 않는 형태로, 평탄구간과 점감구간으로 구성되어 있다. 뉴질랜드(In-Work Tax Credit)의 경우에는 자녀 수에 차등화된 정액급여를 지급하고 있다. 점증구간이 없는 국가들의 경우, 근로연계급여를 받기 위한 추가적 조건을 설정하고 있다. 영국과 뉴질랜드는 최저 노동시간 조건,¹³⁾ 캐나다는 최저 소득조건을 충족하여야 급여를 수급할 수 있다.¹⁴⁾

13) 뉴질랜드 국세청(IRD)에 따르면 2022년 7월부터 IWTC 수급을 위한 최저 근로시간 요건(개인 20시간/주, 부부 30시간/주)이 폐지되었다. 뉴질랜드 국세청(IRD), “Changes to in-work tax credit from July 1,” Media Releases, 17 June, 2020, <https://www.ird.govt.nz/media-releases/2020/changes-to-in-work-tax-credit-from-july-1>, 검색일자: 2022. 11. 9.

14) 보다 자세한 해외사례는 전병목·신상화(2018) 참조

〈표 II-1〉 각국의 ETIC제도 비교

구분	미국	영국	캐나다	뉴질랜드	프랑스	스웨덴	네덜란드	아일랜드
ETIC제도 운영 여부	○	○	○	○	×	○	○	×
환급형 여부	○	○	○	○	-	×	×	-
자녀요건	×	×	×	○	-	×	○	-
연령제한 또는 차별적 제도 여부	○	○	○	×	-	△	○	-

자료: 전병목·신상화, 『일하는 복지의 기본틀로서 ETIC 역할 재정립을 위한 개편방안 연구』, 2018, 기획재정부·한국조세재정연구원, p. 47.

나. 형평성 분석

근로장려금·자녀장려금의 형평성 분석은 크게 네 가지 관점에서 이루어진다. 가장 기본적인 소득 수준에 따른 분석에 추가하여 가구유형(홀벌이·맞벌이)별, 연령별, 자녀 유무별 영향을 분석한다. 이를 위해 본 절에서는 통계청의 「가계금융복지조사」 2020년 조사자료(2019년 경제상황)를 활용한다. 동 자료는 조사 가구 수 규모(1만 8,064가구)가 다른 조사자료들보다 월등히 커 근로장려금 등 편중된 급여대상을 지닌 제도를 대표하는 데 유리하기 때문이다.¹⁵⁾ 구체적인 근로장려금, 자녀장려금의 수급금액은 조사자료가 아니라 가구의 경제·사회적 상황에 제도요건을 적용하여 추정된 자료를 이용한다. 그 이유는 다음과 같다. 먼저 조사자료는 제도 분석에 필요한 장려금별 상세 내역을 제공하지 않고 수령금액 합계만 제시하기 때문이다. 이에 따라 조사자료는 제도별 영향의 상세 분석에 한계가 있다. 또한 2019년부터 시행된 근로소득자에 대한 반기별 장려금 지급도 조사자료 활용을 어렵게 한다. 반기별 지급체제로 전환함에 따라 조사된 근로장려금은 전년도 소득에 의한 연간 지급분과 2019년 상반기 소득에 기반한 반기분을 함께 포함하고 있기 때문이다. 분석에 활용하기 위해서는 별도의 연도별 장려금 구분 과정이 필요하다.

15) 가구 및 지역 대표성에 중점을 둔 조사자료 구축으로 소득·가구유형·재산 기준 등에 따른 제도 수혜자를 대표하는 데 한계가 있으므로, 자료 규모가 클수록 이런 단점이 축소될 수 있다.

근로·자녀장려금 수급 추정자료에 따르면 근로·자녀장려금 수급가구 비율은 2019년 기준 전체 가구의 17.6%¹⁶⁾로 국세청 실적자료 결과 21.8%에 비해 상당히 낮은 수준이다. 이러한 수급률 차이는 가구 구성에 대한 조사자료와 세무행정상 자료의 차이, 「소득세법」상 사업소득과 장려금 수급을 위한 사업소득의 차이 등에 기인한다.

〈표 II-2〉 근로장려금 또는 자녀장려금 수급률 비교

구분	국세청 자료(천가구)		가계금융복지조사(가구)	
	2018	2019	2018(설문자료)	2019(추정자료)
대상가구(A, 가구)	19,871	20,116	18,064	18,064
수급가구(B, 가구)	4,106	4,390	3,898	3,391
평균 수혜액(만원)	106.2	101.7	140.5	138.7
수혜율(B/A, %)	20.7	21.8	21.6	17.6

주: 1. 소득 귀속연도 기준
 2. 국세청 자료와 「가계금융복지조사」 자료 수급률은 각 연도별로 비교해야 함
 자료: 국세청 국세통계포털(TASIS); 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료를 저자 가공

현재 근로장려금과 자녀장려금의 수급대상은 근로소득자와 함께 사업소득자를 포함하고 있다. 사업소득자의 경우, 소득 수준을 기존의 「소득세법」상 소득, 즉 매출에서 비용을 차감한 것이 아닌 수입금액에 업종별 조정률을 적용하여 산정하고 있다. 저소득 자영업자들에게 소득환산액을 위해 신뢰할 수 있는 비용자료 제출을 요구하기 어렵고 또한 그 결과를 검증하기에도 어려움이 있기 때문이다. 본 분석에서는 실제 제도 운영에서 적용되는 수입금액에 업종별 조정률을 적용한 소득환산액을 이용하지 않는다. 사업소득자에 대한 수입금액 자료가 없기 때문이다. 대안으로 조사자료에서 나타나는 사업소득액을 사용하여 장려금 수급가구를 산정한다.¹⁷⁾ 이러한 추정 과정은 수입금액에 적용되는 자영업자의 업종별 조정률과 실제 소득세 신고 과정

16) 가구 가중치를 적용할 경우 수혜율은 각각 20.8%(2018), 16.8%(2019)로 나타나며, 적용하지 않았을 경우에 비해 1%p 정도 하락하나 큰 차이는 없다.
 17) 「가계금융복지조사」 원자료에는 사업소득의 원천이 되는 수입금액에 대한 정보가 없기 때문이다.

에서 도출되는 소득률의 차이만큼 오차를 동반하게 된다. 이는 조사항목의 한계가 있는 「가계금융복지조사」 자료를 이용함에 따르는 피할 수 없는 오차라 할 수 있다.

1) 소득재분배 효과

소득재분배 효과 분석을 위해 가구를 소득 5분위로 구분한다. 소득분위의 구분은 균등화 조정 경상소득 기준이다. 균등화는 가구소득을 가구원 수 규모에 맞게 조정(즉 소득을 가구원 수의 제공근으로 나눔)하였음을 의미한다. 조정 경상소득이라 함은 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적 및 사적 이전소득)에서 근로장려금과 자녀장려금 금액을 차감한 소득이다. 이는 두 가지 제도의 효과 분석을 위한 것이다.

소득분위별 근로장려금 수급가구의 소득 수준은 소득분위 전체 가구의 소득과 차이가 있다. 근로장려금 수급가구의 소득요건뿐만 아니라 재산요건 등을 만족하여야 수급할 수 있기 때문이다. 소득 1분위를 제외하고는 소득분위별 장려금 수급가구의 경상소득이 상대적으로 낮아 저소득가구에 대한 소득지원의 효과를 누리고 있다. 소득 1분위의 경우, 근로장려금 수급가구의 경상소득이 소득 1분위 전체 평균소득보다 10% 정도 높은 수준이다. 이는 노동소득이 존재하여야 지원을 받는 제도의 특성이라 할 수 있다. 근로장려금의 수급이 소득 5분위까지 발생하는 것은 제도의 수혜자를 부부소득 기준으로 설정하기 때문이다. 부부 이외 소득 있는 가구원이 포함된 가구의 경우, 소득분위가 높아질 수 있기 때문이다. 이러한 가구를 근로장려금 대상에서 제외할 수 있는 기제는 재산 기준뿐이다. 청년가구 등 재산(2억원 초과)을 축적하지 않은 고소득가구는 지원대상에 포함될 수 있다.

〈표 II-3〉 근로장려금 수급가구의 연소득 분포

(단위: 만원, 배)

소득분위	가구 경상소득(A)	수급가구 경상소득(B)	비율(B/A)
1분위	1,091	1,199	1.10
2분위	2,598	2,282	0.88
3분위	4,429	4,214	0.95

〈표 II-3〉의 계속

(단위: 만원, 배)

소득분위	가구 경상소득(A)	수급가구 경상소득(B)	비율(B/A)
4분위	6,758	6,667	0.99
5분위	13,074	9,342	0.71
전체	5,895	2,064	0.35

주: 1. 경상소득(근로, 사업, 재산, 이전소득)은 근로장려금, 자녀장려금을 제외한 금액

2. 소득분위는 가구 규모로 조정된(\sqrt{n}) 균등화가구 경상소득 기준

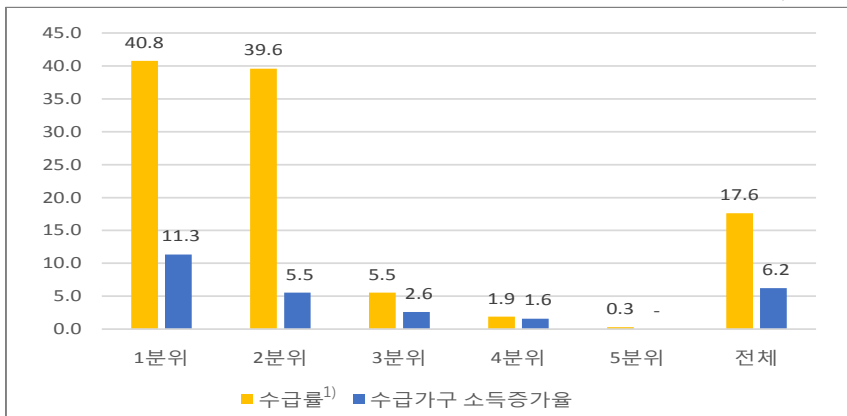
자료: 저자 작성

근로장려금 수급률(수급가구/총가구)은 전체 가구의 17.6%이며, 근로장려금으로 인해 가구소득은 6.2% 증가하는 것으로 나타났다. 소득분위별 수급률을 살펴보면 소득 1분위의 수급률이 40.8%로 가장 높았고 2분위도 유사한 수준인 39.6%에 달하였다. 소득 획득이 근로장려금 지급의 전제조건이므로 1~2분위 가구의 40% 정도가 지급대상에 포함되고 있다. 가장 소득이 높은 5분위의 경우에도 0.3%(11가구)의 수급률을 보이고 있다.

소득분위별 가구소득 증가율은 소득 수준이 낮은 1분위가 11.3%로 가장 높게 나타났으며, 소득분위가 높아질수록 낮아진다. 가구 소득 수준이 증가하고 근로장려금 역시 소득 증가에 따라 축소되기 때문이다.

[그림 II-7] 근로장려금의 재분배 효과

(단위: %)



주: 1) 수급률은 전체 가구 중 수급가구의 비율

자료: 저자 작성

자녀장려금 수급가구의 평균소득은 전체 가구 평균소득의 약 47% 수준으로, 상대적으로 저소득가구에 집중 지원되고 있다. 그러나 동일 소득분위 내에서는 상대적으로 높은 가구소득 수준을 보인다. 이는 자녀양육에 따른 비용 부담으로 상대적으로 소득이 높은 가구가 자녀를 출산하였기 때문일 수도 있고, 반대로 자녀 양육비용 부담으로 노동시장 참가에 더욱 적극적이었을 수도 있다. 이러한 경향은 소득분위가 높아짐에 따라 점차 완화된다. 양육비용에 대한 체감 부담이 줄어들고 자녀장려금 수급의 소득상한도 존재하기 때문이다.

〈표 II-4〉 자녀장려금 수급가구의 연소득 분포

(단위: 만원, 배)

소득분위	가구 경상소득(A)	유자녀가구 경상소득	수급가구 경상소득(B)	비율(B/A)
1분위	1,091	1,727	1,717	1.57
2분위	2,598	3,472	3,142	1.21
3분위	4,429	5,379	3,953	0.89
4분위	6,758	7,775	8,934	1.32
5분위	13,074	14,749	n.a	n.a
전체	5,895	7,874	2,752	0.47

- 주: 1. 경상소득(근로, 사업, 재산, 이전소득)은 근로장려금, 자녀장려금을 제외한 금액
 2. 소득분위는 가구 규모로 조정된(\sqrt{n}) 균등화가구 경상소득 기준
 3. 4분위 수급가구는 4가구로, 조세와 패널조사상 가구 구성원 차이 등으로 상당히 높은 소득 수준의 수급가구가 존재하는 이상치에 가까움

자료: 저자 작성

자녀장려금의 수급률은 전체 가구의 3.2% 수준이다. 소득분위별 수급률은 소득 1, 2분위에서 각각 5.7%, 9.5% 수준으로 상대적으로 높은 수준을 보인다. 소득 1분위에 비해 소득 2분위에서 자녀장려금 수급률이 높은 것은 자녀 있는 가구의 분포 비중이 높기 때문이다.¹⁸⁾

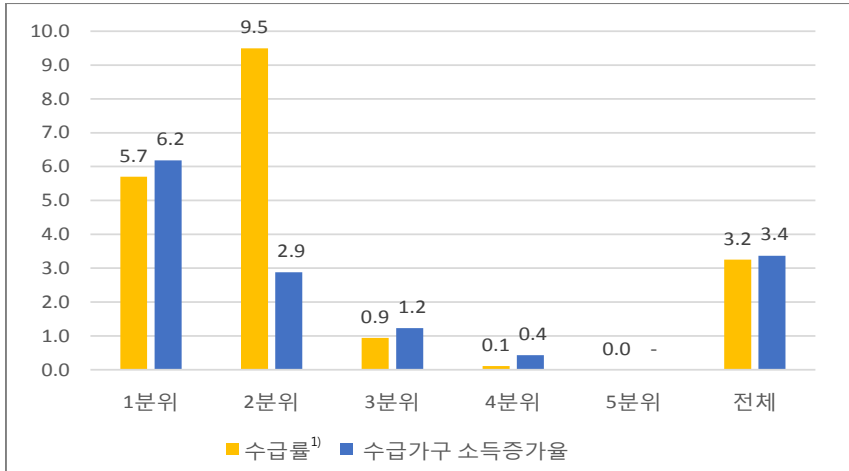
자녀장려금으로 인한 소득증가율, 즉 소득재분배 효과는 전체적으로 3.4%

18) 전체 유자녀가구 비율은 23.0%이며 분위별로는 각각 7.7%(1분위), 19.3%(2분위), 27.8%(3분위), 30.3%(4분위), 29.7%(5분위)이다.

수준이며 소득이 낮은 소득 1분위에서 6.2%로 가장 높게 나타났다. 소득이 높아지는 2분위에서는 3.1%로 크게 낮아졌고, 그 이상 소득계층에서는 매우 낮은 수준이다.

[그림 II-8] 자녀장려금의 재분배 효과

(단위: %)



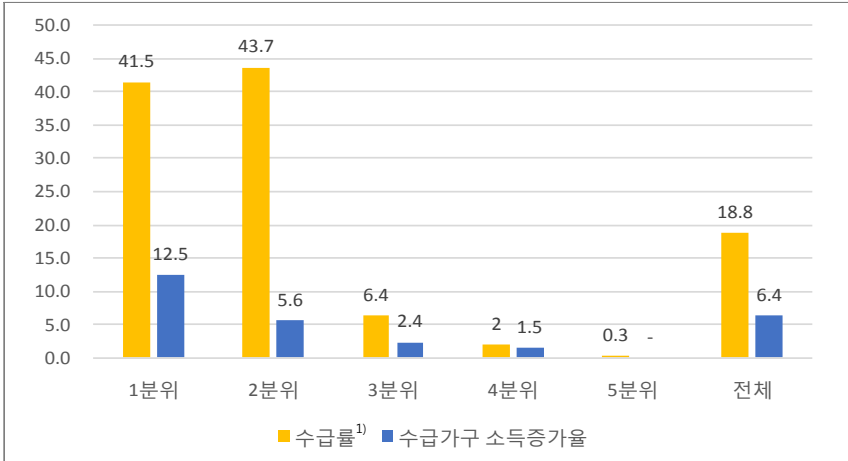
주: 1) 수급률은 전체 가구 중 수급가구의 비율

자료: 저자 작성

두 제도는 전체 가구의 18.8%를 대상으로 평균소득의 6.4%를 지원하는 역할을 하고 있다. 구체적으로 저소득가구에 집중된 제도 설계로 소득분위 1, 2분위 가구의 40% 이상을 대상으로 소득을 지원하고 있다. 중산층에 해당하는 소득 3분위 가구의 수급률은 제도의 소득상한으로 인해 6.4%로 크게 낮아진다. 두 제도로 인한 수급가구의 소득증가율은 상대적으로 소득이 낮은 1, 2분위 가구가 각각 12.5%, 5.6%로 높은 수준이며, 중산층 이상에서는 매우 낮은 수준이다. 이는 두 제도가 소득지원제도로써 중하위 소득층에 잘 조준된 제도라 할 수 있다.

[그림 II-9] 근로·자녀장려금의 분위별 재분배 효과

(단위: %)



주: 1) 수급률은 전체 가구 중 수급가구의 비율
 자료: 저자 작성

소득재분배 효과는 상하위 가구 간 소득격차, 소득분배지수 등으로도 살펴볼 수 있다. 대표적인 지표는 소득 5분위 배율과 지니계수이다. 소득 5분위 배율은 상위 20% 가구와 하위 20% 가구의 평균소득 비율로 소득격차를 나타낸다. 동 지표는 1 이상의 값을 가지며 작은 값을 가질수록 상하위 가구의 소득격차가 작음을 의미한다. 지니계수는 전체 사회의 소득불균등도를 측정하는 지표로, 0~1 사이의 값을 가지며 낮은 수치일수록 소득이 균등하게 분포함을 의미한다. 즉 0은 모든 사람의 소득이 동일할 때, 1은 사회 전체의 소득이 1인에게 귀속될 때의 값이다. 먼저 근로 및 자녀장려금제도의 운영 결과, 소득 5분위 배율(소득 5분위 평균소득/소득 1분위 평균소득)은 기존 12.0배에서 근로장려금 지급으로 인해 0.6배 낮아진 11.4배로 개선되었다. 이는 두 분위 간 소득격차를 약 4.8% 개선시키는 효과이다. 자녀장려금은 상대적으로 작은 지출 규모로 인해 5분위 배율을 0.1배 하락, 약 0.7% 개선시킨다. 두 제도의 운용으로 인해 종합적으로 5분위 배율은 5.4%(0.7배) 개선되는 것으로 나타났다.

전체 구성원들의 소득분배 상태를 보여주는 지니계수는 상대적으로 그 개

선율이 낮다. 근로장려금과 자녀장려금이 중하위 소득계층을 대상으로 하고 있기 때문이다. 근로장려금은 지니계수를 0.76% 개선(즉 낮춤)시키는 것으로 나타나며, 자녀장려금은 상대적으로 작은 0.09% 개선효과를 나타낸다. 두 제도의 운영으로 인한 결합효과는 지니계수의 0.87% 개선이다.

두 제도의 운영으로 인한 소득분배의 개선은 중하위 소득계층을 대상으로 한 제도의 특성상 상하위 계층 간 소득격차 축소에 더 크게 나타난다.

〈표 II-5〉 5분위 배율 및 지니계수 변화

구분	5분위 배율(배)	변화폭(변화율)	지니계수	변화폭(변화율)
제도 적용 전 경상소득	12.0	-	0.4353	-
근로장려금	11.4	-0.6(-4.8%)	0.4320	-0.0033(-0.76%)
자녀장려금	11.9	-0.1(-0.7%)	0.4349	-0.0004(-0.09%)
근로 및 자녀장려금	11.3	-0.7(-5.4%)	0.4315	-0.0038(-0.87%)

주: 5분위 배율은(상위 20% 가구의 평균소득/하위 20% 가구의 평균소득)이며, 지니계수는 가구가중치를 적용하여 산출

자료: 저자 작성

2) 가구유형별 효과

근로장려금제도는 가구유형을 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이가구로 구분하여 최대급여와 대상 소득 기준을 달리 적용하고 있다. 단독가구는 배우자, 부양자녀, 70세 이상의 직계존속이 없는 가구이다. 홑벌이가구는 배우자의 총급여액 등이 300만원 미만인 가구 또는 배우자 없이 부양자녀 또는 70세 이상 직계존속이 있는 가구로 정의된다. 여기서 직계존속 개인의 소득금액 합계액은 100만원 이하여야 한다. 맞벌이가구는 거주자와 배우자의 총급여액 등이 각각 300만원 이상인 가구로 정의된다.

이러한 가구유형의 구분은 필요소득의 격차, 가구 소득 수준의 차이 등을 제도 설계에 반영하기 위한 것이다. 단독가구의 경우, 부양의 책임이 발생하는 직계존비속이 없는 사실상 1인가구를 의미한다. 홑벌이가구는 직계존비속 중 부양가족이 있는 다인가구이다. 맞벌이가구는 2명의 소득자가 존재하는 다인가구로서 상대적으로 가구소득 수준이 높은 가구라 할 수 있다.

가구유형별 제도 구분에서 가장 먼저 제기될 수 있는 문제는 혼인에 대한 중립성이다. 2020년 지급 기준 가구유형별 수급 가능 소득상한은 단독가구 2천만원, 맞벌이가구 3,600만원이며, 최대급여액은 각각 150만원, 300만원이다. 개인 2인이 단독가구로 존재할 때와 혼인하여 맞벌이가구로 존재할 때 동일한 혜택을 받지 못한다. 수급 가능 상한소득도 맞벌이가구의 경우 3,600만원으로 중립적 관점의 소득상한 4천만원보다 낮은 수준이다.

또한 급여액 측면에서도 상당한 격차가 발생한다. 최대급여액은 맞벌이가구 300만원으로 단독가구 150만원의 2배로 혼인에 중립적인 것으로 보인다. 그러나 실제 최대급여액을 수급할 수 있는 소득상한액은 맞벌이가구 1,700만원으로, 단독가구 1,400만원의 1.21배에 불과하다. 근로장려금제도는 개별 근로자들에 비해 혼인한 근로자들에게 상대적으로 낮은 지원금을 제공하고 있다.

이러한 맞벌이가구에 대한 낮은 지원수준은 가구 기준, 중하위 소득계층에 대한 지원이라는 제도 목적에서 유래한다. 한 가구 내 두 소득자에 필요한 소득 수준이 독립적 개별 근로자 2인에 비해 낮은 수준임을 반영한 것이다. 또한 근로빈곤층, 즉 상대적으로 낮은 소득계층에 대한 지원제도가기 때문에 혼인 중립성에 대한 고려에 한계가 있기 때문이다. 그러나 향후 장려금제도가 확대되어 보다 일반적인 소득지원제도로 기능할 경우에는 혼인 중립성에 대한 고려가 있어야 할 것이다.

〈표 II-6〉 근로장려금제도의 혼인 중립성(2020)

(단위: 만원, 배)

구분	단독가구(A)	맞벌이가구(B)	B/A
수급 상한소득	2,000	3,600	1.80
최대급여액	150	300	2.00
최대급여 수급 상한소득	1,400	1,700	1.21

자료: 저자 작성

가구유형별 소득 수준은 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이가구 순으로 높아진다. 근로장려금 및 자녀장려금 수급가구는 동일 유형 가구에서 상대적으로 낮은 소득 수준을 보이고 있다. 자녀장려금 수급가구의 소득 수준은 가구

유형에 관계없이 근로장려금 수급가구보다 높은 수준을 보여준다. 자녀양육 관련 비용에 대한 부담이 고려된 노동시장 참여 형태 또는 자녀 출산 결정의 결과로 볼 수 있다.

수급가구의 가구 유형별 소득분포에서의 위치는 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이가구 순으로 낮아진다. 가구유형에 따른 소득 증가가 동일 가구유형의 평균적 소득 증가에 미치지 못하기 때문이다. 이는 근로 및 자녀장려금 제도에 내재된 소득상한의 영향으로 판단된다.

〈표 11-7〉 가구 유형별 근로·자녀장려금 수급가구 소득 수준

(단위: 만원, 배)

구분	전체 가구	근로장려금 수급	자녀장려금 수급	근로 또는 자녀장려금 수급
평균소득				
단독가구	2,752	1,587	0	1,587
홑벌이가구	5,622	2,301	2,580	2,440
맞벌이가구	9,022	3,173	3,219	3,289
전체	5,895	2,064	2,752	2,168
수급가구 소득 비율¹⁾				
단독가구	1.00	0.58	-	0.58
홑벌이가구	1.00	0.41	0.46	0.43
맞벌이가구	1.00	0.35	0.36	0.36
전체	1.00	0.35	0.47	0.37

주: 1) 수급가구 소득 비율은 가구유형별 전체 가구 소득에 대한 장려금 수급가구 소득의 비율임
 자료: 저자 작성

전체 가구의 유형별 구성을 살펴보면, 홑벌이가구가 38.2%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 단독가구 32.5%, 맞벌이가구 29.3% 순이다. 추가 노동공급 여력이 있는 홑벌이가구의 비중이 높은 것은 노동공급에 인센티브를 제공하는 근로장려제도에 유리한 환경이다.

출산을 관점에서 의미를 지니는 맞벌이가구에의 지원은 제약적인 소득상한 운영으로 한계가 있다. 구체적으로 근로장려금 수급률은 단독가구의 경우 27.0% 달하지만 맞벌이가구는 6.5%에 그치고 있다. 상대적으로 높은 소

득으로 인해 맞벌이가구의 수급률이 매우 낮은 수준이다. 부양가족이 있는 홑벌이가구의 수급률은 18.2%로 상대적으로 높아 소득상한 결정에서 필요 소득 측면의 고려가 상당히 작용하고 있음을 알 수 있다. 근로장려금 수급 가구의 소득증가율은 상대적으로 그 격차가 작다. 근로장려금 수급 단독가구의 소득증가율은 6.0%로 수급 맞벌이부부의 소득증가율 5.1%와 큰 격차를 보이지는 않는다. 홑벌이가구의 소득증가율이 6.9%로 상대적으로 높은 수준이다.

자녀장려금의 경우에는 중하위 소득층 대상으로 자녀 양육비용에 대한 고려가 강하게 반영되어 있는 제도이다. 수급을 위한 소득상한 역시 4천만원으로, 근로장려금의 3,200만원(홑벌이가구, 2022)과 3,800만원(맞벌이가구, 2022)에 비해 높은 수준이다. 또한 가구유형에 따른 수급 소득상한의 차등도 두고 있지 않다. 자녀양육의 비용 부담을 주로 고려한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이 경우 자녀양육의 요건 중 하나인 시간에 대한 고려는 상대적으로 부족하다 할 수 있다. 가정양육 여건이 되지 않는 가구의 경우, 상대적으로 높은 소득을 통해 높아진 양육비용을 부담해야 한다. 이러한 양육환경 차이를 고려하지 않고 동일한 소득상한을 적용하는 것은 맞벌이가구에 대한 고려가 미흡한 것으로 볼 수 있다.

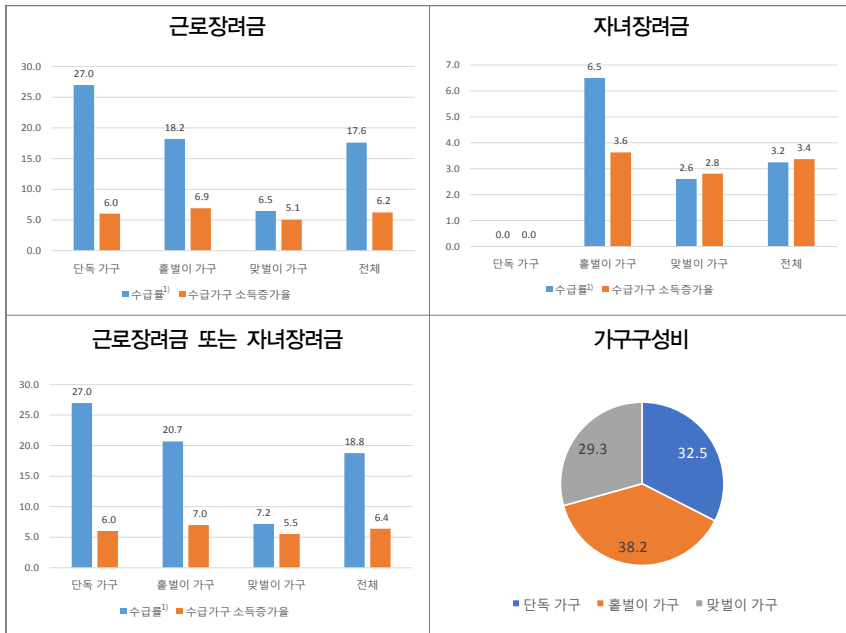
홑벌이가구의 수급률은 6.5%로 맞벌이가구 수급률 2.6%에 비해 상당히 높은 수준이다. 가구 소득 활동자 수에 관계없이 수급 상한소득을 운용하기 때문이다. 상대적으로 소득 수준이 높은 맞벌이가구의 수급률은 홑벌이가구의 절반에도 미치지 못한다. 수급가구의 소득증가율도 소득 수준에 따라 영향을 받는다. 홑벌이가구의 경우 소득증가율이 3.6%로, 상대적으로 소득 수준이 높은 맞벌이가구 2.8%에 비해 높은 수준이다.

근로장려금 또는 자녀장려금을 수급하는 가구를 기준으로 할 때에는 근로장려금과 유사한 결과를 보인다. 근로장려금 수급가구 규모가 크고 자녀장려금 수급가구와의 중복성도 상당하기 때문이다. 실제 자녀장려금 수급률은 3.1% 수준이나, 근로장려금 또는 자녀장려금의 수급률은 근로장려금 수급률과 0.2%p 차이를 보일 뿐이다.

근로장려금과 자녀장려금 수혜계층의 상당한 중복성은 두 제도의 분리 운영 필요성에 대한 재검토가 필요함을 보여준다. 현재와 같은 수혜대상 결정 방식은 그 타당성이 높지 않기 때문이다. 별도 자녀장려금제도 운영의 타당성을 높일 수 있도록 아동빈곤율 등 차별적인 목표에 기반한 제도로 개선해 나가야 한다.

[그림 II-10] 가구유형별 근로·자녀장려금 수급효과

(단위: %)



주: 1) 수급률은 유형별 전체 가구 중 수급가구의 비율

자료: 저자 작성

소득분위별 가구유형별 재분배 효과를 살펴보면 근로장려금과 자녀장려금이 1분위에서는 홀벌이가구와 맞벌이가구의 수급률과 소득증가율을 상대적으로 크게 높이는 것으로 나타났다. 맞벌이가구의 근로장려금 수급률은 1분위는 70.9%에 달하며 2분위에서도 43.1% 수준에 이른다. 수급가구 소득증가율도 각각 13.0%, 5.3%로, 실질적인 소득 향상에 기여하는 것으로 나타났다. 자녀장려금의 경우에도 맞벌이가구의 수급률이 홀벌이가구의 수급률보다 높

게 나타났다. 저소득가구 자녀들이 맞벌이가구에 많이 분포하기 때문이다. 그러나 정액급여에 가까운 자녀장려금으로 인해 수급가구 소득증가율은 소득 수준이 높은 맞벌이가구에서 낮은 수준을 보인다.

전반적으로 근로장려금과 자녀장려금제도는 소득 하위 1, 2분위 가구의 가구유형에 관계없이 40% 이상의 가구에 소득지원을 하고 있다. 1분위 단독가구의 경우 수급률이 37.3%로 상대적으로 낮은 수준이지만 이는 경제활동 참가가 어려운 고령가구의 존재에 따른 것이다. 저소득가구에 대한 지원 제도로써 포괄성이나 소득증가율 측면에서는 의미 있는 역할을 하고 있다.

〈표 II-8〉 소득분위별 장려금별 재분배 효과

(단위: %)

분위·유형	근로장려금		자녀장려금		근로장려금 또는 자녀장려금	
	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율
1분위						
단독가구	37.3	11.2	n.a	n.a	37.3	11.2
홀벌이가구	45.0	11.2	13.8	6.3	47.1	12.9
맞벌이가구	70.9	13.0	39.5	5.6	70.9	16.9
2분위						
단독가구	45.3	4.8	n.a	n.a	45.3	4.8
홀벌이가구	34.3	6.2	14.1	3.0	41.2	6.0
맞벌이가구	43.1	5.3	20.4	2.6	49.0	5.9
3분위						
단독가구	6.3	1.9	n.a	n.a	6.3	1.9
홀벌이가구	4.1	2.7	1.5	1.4	5.4	2.5
맞벌이가구	6.8	3.0	1.1	1.0	7.7	2.7
4분위						
단독가구	4.9	1.1	n.a	n.a	4.9	1.1
홀벌이가구	1.5	2.4	0.2	0.6	1.8	2.1
맞벌이가구	0.8	1.4	0.1	0.3	0.9	1.2
5분위						
단독가구	1.2	0.8	n.a	n.a	1.2	0.8
홀벌이가구	0.4	1.8	0.0	0.0	0.4	1.8
맞벌이가구	0.0	1.3	0.0	0.0	0.0	1.3

〈표 II-8〉의 계속

(단위: %)

분위·유형	근로장려금		자녀장려금		근로장려금 또는 자녀장려금	
	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율
전체						
전체 가구	17.6	6.2	3.2	3.4	18.8	6.4

주: 1) 수급률은 유형별 전체 가구 중 수급가구의 비율

자료: 저자 작성

3) 연령별 효과

가구주 연령에 따른 수급가구 분포는 근로장려금과 자녀장려금의 제도 운영 개선 과정에 의미를 지닐 수 있다. 제도 도입 목적, 즉 근로유인 제공과 소득지원에 적절한 역할을 하고 있는지에 대한 평가가 가능하기 때문이다.

근로장려금과 자녀장려금 수급가구의 소득 수준을 가구주 연령대에 따라 구분하면 동일 연령대 평균소득 대비 근로장려금 수급가구주의 상대소득 수준이 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다. 먼저 근로장려금 수급가구의 소득은 전체 가구 평균소득의 35% 수준에 머무르고 있다. 즉 낮은 소득의 가구주를 대상으로 장려금을 지급하고 있음을 알 수 있다. 특이한 것은 연령대별 수급가구주의 상대소득 수준이 고령가구주에서 높다는 것이다. 즉 20~60세 미만 수급가구주의 소득 수준은 동 연령대 전체 가구주 소득의 32~36%에 머무르는 반면, 60세 이상 수급가구주의 상대소득 수준은 49%에 이른다. 근로유인을 목적으로 도입되었지만 근로가능 연령대 가구주에게는 상대적으로 제약적인 소득 수준을 적용하고 있음을 보여준다.

자녀장려금의 경우에도 유사한데, 60세 이상 가구주의 동일 연령대 평균 소득 대비 상대소득이 다른 연령대 가구주 가구에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 특이한 점은 자녀장려금을 수급하는 60세 이상 가구주 가구의 평균 소득이 30~60세 미만 가구주 가구에 비해 절대적인 소득 수준이 높다는 것이다. 그러나 수급가구 수가 12가구로 매우 적어 일반적 상황으로 볼 수 없다.

〈표 II-9〉 가구주 연령별 근로·자녀장려금 수급가구 소득 수준

(단위: 만원, 배)

구분	전체 가구	근로장려금 수급	자녀장려금 수급	근로 또는 자녀 장려금 수급
평균소득				
20~40세 미만	5,904	1,838	2,700	2,097
40~60세 미만	7,563	2,288	2,763	2,445
60세 이상	3,964	1,951	3,012	1,958
전체	5,895	2,064	2,752	2,168
수급가구 소득 비율¹⁾				
20~40세 미만	1.00	0.31	0.46	0.36
40~60세 미만	1.00	0.30	0.37	0.32
60세 이상	1.00	0.49	0.76	0.49
전체	1.00	0.35	0.47	0.37

주: 1) 수급가구 소득 비율은 가구유형별 전체 가구 소득에 대한 장려금 수급가구 소득의 비율임
 자료: 저자 작성

가구주 연령대별 가구 구성을 살펴보면 60세 이상 가구주 가구가 전체의 45.3%로 가장 많고 40세 이상 60세 미만 가구주 가구가 42.0%를 차지하고 있다. 이러한 가구주 연령대별 구성은 근로장려금의 도입 목적, 즉 근로장려금의 목적을 달성하기에 쉽지 않은 여건임을 보여준다. 오히려 적절한 정책 개입이 없다면 소득보전의 목적으로 운용될 가능성이 높음을 보여준다.

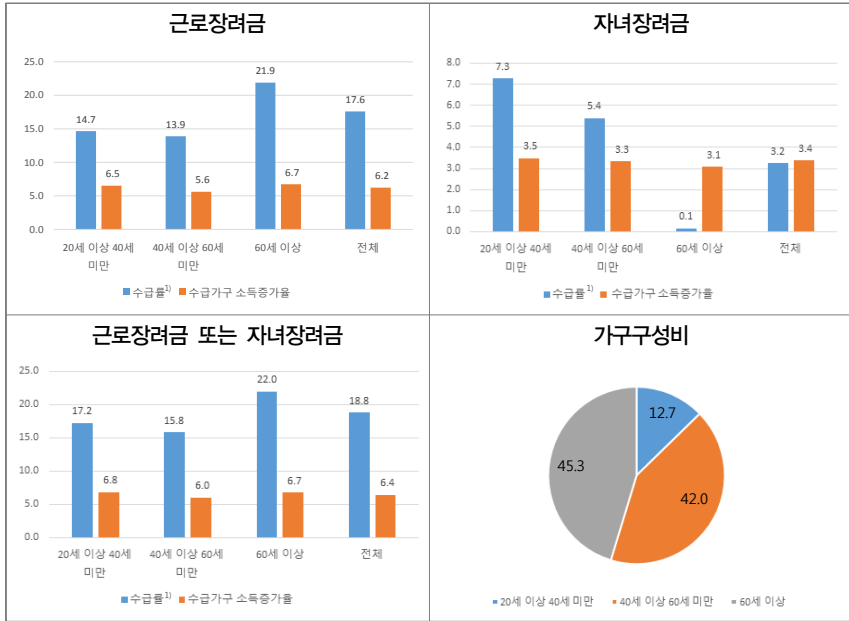
근로장려금의 가구주 연령별 수급률을 살펴보면 60세 이상 가구주 가구의 수급률이 21.9%로 가장 높고, 근로가능 가구주 가구의 수급률은 연령에 따라 14.7%(20~40세), 13.9%(40~60세)에 머무르고 있다. 상대적으로 저소득 가구인 고령가구 중심의 수급구조를 보인다. 근로장려금이 고령가구의 노동 시장 참여를 촉진하였을 수도 있지만 제도의 주된 목적은 아닐 것이다. 추가적인 제도 개선 없이는 근로장려금의 주된 역할이 근로와의 연계성이 낮은 고령가구의 소득보전으로 제한될 수 있음을 보여준다. 수급가구의 소득 증가율은 가구주 연령에 따라 큰 변동을 보이지는 않는다.

자녀장려금의 경우에는 자녀양육 확률이 높은 20세 이상 40세 미만 가구주 가구의 수급률이 7.3%로 가장 높다. 다른 연령대 가구주 가구의 수급률은

각각 5.4%(40세 이상 60세 미만), 0.1%(60세 이상)로 낮은 수준이다. 양육 부담 시기 가구의 자녀장려금 지급률이 낮은 것은 자녀장려금이 매우 보수적으로 운용되고 있음을 보여준다.

[그림 II-11] 가구주 연령별 근로·자녀장려금 지급효과

(단위: %)



주: 1) 수급률은 각 연령대별 전체 가구 중 수급가구의 비율

자료: 저자 작성

소득분위별 가구주 연령별 수급구조를 살펴보면, 소득 1, 2분위의 저소득층에서 근로가능 연령(20~60세) 가구주 가구의 수급률이 높게 나타나고 있다. 소득 1분위의 경우 20세 이상 40세 미만 가구주 가구의 근로장려금 지급률은 72.3%에 달한다. 그렇지만 소득 1분위에 속한 20세 이상 40세 미만 가구주 가구의 비중(전체 가구의 1.1%)이 작아 전체 수급률은 크게 증가하지 않는다. 반면 60세 이상 가구주 가구의 수급률은 소득 1, 2분위에서 각각 33.1%, 37.9%를 보여 그리 높지 않다. 그러나 동 분위 소속 가구 숫자가 전체 가구의 25.9% 수준으로 매우 커, 전체 수급가구 규모는 앞서 살펴본 바

와 같이 다른 연령대에 비해 월등히 높다.

자녀장려금 수급률은 양육 부담이 집중되는 20~60세 가구 중 소득 1, 2분위에서 20% 내외 수준을 보여준다. 전체 가구 중 수급률 3.2%로 매우 낮은 가운데 저소득가구에 집중된 지원 양상을 보이고 있다.

〈표 11-10〉 가구주 연령별·장려금별 재분배 효과

(단위: %)

분위·유형	근로장려금		자녀장려금		근로장려금 또는 자녀장려금	
	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율
1분위						
20~40세	72.3	13.5	27.2	6.5	74.3	16.5
40~60세	62.2	12.2	21.7	6.0	65.1	14.3
60세 이상	33.1	10.3	0.1	6.8	33.2	10.4
2분위						
20~40세	42.4	4.2	24.8	2.9	53.7	4.6
40~60세	41.3	4.6	18.5	2.9	49.1	5.0
60세 이상	37.9	6.8	0.4	2.2	38.1	6.7
3분위						
20~40세	1.7	1.1	1.7	1.0	3.2	1.1
40~60세	5.4	2.2	1.5	1.3	6.8	2.0
60세 이상	7.2	3.1	0.0	n.a	7.2	3.1
4분위						
20~40세	0.7	0.4	0.0	n.a	0.7	0.4
40~60세	1.3	1.2	0.2	0.4	1.6	1.0
60세 이상	3.4	1.9	0.0	n.a	3.4	1.9
5분위						
20~40세	0.2	1.2	0.0	n.a	0.2	1.2
40~60세	0.1	0.9	0.0	n.a	0.1	0.9
60세 이상	0.8	1.5	0.0	n.a	0.8	1.5
전체						
전체 가구	17.6	6.2	3.2	3.4	18.8	6.4

주: 1) 수급률은 각 연령대별 전체 가구 중 수급가구의 비율

자료: 저자 작성

4) 부양자녀 유무별 효과

미성년자인 부양자녀의 존재는 정부의 소득지원정책에서 주된 고려요인이다. 자녀들을 빈곤 위협에서 벗어나게 하는 것이 중요하기 때문이다. 동시에 가구의 자녀양육비 부담을 줄임으로써 자녀에 대한 적절한 서비스가 제공될 수 있다. 두 장려금 제도 중 자녀장려금제도는 이러한 목적의 소득 지원정책이라 할 수 있다. 근로장려금 역시 노동시장 참여를 주목적으로 하고 있지만, 유자녀가구에 미치는 영향도 의미 있는 이차적 효과이다.

자녀의 존재 유무에 따라 가구소득은 상당한 차이를 보인다. 유자녀가구의 소득은 연 8,060만원으로 무자녀가구 평균 5,080만원보다 약 60% 높은 수준이다. 상당한 소득의 확보가 출산 또는 자녀양육의 필요조건으로 추정된다.

근로장려금 수급가구 중 유자녀가구의 소득 수준은 2,363만원으로 무자녀가구 2,012만원에 비해 상대적으로 높지만 그 격차는 17%로 크게 줄어들었다. 근로장려금 수급 유자녀가구의 소득은 전체 유자녀가구 평균소득의 29% 수준으로 포괄 범위가 좁다. 근로장려금 수급 무자녀가구의 평균소득이 전체 무자녀가구 평균소득의 40% 수준임을 감안하면 유자녀가구에 대한 배려는 상대적으로 약한 것으로 판단된다.

자녀 있는 가구를 대상으로 한 자녀장려금제도는 상대적으로 개선된 결과를 보인다. 자녀장려금 수급가구의 평균소득은 전체 유자녀가구 평균소득의 34% 수준으로 근로장려금의 경우보다 높다. 그러나 무자녀가구에 대한 근로장려금 지원대상인 40% 수준보다는 낮다.

〈표 II-11〉 자녀 유무별 근로·자녀장려금 수급가구 소득 수준

(단위: 만원, 배)

구분	전체 가구	근로장려금 수급	자녀장려금 수급	근로 또는 자녀장려금 수급
평균소득				
무자녀	5,080	2,012	na	2,012
유자녀	8,060	2,363	2,752	2,761
전체	5,895	2,064	2,752	2,168

〈표 II-11〉의 계속

(단위: 만원, 배)

구분	전체 가구	근로장려금 수급	자녀장려금 수급	근로 또는 자녀 장려금 수급
수급가구 소득 비율 ¹⁾				
무자녀	1.00	0.40	n.a	0.40
유자녀	1.00	0.29	0.34	0.34
전체	1.00	0.35	0.47	0.37

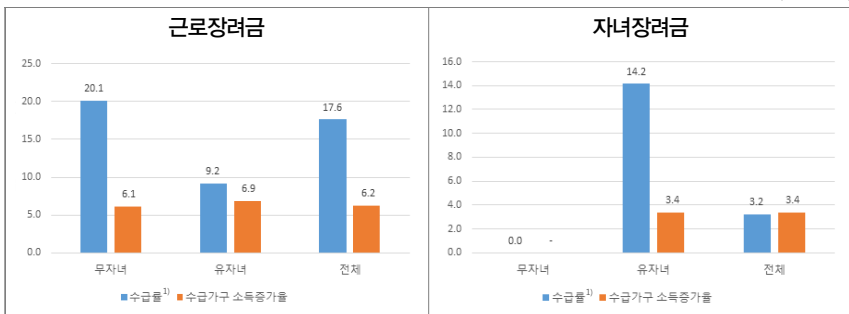
주: 1) 수급가구 소득 비율은 유형별 전체 가구 소득에 대한 장려금 수급가구 소득의 비율임
 자료: 저자 작성

자녀의 존재 유무에 따라 전체 가구를 구분하면 무자녀가구가 전체의 77.0%로 절대다수를 차지하고 있다. 자녀 유무에 따라 두 장려금의 수급률 등도 차이를 보인다. 근로장려금의 경우, 무자녀가구 수급률은 20.1%로 상당한 수준이나 유자녀가구의 경우에는 9.2%로 상당히 낮다. 동일한 소득 기준의 적용과 유자녀가구의 상대적으로 높은 소득 수준에 따른 결과이다. 수급가구의 소득 수준 격차가 크지 않으므로 수급가구의 소득증가율은 큰 격차를 보이지 않는다.

자녀장려금의 수급률은 14.2%로 저소득 유자녀가구의 지원제도로 기능하고 있음을 보여준다. 그러나 소득증가율은 3.4%에 그치고 있다.

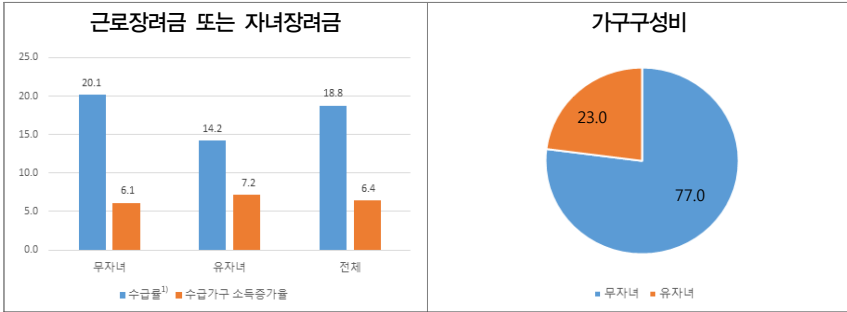
[그림 II-12] 자녀유무별 근로·자녀장려금 수급효과

(단위: %)



[그림 II-12]의 계속

(단위: %)



주: 1) 수급률은 유형별 전체 가구 중 수급가구의 비율

자료: 저자 작성

소득분위별 자녀 유무에 따른 수급 상황을 살펴보면 유자녀 저소득가구의 수급률이 상대적으로 높게 나타난다. 저소득 유자녀가구 규모가 크지 않은 소득 1분위의 수급률은 근로장려금 65.0%, 자녀장려금 74.4% 수준이다. 자녀장려금에 비해 소득상한이 낮은 근로장려금 수급률은 소득분위가 올라갈수록 급격히 낮아진다. 2분위 유자녀가구의 수급률은 27.9%, 3분위 유자녀가구의 수급률은 0.6% 수준에 불과하다. 소득상한이 높은 자녀장려금의 수급률은 더 높은 소득분위에서 크게 하락한다. 즉 소득 2분위 수급률 49.3%가 소득 3분위에서는 3.4%로 하락한다. 소득 1, 2분위의 높은 수급률에도 불구하고 분포효과에 의해 전체 유자녀가구의 자녀장려금 수급률은 앞서 살펴본 바와 같이 14.2%에 불과하다.

〈표 II-12〉 자녀 유무별 장려금별 재분배 효과

(단위: %)

분위·유형	근로장려금		자녀장려금		근로장려금 또는 자녀장려금	
	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율
1분위						
무자녀	38.7	11.1	0.0	n.a	38.7	11.1
유자녀	65.0	12.1	74.4	6.2	74.4	16.8

〈표 II-12〉의 계속

(단위: %)

분위·유형	근로장려금		자녀장려금		근로장려금 또는 자녀장려금	
	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율	수급률 ¹⁾	수급가구 소득증가율
2분위						
무자녀	42.4	5.9	0.0	n.a	42.4	5.9
유자녀	27.9	4.3	49.3	2.9	49.3	5.1
3분위						
무자녀	7.4	2.6	0.0	n.a	7.4	2.6
유자녀	0.6	3.0	3.4	1.2	3.6	1.7
4분위						
무자녀	2.7	1.6	0.0	n.a	2.7	1.6
유자녀	0.0	n.a	0.4	0.4	0.4	0.4
5분위						
무자녀	0.4	1.2	0.0	n.a	0.4	1.2
유자녀	0.0	n.a	0.0	n.a	0.0	n.a
전체						
전체 가구	17.6	6.2	3.2	3.4	18.8	6.4

주: 1) 수급률은 유형별 전체 가구 중 수급가구의 비율

자료: 저자 작성

5) 빈곤가구 지원 효과

근로연계지원제도(근로장려세제, 자녀장려세제 등)의 운용에 대한 가장 큰 우려는 빈곤가구 지원의 불확실성이다. 근로시장 참여를 전제로 함으로써 근로활동에 종사하기 어려운 장애인 등에의 소득지원에 어려움이 있다는 것이다(Bryan, 2005). 물론 근로연계지원제도의 운용이 그렇지 않은 최저생계보장제도의 폐지를 의미하지는 않지만, 빈곤계층에 대한 추가적인 지원제도로써의 역할 가능성에 대한 지적이다.

근로연계지원제도의 효과성은 빈곤계층에게 근로유인을 제공하되, 근로시장참여가 어려운 빈곤계층이 상대적으로 적을 때 더 높아질 수 있다. 우리나라의 경우에는 빈곤계층의 소득지원제도로써 근로연계제도의 유용성을 평

가해 보는 것이 중요하다. 만약 근로가 어려운 빈곤계층이 많이 존재한다면 근로연계지원제도를 주된 소득지원제도로 활용하기에 어려움이 있을 것이기 때문이다. 이에 따라 현 근로장려세제와 자녀장려세제가 빈곤계층의 소득지원에 어떠한 영향을 미치고 있는지 분석할 필요가 있다.

현재 중위소득 50% 이하 계층으로 정의되는 빈곤계층은 그 정의상 소득분위 1~2분위에 분포하게 된다. 소득 1분위는 정의상 100% 빈곤가구에 속하고, 소득 2분위의 경우 9.8%가 빈곤가구이다. 소득 2분위 가구 중 가구주 연령에 따른 빈곤가구 비율을 살펴보면 60세 이상 가구주 가구의 빈곤가구 비율이 11.5%로 가장 높은 수준이다. 반면 근로가능 연령 가구주 가구의 경우 빈곤가구 비율이 각각 6.1%(20~40세), 8.3%(40~60세)로 상대적으로 낮은 수준이다.

이러한 빈곤가구 중 근로장려금 미수급 가구의 비중은 소득 1분위의 경우 59.2%, 2분위는 48.6%에 달한다. 미수급 가구의 비중은 가구주 연령이 높아질수록 커지는데, 60세 이상 가구주 가구의 미수급 비율이 소득분위에 따라 66.9%(1분위), 58.0%(2분위)로 높은 수준이다. 이러한 결과는 근로연계지원제도가 빈곤계층의 소득지원에 한계가 있다는 주장을 어느 정도 뒷받침하고 있음을 보여준다. 그러나 이러한 비판에는 근로장려금제도가 빈곤계층의 소득지원정책을 대체하는 정책이 아닌 점도 고려할 필요가 있다.

〈표 II-13〉 빈곤가구의 근로장려금 수급 현황

(단위: 가구, %)

구분	총 가구	빈곤가구		미수급 빈곤가구	
		규모	비율	규모	비율
1분위					
20~40세	206	206	100.0	57	27.7
40~60세	674	674	100.0	255	37.8
60세~	2,734	2,734	100.0	1,829	66.9
소계	3,614	3,614	100.0	2,141	59.2
2분위					
20~40세	408	25	6.1	5	20.0
40~60세	1,263	105	8.3	37	35.2

〈표 II-13〉의 계속

(단위: 가구, %)

구분	총 가구	빈곤가구		미수급 빈곤가구	
		규모	비율	규모	비율
60세~	1,941	224	11.5	130	58.0
소계	3,612	354	9.8	172	48.6
합계	7,226	3,968	54.9	2,313	58.3

주: 2019년 소득기준 빈곤가구로서 2020년 근로장려금 수급 여부임

자료: 저자 작성

빈곤가구의 근로장려금 미수급 원인은 소득이 낮은 경우와 재산 초과로 나뉜다. 가장 큰 원인은 소득이 낮아 근로장려금을 수급할 수 없는 경우이다. 구체적으로 근로장려금 산출액이 1만 5천원 미만일 경우에는 없는 것으로 간주하고 있기 때문에, 점증률 37.5%를 감안하면 4만원 미만의 노동소득(총급여와 사업소득)을 가진 가구이다. 이러한 저소득 빈곤가구는 근로장려금 미수급 가구의 80.8%를 차지한다. 소득 1분위의 경우 저소득 사유가 83.0%이며 소득 2분위는 52.9%에 달한다. 가구주 연령에 따른 저소득 사유의 비율은 근로활동 참여에 어려움이 있는 60세 이상 고령가구에서 높은 수준이다. 소득 1분위로서 가구주 연령 60세 이상인 빈곤가구의 근로장려금 미수급 사유로 소득이 낮은 가구는 전체의 87.3%에 이른다. 이러한 고령가구주 빈곤가구의 경우, 근로장려금의 노동시장 참여 유인이 발휘되기 어렵다.

다음의 미수급 사유는 재산 기준 초과이다. 재산 규모가 2억원을 초과할 경우 근로장려금을 수급할 수 없으므로, 이를 초과하여 수급하지 못한 빈곤가구의 비율이 33.3%에 달하였다. 소득 1분위의 경우 미수급 빈곤가구 비율이 30.4%에 불과하였으나, 소득 2분위 가구의 경우 동 비율이 69.8%로 매우 높게 나타났다. 이는 소득 2분위 빈곤가구의 미수급 사유 중 저소득 사유(52.9%)에 비해 더 높은 수준이다. 소득이 상대적으로 높아질수록 재산 기준이 제약적으로 작용하고 있음을 보여준다.

〈표 II-14〉 빈곤가구의 근로장려금 미수급 사유

(단위: 가구, %)

구분	미수급 빈곤가구	저소득가구		소득 초과가구		재산 초과가구	
		규모	비율	규모	비율	규모	비율
1분위							
20~40세	57	20	35.1	0	0.0	37	64.9
40~60세	255	161	63.1	4	1.6	111	43.5
60세~	1,829	1,596	87.3	2	0.1	502	27.4
소계	2,141	1,777	83.0	6	0.3	650	30.4
2분위							
20~40세	5	0	0.0	0	0.0	5	100.0
40~60세	37	17	45.9	2	5.4	21	56.8
60세~	130	74	56.9	1	0.8	94	72.3
소계	172	91	52.9	3	1.7	120	69.8
합계	2,313	1,868	80.8	9	0.4	770	33.3

- 주: 1. 2019년 소득기준 빈곤가구로서 2020년 근로장려금 수급 여부임
 2. 저소득가구는 근로장려금이 1만 5천원 미만(근로장려금 없는 것으로 간주)인 가구
 3. 미수급 사유는 중복 적용될 수 있으므로 비율의 합은 100% 초과 가능

자료: 저자 작성

빈곤계층의 노동시장 참여를 제한하는 요인으로 대표적인 것은 연령, 건강상태 등이다. 미수급 빈곤가구 중 60세 이상 가구주 가구의 비중이 84.7%에 달한다. 소득이 낮은 1분위의 경우 그 비중이 85.4%로 더욱 높은 수준을 보인다. 근로능력에 영향을 미치는 장애인가구의 비중도 21.9%에 달하고 있다. 빈곤가구 중 장애인가구의 비중은 소득 1분위와 2분위 사이에 큰 차이가 없다. 장애는 노동시장을 통한 소득 증가에 어려움을 야기하므로 다른 유형의 빈곤계층 지원제도가 필요하다.

〈표 II-15〉 근로장려금 미수급 빈곤가구의 노동시장 참여 가능성

(단위: 가구, %)

구분	미수급 빈곤가구	고령가구		장애인가구	
		규모	비율	규모	비율
1분위	2,141	1,829	85.4	472	22.0
2분위	172	130	75.6	34	19.8
합계	2,313	1,959	84.7	506	21.9

- 주: 1. 2019년 소득기준 빈곤가구로서 2020년 근로장려금 수급 여부임
 2. 장애인가구는 부부 중 적어도 1명이 장애인인 가구
 3: 미수급 사유는 중복 적용될 수 있으므로 비율의 합은 100% 초과 가능

자료: 저자 작성

근로장려금으로 지원 가능한 빈곤가구는 약 40%를 웃도는 수준으로 분석된다. 빈곤가구에 대한 지원 관점에서는 60% 정도가 배제되고 있어 일정한 한계를 보여주고 있다. 이러한 결과는 근로장려금 미수급 빈곤가구의 경우 고령·장애 등으로 인해 소득 확보를 위한 노동시장 참여에 어려움이 있어 나타난 것이다. 동 계층들의 경우 건강상 이유로 낮은 노동소득을 획득할 수밖에 없어 근로장려금을 수급하기 어렵다. 이러한 건강상 한계로 인한 빈곤가구는 근로연계프로그램이 아니라 기초생활보장 측면에서 접근하는 것이 바람직하다. 이는 빈곤계층에 집중된 지원제도로서 설계될 수 있다.

근로장려금 미수급의 또 다른 원인은 재산요건이다. 재산 기준을 초과하여 근로장려금을 수급할 수 없는 빈곤계층도 미수급 빈곤계층의 30% 수준에 달하고 있다. 빈곤가구의 경우, 자산 축적이 교육·훈련 등을 통해 나온 일자리로의 전직에 도움이 될 수 있으므로 제약적으로 적용할 필요성은 낮다. 따라서 재산 기준의 완화를 통해 빈곤계층에 대한 지원 효과를 높일 수 있다.

근로장려금을 통한 빈곤가구 지원은 근로 무능력가구에 대해서는 한계가 뚜렷하다. 그러나 근로 능력이 있는 가구에는 보충적 소득지원제도가 갖는 근로 유인 감퇴 효과를 극복할 수 있는 유용한 정책이다. 근로장려금제도의 장점이 잘 발휘될 수 있도록 근로연계지원제도와 일반적 소득지원정책을 구성하는 것이 중요하다. 근로할 수 없는 빈곤계층에는 보충적 소득지원제도를 집중적으로 적용하되, 근로 능력자에게 근로장려금제도의 역할을 강화해 나가는 것이 필요하다.

다. 소결

근로장려금과 자녀장려금제도는 2018년 대폭적인 제도 확대 이후 연간 총지출 규모 약 5조원에 이르는 중요한 제도로 기능하고 있다. 근로장려와 소득지원 목적으로 도입된 동 제도들의 효과성 분석은 주로 근로장려, 즉 노동시장 측면에 중점을 두어 왔다. 이는 두 제도가 단순한 복지프로그램의 문제점을 비판하면서 근로장려를 위해 제도로 설계·도입되었기 때문이다.

반면 소득지원 효과에 대한 분석은 상대적으로 단순하고 미흡했다. 소득 지원 효과 연구는 단순한 소득재분배 효과를 추정하는 정도에 그쳤다. 본고는 상대적으로 소홀히 다루어졌던 근로장려금, 자녀장려금의 지원효과를 기존의 소득계층뿐만 아니라 가구유형, 연령, 자녀 유무 등 다양한 관점으로 확장하였다. 제도의 효과 분석은 직접적 효과를 대상으로 하였고, 제도가 야기하는 개인 및 가구의 행태 변화를 반영하는 간접효과는 포함하지 않았다.

소득계층 간 재분배 관점에서 평가한 근로장려금은 소득 1, 2분위에 집중된 효과를 보이며, 이를 통해 소득 5분위 배율을 4.8% 개선시킨다. 반면 자녀장려금은 자녀 있는 가구에 중점을 두어 지원하므로 저소득가구를 중심으로 설계하였지만, 소득 2분위의 수급률이 가장 높은 것이 특징이다. 자녀 있는 가구의 소득 수준이 조금 높기 때문이다. 이에 따라 소득 5분위 배율은 0.7% 개선에 그친다.

가구유형별 재분배 관점에서는 단독가구와 맞벌이가구의 소득 기준에서 혼인 패널티가 존재한다. 즉 지원대상 가구의 소득 기준이 단독가구 2인이 동일 소득에서 혼인하여 맞벌이가구가 되면 장려금이 줄어들도록 설정되어 있다. 혼인이 출산의 전제조건으로 작용하고 있는 현실에서, 향후 제도 확대 시 혼인 패널티 규모에 대해 재검토해 볼 필요가 있다. 이는 가구유형에 따른 제도적 격차이므로 형평성 차원에서 개선할 필요가 있다.

제도 설계를 반영하여 단독가구와 홑벌이가구는 상대적으로 높은 수급률을 보인다. 맞벌이가구의 경우 두 제도를 합치더라도 수급률은 7.2%에 불과하다. 자녀장려금의 맞벌이가구 수급률은 상대적으로 낮은 소득 기준으로 인하여 홑벌이가구의 6.5%에 비해 크게 낮은 2.6%에 그치고 있다. 자녀양육비 부담을 고려한 설계이지만 자녀양육의 요건 중 하나인 시간에 대한 고려는 상대적으로 부족하기 때문이다. 가정양육 여건이 되지 않는 가구의 경우, 상대적으로 높은 소득을 통해 높아진 양육비용을 부담해야 하기 때문이다. 양육여건을 고려하지 않고 소득상한을 동일하게 설정하는 것은 맞벌이가구에 대한 고려가 미흡한 것으로 볼 수 있다.

근로장려금의 가구주 연령별 수급률을 살펴보면 60세 이상 가구주 가구의

수급률이 21.9%로 가장 높고, 근로가능 가구주 가구의 수급률은 연령대에 따라 14.7%(20~40세), 13.9%(40~60세)에 머무르고 있다. 상대적으로 저소득 가구인 고령가구 중심의 수급구조를 보인다. 소득 수준이 낮은 고령가구에 상대적으로 큰 근로유인을 제공하기 때문이다. 노동생산성이 높은 핵심 근로계층의 근로유인 제고에도 효과를 발휘할 수 있도록 개선방안을 모색할 필요가 있다.

자녀장려금의 경우에는 자녀양육 확률이 높은 20세 이상 40세 미만 가구주 가구의 수급률이 7.3%로 가장 높다. 다른 연령대 가구주 가구의 수급률은 각각 5.4%(40세 이상 60세 미만), 0.1%(60세 이상)로 낮은 수준이다. 양육 부담 시기 가구의 자녀장려금 수급률이 낮은 것은 자녀장려금이 매우 보수적으로 운용되고 있음을 보여준다. 또한 근로장려금과 자녀장려금 수급가구의 중복성이 매우 높다. 자녀장려금의 대상을 저소득층으로 지나치게 한정함으로써 제도의 분리 운영 취지를 달성하지 못하고 있기 때문이다. 자녀세액공제, 아동수당 등의 재정제도들과 상관관계 속에서 분리 운영 필요성에 대해 재검토해 볼 필요가 있다.

근로장려금제도가 빈곤층 지원제도로서 갖는 한계는 비교적 뚜렷하다. 근로 능력이 없는 저소득가구에의 지원에는 유효하지 않기 때문이다. 반면 근로 능력이 있는 계층의 경우 소득지원 효과와 함께 근로유인을 자극하는 긍정적인 효과가 함께 나타난다. 하나의 제도로 모든 계층에 효과적인 소득지원을 하기 어렵다는 점을 감안하여 근로장려금제도의 한계를 보완할 수 있는 정책조합이 중요하다. 근로 능력자에게는 근로참여를 유도하는 근로장려금제도가, 근로 무능력자에게는 국민기초생활보장제도와 같은 차별화된 소득지원정책이 효과적일 것이다.

한편 제약적으로 적용되는 재산 기준의 경우, 이를 완화함으로써 빈곤계층 지원을 강화할 수 있으므로 기준을 완화할 필요가 있다. 저소득 근로자 가구에 대한 소득지원과 이를 바탕으로 한 자산 형성은 보다 높은 소득계층으로의 이동에 긍정적 영향을 미치기 때문이다.

3. 제도 구성요소별 효과성 분석

근로장려금제도는 점증구간, 평탄구간, 점감구간 등 세 가지 구성요소들의 조합으로 이루어져 있다. 점증구간은 소득 증가에 따라 근로장려금도 증가하는 구간이다. 점증구간은 소득자의 임금률을 높이는 효과를 지녀 근로를 유인하는 효과가 있다. 평탄구간은 소득 증가에도 불구하고 지원되는 근로장려금이 일정하게 유지되는 구간이다. 즉 동 소득구간의 가구에 최대급여를 제공하여 소득지원 효과가 가장 큰 구간이다. 점감구간은 장려금을 점진적으로 줄여가는 구간으로서 이에 따른 근로유인의 역효과를 줄이기 위한 것이다. 자녀장려금제도는 소득지원의 목적을 반영하여 점증구간이 없고 평탄구간과 점감구간으로 구성되어 있다.

본 절은 근로장려금제도의 세 가지 구성요소의 효과성을 분석한다. 이를 위해 지원금액을 인상하는 방안과 지원대상을 확대하는 방안을 분석하고 이러한 제도 변화가 소득분배에 미치는 영향을 평가한다. 구체적인 제도 확대 규모는 20% 수준으로 설정하였다. 이는 40~50% 수준의 대폭적 확장이 이루어진 2019년과 6~10% 소폭 확장이 이루어진 2022년의 중간 규모이다.

구체적으로 지원금액을 인상하는 방안은 다시 세 가지 시나리오로 구성된다. 최대급여를 인상하거나 점증률을 높이거나 점증구간을 없애는 것이다. 지원금액 인상만 포함하기 위해 최대급여 인상시나리오는 점증률과 점감률을 기존 제도와 동일하게 유지하면서 최대급여를 인상한다. 이러한 급여인상 방법은 최대급여 지급구간의 축소와 함께 이루어진다. 점증률을 높이는 시나리오 역시 높아진 점증률로 최대급여 수준에 빠르게 도달하기 때문에 자연스럽게 최대급여 구간의 증가가 나타난다. 한편 점증구간을 없애는 시나리오는 기존의 점증구간이 최대급여가 지급되는 평탄구간으로 전환되는 방안이다.

한편 지원대상을 확대하는 시나리오는 두 가지로 구성된다. 점감구간을 기존 제도보다 길게 설정하거나 최대급여 구간을 넓히는 방안이다. 전자는 노동유인에 대한 역효과를 줄이면서 수급대상을 확대하는 방안이며, 후자는 보다 높은 소득자에게까지 최대급여를 제공함으로써 전체 수급자를 확대하

는 방안이다.

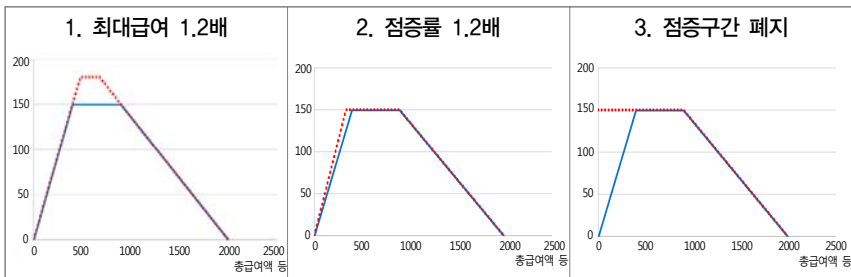
이러한 지원금액 인상 및 지원대상 확대시나리오들은 각각 지원금액이 증가하는 소득구간이 다르게 형성되어 분배효과도 달라지게 된다. 이러한 분배 개선효과의 효과성을 비교함으로써 향후 제도개선에 시사점을 제공하고자 한다. 분배효과를 검토하는 지표는 전통적인 빈곤율, 지니계수, p90/p50 배수 등이다. 빈곤율과 지니계수는 상대적으로 낮은 소득계층에 대한 지원효과를 크게 반영하는 지표이다. 반면 p90/p50은 소득분포 중 50%와 90% 경계소득의 비율로서, 중위소득가구와 상위소득가구의 소득격차를 측정하는 지표이다.

가. 지원금액 인상

현 제도 수혜대상을 유지하면서 지원금액을 높이는 세 가지 시나리오들의 효과는 수급가구의 소득 증가로 나타난다. 지원금액의 인상이 점증구간 또는 최대급여 구간에서 이루어지기 때문에 동 소득구간에 많이 분포하는 가구유형의 소득 증가율이 높다. 2인의 소득으로 구성되는 홑벌이가구보다는 1인의 소득활동에 기반하는 단독가구, 홑벌이가구의 소득증가율이 높다.

[그림 II-13] 지원금액 인상시나리오의 구성

(단위: 만원)



주: 단독가구 기준

자료: 저자 작성

지원금액 인상 시나리오에 관계없이 단독가구보다는 홑벌이가구의 소득 증가율이 더 높게 나타났다. 이는 부양가족이 있는 홑벌이가구의 소득분포가

상대적으로 지원금액 수준이 높은 구간에 밀집되어 있기 때문이다. 근로장려금 도입 이전 평균 경상소득은 홑벌이가구 2,301만원으로, 단독가구 1,587만 원에 비해 상대적으로 높은 수준이다.

〈표 II-16〉 지원금액 인상시나리오에 따른 소득 증가

(단위: 가구, 만원, %)

유형	가구수	총비용	비용 증가 폭	수급률	수급가구 소득 증가 폭		수급가구 소득증가율 ¹⁾	
					기존	인상 시	기존	인상 시
1. 최대급여 1.2배								
단독가구	5,867	149,878	7,023	27.0	96	100	6.0	6.3
홑벌이가구	6,909	190,414	10,469	18.2	159	168	6.9	7.3
맞벌이가구	5,288	50,386	1,635	6.5	161	167	5.1	5.3
전체	18,064	390,677	19,127	17.6	129	136	6.2	6.6
2. 점증률 1.2배								
단독가구	5,867	150,370	7,515	27.0	96	101	6.0	6.3
홑벌이가구	6,909	186,901	6,956	18.2	159	165	6.9	7.2
맞벌이가구	5,288	49,012	261	6.5	161	162	5.1	5.1
전체	18,064	386,283	14,732	17.6	129	134	6.2	6.5
3. 점증구간 폐지								
단독가구	5,867	174,755	31,899	27.0	96	116	6.0	7.3
홑벌이가구	6,909	221,182	41,237	18.2	159	195	6.9	8.5
맞벌이가구	5,288	49,050	300	6.5	161	162	5.1	5.1
전체	18,064	444,987	73,436	17.6	129	153	6.2	7.4

주: 1) 수급가구 소득증가율은 ETC 도입 이전 상태 대비 기존 제도, 인상시나리오의 소득증가율임
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료를 바탕으로 저자 계산

정책효과는 빈곤율과 지니계수를 기준으로 살펴본다. 빈곤율은 근로빈곤을 축소하기 위한 근로장려금 본연의 목적을 평가하기 위한 것이다. 지니계수는 전반적인 재분배에의 기여 정도를 평가하기 위한 것이다. 각 시나리오 별로 요구되는 자원 규모가 다르므로 이를 반영하기 위해 예산 규모에 대한 지표개선 정도를 기준으로 평가한다. 동시에 현재 운용 중인 근로장려금제도 효과와도 비교한다.

소요재원 10억원당 상대빈곤율 축소효과를 비교하기 위해 먼저 기존 근로장려금제도의 효과를 도출하였다. 기존 근로장려금제도는 예산 10억원 지출을 통해 빈곤율을 0.35%p 축소시키는 것으로 나타났다. 동 제도를 조정함으로써 나타나는 빈곤율 개선효과는 점증률 인상이 가장 효율적이다. 즉 점증률 20% 상향 조정의 빈곤율 개선 정도는 예산 10억원당 0.41%p로 기존 근로장려금제도보다도 높게 나타난다. 더구나 동 효과는 점증률 인상으로 인한 노동시장의 인센티브 변화효과를 반영하지 않은 것이다. 이를 감안한다면 점증률 상향 시나리오의 빈곤율 개선 정도는 더 높아질 것이다.

최대급여 인상과 점증구간 폐지 시나리오의 빈곤율 개선 효과성은 현 근로장려금제도보다 낮게 나타났다. 점증구간 폐지의 빈곤율 개선 정도는 예산 10억원당 0.32%p로 0.29%p에 그친 최대급여 인상시나리오보다 효과적인 것으로 나타났다.

지원금액 인상의 세 가지 시나리오 중 빈곤율 개선 효과성은 점증구간 인상, 점증구간 폐지, 최대급여 인상 순으로 낮아진다. 향후 제도 확대 또는 개선이 이루어진다면 이러한 비용 대비 효과성을 감안하여 조정할 필요가 있다.

〈표 II-17〉 지원금액 인상시나리오의 빈곤율 개선효과

(단위: %, %p)

구분	상대빈곤율(%)			10억원당 빈곤율 개선 폭 ¹⁾	
	도입 전	기존	인상 시	기존	인상 시
1. 최대급여 1.2배					
단독가구	19.9	19.3	19.2	-0.42	-1.46
홀벌이가구	17.0	15.5	15.4	-0.87	-0.83
맞벌이가구	8.6	8.4	8.4	-0.43	n.a
전체	22.0	20.7	20.6	-0.35	-0.29
2. 점증률 1.2배					
단독가구	19.9	19.3	19.2	-0.42	-1.13
홀벌이가구	17.0	15.5	15.3	-0.87	-1.66
맞벌이가구	8.6	8.4	8.4	-0.43	n.a
전체	22.0	20.7	20.6	-0.35	-0.41

〈표 II-17〉의 계속

(단위: %, %p)

구분	상대빈곤율(%)			10억원당 빈곤율 개선 폭 ¹⁾	
	도입 전	기존	인상 시	기존	인상 시
3. 점증구간 폐지					
단독가구	19.9	19.3	18.6	-0.42	-2.35
홀벌이가구	17.0	15.5	15.0	-0.87	-1.02
맞벌이가구	8.6	8.4	8.4	-0.43	n.a
전체	22.0	20.7	20.4	-0.35	-0.32

주: 1) 10억원당 빈곤율 개선 폭은 ETC 도입 이전 대비 기존 제도, 기존 제도 대비 지원금액 인상시나리오의 변화에 대한 단위 예산당 빈곤율 개선 폭(%p)임

자료: 저자 작성

빈곤율 개선에 대한 효과성 분석은 근로장려금의 역할을 좁게 설정한 것으로 볼 수 있다. 중위소득 50% 이하인 상대적 빈곤계층을 줄이는 빈곤 대응정책적 역할만 평가하는 것이다. 반면 보편적 근로장려세제는 넓은 의미에서 시장소득의 격차 완화라는 차원에서 그 의의를 찾을 수 있다. 단순히 빈곤 상태에서의 탈출이 아니라 사회 전반의 소득격차 축소로 그 역할이 확대되는 것이다. 이런 관점을 Burman(2019; 2020)은 중산층으로 확대하여 이들의 상대적 소득 수준을 유지하기 위해 보편적 근로장려세제를 제안하였다.

이러한 목적에 부합하기 위해서는 빈곤율이 아닌 다른 지표에의 효과를 분석하여야 한다. 그러나 현재 이를 대표한 지표가 없어 전체 사회의 소득 분배 상태를 나타내는 지니계수 개선에 대한 효과성 분석을 시행한다. 지니계수는 일부 계층이 아닌 구성원 전체의 소득 불균등도를 측정하는 지표이기 때문이다.

분석 결과 예산 1조원당 지니계수 개선 폭은 기존 근로장려금제도는 0.90pt 수준이다. 지원금액 인상시나리오들의 지니계수 개선 효과성은 점증구간 폐지가 1.03pt로 가장 높았다. 다음으로 점증률 인상 1.01pt이며 최대급여 증가는 가장 낮은 0.91pt로 나타났다. 이러한 개선 효과성은 여전히 저소득층에 집중된 지원이 지니계수 개선 효과성에도 우위에 있음을 보여준다. 이는 지니계수 자체의 특성에 따른 결과이기도 하다.

〈표 II-18〉 지원금액 인상시나리오의 지니계수 개선효과

(단위: 지니pt)

구분	지니계수			1조원당 지니개선 폭 ¹⁾	
	도입 전	기존	인상 시	기존	인상 시
1. 최대급여 1.2배	0.4353	0.4320	0.4318	-0.90	-0.91
2. 점증률 1.2배			0.4318		-1.01
3. 점증구간 폐지			0.4312		-1.03

주: 1) 1조원당 지니계수 개선 폭은 ETC 도입 이전 대비 기존 제도, 기존 제도 대비 지원금액 인상시나리오의 변화에 대한 단위 예산당 지니계수 개선 폭(%p)임

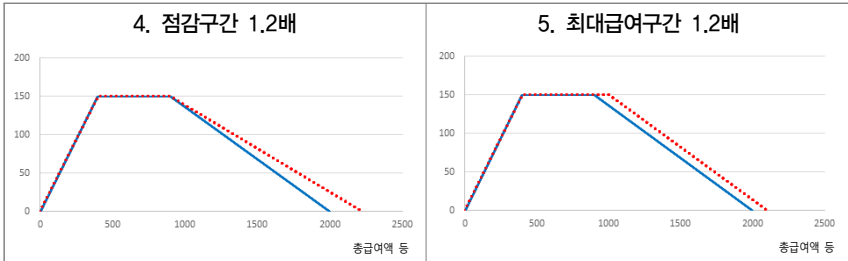
자료: 저자 작성

나. 지원대상 확대

지원대상을 확대하는 두 가지 시나리오는 최대급여구간 또는 점증구간의 확대를 통해 근로장려금 수혜 상한소득을 높이는 방안이다. 곧 최대 지원금액을 현 수준으로 유지하면서 수혜대상을 늘리게 된다.

〔그림 II-14〕 지원대상 확대시나리오의 구성

(단위: 만원)



주: 단독가구 기준

자료: 저자 작성

최대급여구간 확대와 점증구간 확대는 가구유형 중 홑벌이가구의 소득증가율을 가장 높인다. 다음으로 단독가구와 맞벌이가구 순으로 소득증가율이 낮아진다. 이러한 결과는 시나리오에서 고려하고 있는 20% 수준의 지원대상 확대는 여전히 상대적으로 소득이 낮은 단독가구와 홑벌이가구의 제도 수혜율을 높임을 알 수 있다.

수혜율 측면에서는 상대적으로 길게 설정된 점증구간의 확대가 최대급여

구간 확대보다 큰 효과가 있는 것으로 나타났다. 점감구간 확대는 근로장려금 수혜율을 2.4%p(17.6 → 20.0%) 높이는 반면, 최대급여구간 확대는 1.2%p(17.6 → 18.8%) 증가시킨다.

〈표 II-19〉 지원대상 확대시나리오에 따른 소득 증가

(단위: 가구, 만원, %)

유형	가구 수	총 비용	비용 증가폭	수급률	수급가구 소득증가 폭		수급가구 소득증가율	
					기존	확대 시	기존	확대 시
4. 점감구간 1.2배								
단독가구	5,867	156,957	14,101	30.2 (27.0)	96	93	6.0	5.5
홀벌이가구	6,909	196,915	16,970	20.3 (18.2)	159	156	6.9	6.4
맞벌이가구	5,288	59,596	10,846	8.5 (6.5)	161	148	5.1	4.2
전체	18,064	413,467	41,917	20.0 (17.6)	129	125	6.2	5.6
5. 최대급여구간 1.2배								
단독가구	5,867	154,649	11,794	28.5 (27.0)	96	97	6.0	5.9
홀벌이가구	6,909	192,660	12,715	19.2 (18.2)	159	161	6.9	6.8
맞벌이가구	5,288	57,897	9,147	7.5 (6.5)	161	163	5.1	4.9
전체	18,064	405,207	33,656	18.8 (17.6)	129	131	6.2	6.1

주: () 안은 기존 제도하의 수급률

자료: 저자 작성

빈곤율 개선 관점에서 평가한 지원대상 확대시나리오의 효과는 낮은 소득 구간을 대상으로 설정한 최대급여구간 확대(시나리오 (5))가 상대적으로 우위에 있다. 최대급여구간 확대는 상대적으로 낮은 소득구간에 대한 지원액을 늘리기 때문이다. 반면 점감구간을 확대하는 시나리오 (4)의 경우 빈곤율을 개선하지 못하는 것으로 나타났다. 점감구간의 확대는 상대적으로 높은

소득가구에 대해 최대급여보다 낮은 금액을 지원하기 때문이다.

그러나 전체적으로 지원대상 확대 방안들의 빈곤율 개선 폭은 매우 제한적으로 나타난다. 시나리오 (4), 시나리오 (5)의 전체 빈곤율은 거의 변화가 없다. 가구유형별 소득분포에 따라 빈곤율의 미세한 변화가 있지만 전체적으로는 무시할 만한 수준이다. 이는 2019년 기준 제도에서의 추가적인 제도 확대는 빈곤 개선보다는 전반적인 소득분포 개선에 기여하는 것으로 평가될 수 있다.

예산 1조원당 지니계수 개선 폭은 기존 제도가 0.90pt 수준이었는데, 추가적인 확대는 0.68pt(시나리오 (4))~0.73pt(시나리오 (5))수준으로 소폭 낮아진다. 상대적으로 높은 소득가구를 대상으로 확대하기 때문이다. 동일한 이유로 인해 지원대상 확대시나리오의 지니계수 개선 효과성은 지원금액 인상시나리오의 그것에 비해 낮게 나타난다.

〈표 II-20〉 지원대상 확대시나리오의 빈곤율 개선효과

(단위: %, %p)

구분	상대빈곤율			10억원당 빈곤율 개선 폭 ¹⁾	
	도입 전	기존	인상 시	기존	인상 시
4. 점감구간 1.2배					
단독가구	19.9	19.3	19.4	-0.42	0.85
홀벌이가구	17.0	15.5	15.5	-0.87	0.17
맞벌이가구	8.6	8.4	8.3	-0.43	-0.52
전체	22.0	20.7	20.7	-0.35	0.01
5. 최대급여구간 1.2배					
단독가구	19.9	19.3	19.4	-0.42	1.01
홀벌이가구	17.0	15.5	15.4	-0.87	-0.23
맞벌이가구	8.6	8.4	8.3	-0.43	-0.62
전체	22.0	20.7	20.6	-0.35	-0.05

주: 1) 10억원당 빈곤율 개선 폭은 ETC 도입 이전 대비 기존 제도, 기존 제도 대비 지원대상 확대시나리오의 변화에 대한 단위 예산당 빈곤율 개선 폭(%p)임

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료를 바탕으로 저자 계산

〈표 II-21〉 지원대상 확대시나리오의 지니계수 개선효과

(단위: %p)

구분	지니계수			1조원당 지니개선 폭 ¹⁾	
	도입 전	기존	확대 시	기존	확대 시
4. 점감구간 1.2배	0.4353	0.4320	0.4317	-0.90	-0.68
5. 최대급여구간 1.2배			0.4317		-0.73

주: 1) 1조원당 지니계수 개선 폭은 ETC 도입 이전 대비 기존 제도, 기존 제도 대비 지원대상 확대시나리오의 변화에 대한 단위 예산당 지니계수 개선 폭(%p)임

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료를 바탕으로 저자 계산

다. 소결

근로장려금의 구성요소별 효과성 분석은 전통적인 빈곤율, 지니계수 관점에서 저소득층에 대한 지원이 더 효과적임을 보여준다. 상대적으로 저소득층에 대한 지원금액을 높이는 지원금액 인상시나리오의 효과성이 지원대상 확대시나리오에 비해 우위에 있음을 확인할 수 있었다.

지원금액 인상시나리오는 현 제도보다 지니계수 개선 효율성에서 우위에 있는 것으로 나타났다. 그중에서도 점증률 인상은 가장 높은 효과를 보이는 방안이다. 점증구간이 긍정적인 근로유인 효과를 유인한다는 측면을 감안하면 점증률 인상은 가장 우선순위 높은 제도 확대시나리오라 할 수 있다.

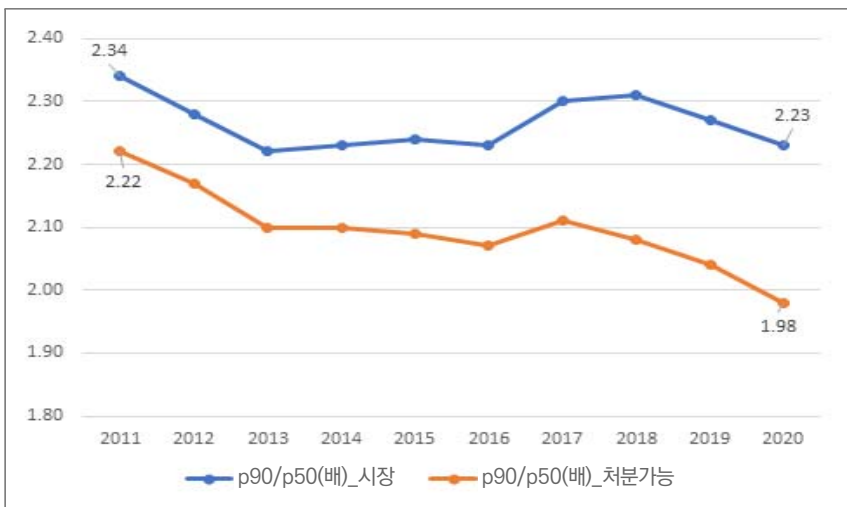
한편 지원대상 확대시나리오는 빈곤율 개선에의 효과는 거의 없으며 지니계수 개선에는 기여하는 것으로 나타났다. 상대적으로 높은 소득구간으로 지원대상을 확대하는 것은 새로운 제도 정책목적 설정이 필요함을 보여준다. 점차 확대되고 있는 중산층과 고소득층 간 소득격차 확대는 중요한 제도 확대의 유인이 될 수 있다. 빈곤율에 대한 대응 다음으로 사회의 연대성을 확보하는 방안은 소득격차를 일정 수준 이내로 유지하는 것일 수 있기 때문이다.

통계청 「가계금융복지조사」에 따르면 상위 90%와 중위소득 50%의 배수는 2010년대 정체 내지 감소 추세에 있다. 시장소득의 경우 등락하는 가운데 일정한 수준을 유지하는 것으로 판단된다. 2011년 2.34배에서 2020년에는 2.23배 수준으로 소폭 낮아졌다. 가계의 자발적 경제활동에 따른 결과 중위 50%와 상위 90%의 소득격차가 줄어들고 있다는 것은 매우 고무적이다.

중상위 계층 간 소득 격차가 축소됨에 따라 정부의 정책 개입 필요성도 낮아지게 된다.

시장소득의 격차는 정부의 소득세 등 재분배정책으로 인하여 크게 축소된다. 2011년 p90/p50 배수는 2.22배에서 지속적으로 개선되어 2020년에는 1.98배 수준으로 낮아졌다. 즉 우리나라의 소득분포가 상위계층과 중위계층의 격차가 축소되는 방향으로 이루어졌음을 알 수 있다.

[그림 II-15] 소득격차의 변화(p90/p50)

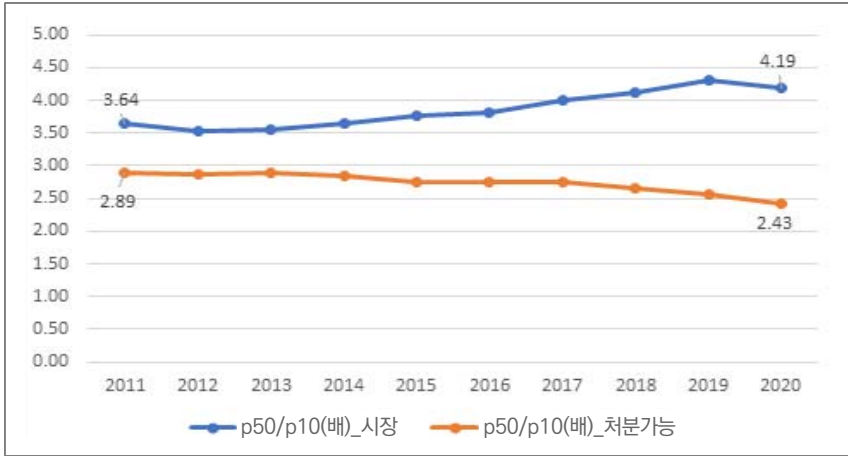


주: p90, p50은 각각 소득 90%, 50% 분위 경계값을 의미함

자료: 통계청 국가통계포털, 「가계금융복지조사」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01, 검색일자: 2022. 6. 28.

한편 중위소득과 하위 10% 소득의 격차를 나타내는 p50/p10은 조금 다른 형태를 보여준다. 시장소득의 격차는 2010년대 꾸준한 증가세를 보인다. 비록 2020년 전년 대비 소폭 낮아지기는 하였지만 p50/p10 배율은 4.19배에 달하였다. 이는 2011년 3.64배에 비해 상당히 높아진 수치이다. 정부의 조세 및 재정정책으로 인한 효과를 반영한 처분가능소득 기준 p50/p10 배율은 이러한 시장소득 격차 확대를 상당히 교정하고 있는 것으로 나타났다. 2011년 2.89배에서 2020년 2.43배로 하락하였기 때문이다.

[그림 II-16] 소득격차의 변화(p50/p10)



주: p50, p10은 각각 소득 50%, 10% 분위 경계값을 의미함

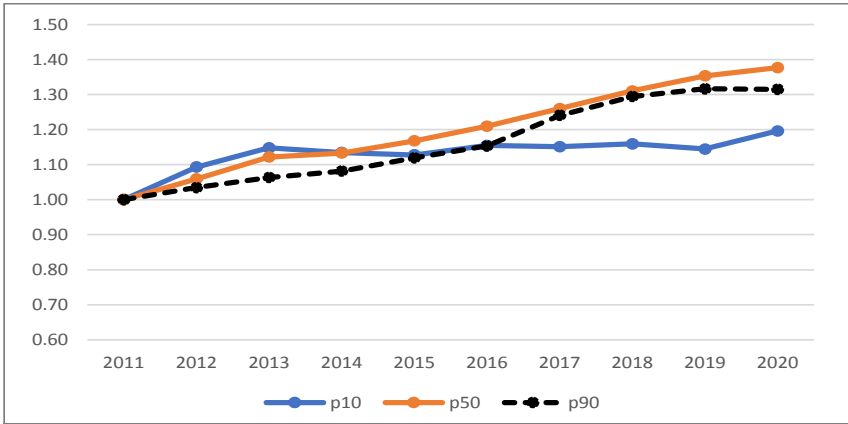
자료: 통계청 국가통계포털, 「가계금융복지조사」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01, 검색일자: 2022. 6. 28.

이러한 소득격차의 확대는 주로 p10 경계소득의 낮은 증가율에 기인한다. p10 소득 수준은 2013년 이후 거의 정체되고 있음을 보여준다. 2011년 소득 수준을 100으로 표준화하였을 때 2013년 시장소득은 115로 증가하였다가 이후 2019년 114로 거의 변화가 없었다. 반면 중위소득인 p50 소득은 2019년 135 수준으로 증가하여 두 소득 간 격차가 확대되었음을 확인할 수 있다. 저소득층의 소득 확대 노력이 소득격차 축소에 중요함을 보여준다. 이를 위해서는 저소득층의 노동시장 참여 유인 제공과 함께 적절한 소득보장정책이 중요하다. 이러한 목적을 달성하기에는 여전히 보편적 소득지원정책보다 하위 소득계층에 집중된 소득지원이 정책 필요성 관점에서 우위에 있음을 보여준다.

한편 중위계층(p50)과 고소득계층(p90) 간 소득격차의 축소는 상대적으로 낮아지는 경제성장률과 연관이 있을 것으로 판단된다. 경제성장률이 높아지는 것은 상대적으로 일차적 수혜계층인 고소득층의 소득증가율이 더 높아진다는 것을 의미하기 때문이다. 우리나라의 경우 수출증가율이 경제성장률에 미치는 영향이 큰데, 이러한 수출은 주로 대기업을 중심으로 이루어지고 있다. 높은 수출증가율은 수출 대기업을 중심으로 임금상승률을 더 높이고 다른 사업체

임금과의 격차를 단기적으로 늘릴 가능성이 높다. 따라서 중위계층과 고소득계층의 소득격차는 저소득계층과의 소득격차 확대보다는 정책적 시사점이 크지 않을 수 있다.

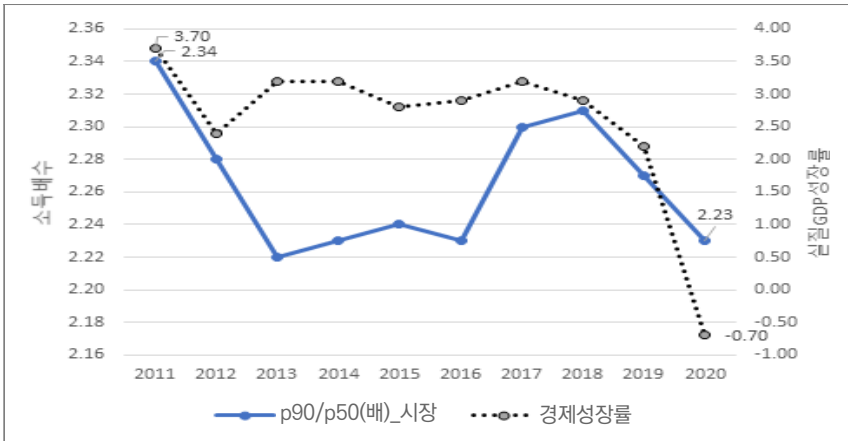
[그림 II-17] 소득분위 시장소득의 변화 추세(2011=1.0)



주: p90, p50, p10은 각각 소득 90%, 50%, 10% 분위 경계값을 의미하며, 2011년을 1.0으로 표준화
 자료: 통계청 국가통계포털, 「가계금융복지조사」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01, 검색일자: 2022. 6. 28.

[그림 II-18] GDP성장률과 시장소득 격차의 변화

(단위: 배, %)



자료: 통계청 국가통계포털, 국민계정 「가계금융복지조사」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01, 검색일자: 2022. 6. 28.

Ⅲ. 일반균형모형 분석

1. 개요

근로장려세제의 확장에 따른 경제적 효과는 일반균형모형을 통해 분석한다. 앞서 제Ⅱ장에서 살펴본 제도 구성요소 변경과 제도 확대의 직접적 효과에 더하여 경제주체들의 행태 변화까지 고려하기 위함이다. 이는 근로장려세제가 갖는 중요한 장점인 근로유인 효과를 명시적으로 고려하기 위한 것이다. 부부가구와 개인의 차별적 근로의사결정을 포함함으로써 근로유인이 가구 형태에 따라 달라지는 현실도 반영하였다.

추가적으로 비교정태분석에서 고려하기 어려운 자원조달 부담까지 분석에 포함하고 있다. 정책을 위한 자원조달 부담과 함께 자원조달 수단의 차이도 고려하고 있다. 현재와 같은 소득세를 통한 조달정책뿐만 아니라 효율적 자원조달 수단으로 알려진 소비세 조달방안도 분석한다.

이러한 일반균형분석을 통해 다양한 변수들에 대한 영향을 살펴보고 합리적인 정책 변화를 유도할 수 있다.

2. 모형의 구조

본 모형은 전영준(2019)의 모형을 소폭 변형한 모형이다. 전영준(2019)의 모형은 최저임금제와 근로장려세제의 상호작용을 분석하기 위한 모형이다. 이 장에서 사용할 모형은 전영준(2019)의 모형에서 최저임금제를 제거한 모형이다. 본 모형이 전영준(2019)과 다른 점은 현행 근로소득세 구조를 반영하였다는 것이다. 근로소득세와 관련된 각종 공제 및 세액공제와 누진세율 구조를 반영한 조세함수를 본 모형에 반영하였다. 또한 정책시나리오에 제시된 근로장려세제의 개인별 운용, 자녀장려금 개편, 아동수당제도 도입, 그

리고 기본소득제 도입의 효과를 분석하기 위한 모형 구조로 변경하였다. 정책시뮬레이션에 사용한 모형의 기본 구조는 다음과 같다.

본 모형이 상정하는 경제는 가계, 기업, 정부로 구성된다. 가계 부문은 생애소득을 기준으로 5개의 소득계층으로 구성된다. 각 소득계층의 가계는 기혼가구와 독인가구로 구성되며, 기혼가구의 경우 주 소득자와 보조 소득자인 배우자로 구성되고, 가구 전체의 후생을 극대화하기 위해 각자의 생애기간 동안의 노동과 소비(저축)를 결정한다. 독인가구는 자신의 노동과 소비에 대한 의사결정을 한다. 각 개인은 21세에 경제활동을 시작하여 사망 위험 없이 80세까지 생존한다. 가계는 유산상속 동기가 없는 순수한 생애주기 선호를 가진 개인들로 구성된다. 생애 기간 동안 각 개인은 실업 위험에 직면하며, 취업 기회가 주어지면 전일제(full-time) 근로, 시간제(part-time) 근로 혹은 실업 상태 중 하나를 선택한다.

기업의 생산기술은 규모에 대한 수익불변(constant-returns-to -scale)을 가정한다. 정부는 복지정책을 유지하며 복지정책은 근로장려세제(earned income tax credit, EITC), 실업보험(unemployment insurance, UI), 국민기초생활보장제도(minimum living standards security, MLSS)로 구성된다. 정부의 예산은 균형을 유지하는 것으로 가정한다. 가계, 기업, 정부는 완전경쟁 노동시장, 자본시장, 생산물시장 환경하에서 의사결정을 한다고 가정한다.

정책시뮬레이션에 이용된 모형에 대한 자세한 내용은 〈부록 1〉에 설명되어 있으며, 모형의 작동을 위해 소득계층별·가구유형별 인구분포, 소득계층별·연령별 임금률, 개인의 선호 관련 모수, 정책 관련 각종 모수 등을 상정한 모형클래버레이션에 대한 설명은 〈부록 2〉에 기술하였다. 본 장에서는 모형을 이용하여 산출된 기준경제의 특징과 정책시뮬레이션 결과를 중심으로 설명하고자 한다.

3. 기준경제 산출 결과

현행의 EITC, 기초생보, 실업보험, 최저임금제를 상정한 기준경제에서 산출된 주요 거시경제변수는 〈표 Ⅲ-1〉에 제시되어 있다. 모형에서 산출된 자

본소득의 GDP 대비 비율은 약 3.8로 실적치에 근접하고 있다. 「국민대차대조표」의 자본소득(생산자본소득) 추계량 수준이 2000~2020년 기간 동안 GDP 대비 비율 평균이 약 3.7인데, 모형의 산출치는 이에 근접하고 있다. 총저축률은 39.1%로서 실적치보다 높게 산출되었다. 동 수치는 총저축률(=총저축/국민총가처분소득)의 2000~2021년 기간 평균(34.7%)과 2021년 현재 수준(36.3%)을 상회하였다. 동 기간 민간저축률 평균은 26.7%이나 본 모형에서는 정부예산균형을 가정하였으므로 민간저축률에 일반정부의 저축률(8.5%)을 더한 총저축률과 비교하였다.

복지급여 지출액은 근로장려금과 자녀장려금의 합이 GDP의 0.4%로서, 2018년과 2019년 근로장려세액과 자녀장려금 지출액 합계(각각 0.28%, 0.27%)를 소폭 상회한다. 실업급여 지출액은 GDP의 1.66%로서 실적치보다 높게 나타났다. 2012~2021년 기간 동안의 지출액 평균이 GDP의 0.43%에 비하여 모형에서 산출된 금액이 크게 나타났다. 최근 실업급여 지출액이 증가하고 있지만(2020년 0.72%, 2021년 0.70%), 이보다 더 높은 수준이 산출되었다. 과대 추계의 원인은 실업급여 수급대상자를 노동가능인구 전체로 가정하여 실제 제도 적용 범위보다 넓게 가정하였기 때문이다. 국민기초생활보장(기초생보)급여 지출액은 GDP의 1.75%로 나타나 실적치를 상회한다. 2014~2019년 기간 동안 실적치 평균은 GDP의 0.2%이며, 의료급여 지출액을 포함하더라도 GDP의 0.6%이다. 과대 산출의 원인은 청년기(20~29세) 수급자 비율이 과대 추정되었기 때문이다. 「2021년 국민기초생활보장 수급자 현황」(보건복지부, 2022)에 의하면 인구수 대비 수급자 비율이 청년기에는 2.1%이나 모형에서 산출된 비율은 20~24세 연령기와 25~29세 연령기의 경우 수급자 비율이 각각 26.5%와 5.8%로 과대 산출되었다. 이는 생애주기모형 내에서 가족 구성원 간의 상호작용 없이 각 개인이 독립적으로 의사결정을 하는 것으로 가정하였기 때문이다. 근로장려금, 자녀장려금, 기초생보, 실업급여를 포함한 정부지출 총액은 GDP의 9.31%로 나타났는데, 이는 현행의 근로소득세 누진도를 모형에서 산출하기 위해 복지급여 지출 이외에 GDP의 5.5% 범위의 정부소비가 지출된다고 가정하였기 때문이다. 본 모형에서는 이러한 정

부소비가 근로소득세로 조달되는 것으로 가정하였다. 근로소득세 수입은 GDP의 7.65%로 나타났다. 실업보험료율은 2.77%로 나타났다.

20~80세 연령 전체의 고용률은 58.7%, 기혼가구는 58.4%, 기혼가구 남성(주 소득자)은 74.4%, 여성(보조 소득자)은 42.5%, 미혼가구는 59.8%로 산출되었다. 연령대를 20~64세로 국한할 경우 전체 고용률은 71.6%, 기혼가구는 71.2%, 기혼가구 남성(주 소득자)은 90.8%, 여성(보조 소득자)은 51.6%, 미혼가구는 73.5%로 산출되었다. 모형에서 산출된 고용률이 실적치 2010~2021년 기간 동안의 평균 65.5%보다 다소 높게 나타났다. 이는 사망 이전 인구수가 모든 연령기에 동일하다는 모형 설정에 기인한다. 연령별 고용률을 보면 모형 산출치가 실적치에 상당히 근접하고 있음을 볼 수 있다(그림 Ⅲ-11).

분배지표인 지니계수는 가처분소득의 경우 0.346, 소비는 0.270, 자산은 0.500으로 산출되었다. 모형에서 산출된 가처분소득 지니계수는 2018년 수준(0.345)에 근접하고 있으나 최근 실적치가 하락하고 있는 추세(2019년 0.339, 2020년 0.331)를 감안하면 다소 과대 추계되었다고도 볼 수 있다.

고용률의 연령별 추이를 보면 기초생보 등 복지급여의 영향을 많이 받는 최저소득계층의 고용률이 낮게 나타났다(그림 Ⅲ-11). 전체 고용률 수준과 독신가구의 고용률 수준은 유사한 추이를 보였다. 기혼가구에서는 주 소득자(남성)에 비하여 보조 소득자의 고용률이 낮게 나타났다. 전일제 비율은 연령이 상승에 따라 증가하였다가 45세 이후 감소하는 추세를 보였다. 최저소득계층의 전일제 비율이 대부분의 연령에서 여타 계층보다 낮은 경향을 보였다. 기혼가구의 주 소득자의 경우 대부분 전일제 근로를 하는 반면, 보조 소득자의 상당 인원이 시간제 근로를 하는 것으로 나타났다. 특히 임금 수준이 상대적으로 낮은 20대, 60대 이상 연령에서 시간제 근로 비중이 높게 나타났다. 총 가용시간 중 노동에 배정한 시간의 비중으로 정의되는 노동시간(=고용률×전일제 비중×전일제 근로시간)의 경우, 주 근로연령대(25~54세) 근로자의 노동시간은 0.30~0.35 수준으로 나타났다. 최저소득계층의 노동시간은 여타 계층에 비하여 낮게 나타났으며, 보조 소득자의 노동시간이 여타 유형의 근로자에 비하여 낮다.

가처분소득은 연령의 상승에 따라 증가하다가 연령 45~60세에서 최고 수준에 도달한 후 감소하는 추이를 보인다(그림 Ⅲ-4). 최저소득계층과 차상위계층의 경우 여타 소득계층에 비하여 가처분소득 감소 시기가 상대적으로 빠르게 나타났다. 기혼가구의 가처분소득이 독신가구보다 크게 나타나고 있으나 그 수준이 독신가구의 2배 수준에는 도달하지 않는데, 이는 보조 소득자의 노동소득이 독신가구의 노동소득에 비하여 낮은 수준이기 때문이다. 보유자산도 가처분소득의 연령별 추이와 유사한 연령별 패턴을 보이나, 최고 수준에 도달하는 시기는 가처분소득에 비하여 상대적으로 높은 연령대(60~69세)에 나타났다. 최저소득계층과 및 차상위계층의 보유자산과 전체 평균 수준의 차이는 가처분소득의 차이보다 크게 나타났으며, 이는 기초생보, 근로장려세제와 같은 저소득층 생계보조정책이 최저소득층의 저축 유인을 대폭적으로 줄이기 때문이다.

근로장려금과 자녀장려금 수급자의 연령별 분포를 보면 대체적으로 20~49세 연령대에 집중적으로 분포되는 것으로 나타났다(그림 Ⅲ-6). 또한 기혼가구가 미혼가구에 비하여 압도적으로 높은 근로장려금 및 자녀장려금 수급자 비율을 나타내고 있다. 가임연령에 있는 연령대와 기혼가구가 자녀장려금의 주 수혜자이기도 하지만, 상대적으로 임금 수준이 낮은 저연령층과 중년층 여성(보조소득자)의 수급률이 상대적으로 높기 때문이다. 최저소득계층의 경우는 예외적으로 전 연령층에서 수급자 비율이 상대적으로 균등하게 나타났다.

〈표 III-1〉 거시경제변수(기준경제)

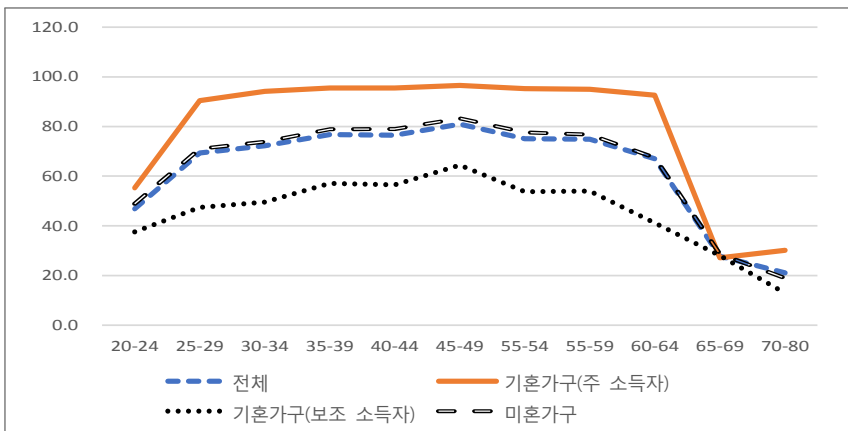
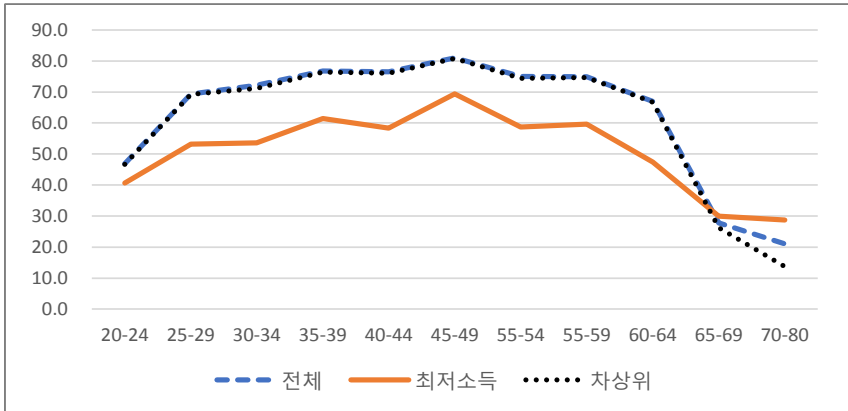
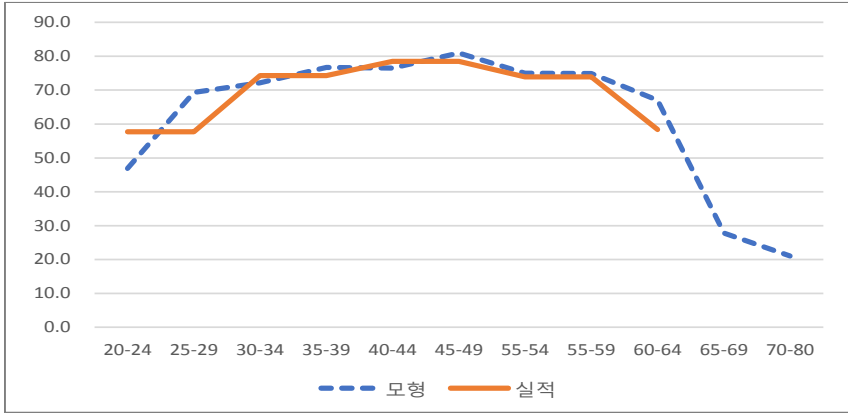
변수		기준경제
Capital/GDP		3.8
총저축률(순저축률)(%)		39.1(20.3)
실업급여 ¹⁾		1.66
기초생보 ¹⁾		1.75
ETC ¹⁾		0.40
실업보험료(%)		2.77
근로소득세 수입(GDP 대비 비중, %)		9.31
정부지출(GDP 대비 비중, %)		7.65
고용률(%)	전체	58.7
	전일제	46.3
	시간제	12.4
	기혼가구	58.4
	전일제	44.7
	시간제	13.7
	기혼가구(남성)	74.4
	전일제	68.3
	시간제	6.1
	기혼가구(여성)	42.5
	전일제	21.1
	시간제	21.4
미혼가구	전일제	59.8
	전일제	53.8
	시간제	6.0
	전체	0.242
	기혼가구	0.238
	기혼가구(남성)	0.324
기혼가구(보조 소득자)	0.153	
미혼가구	0.258	
지니계수	가처분소득	0.346
	소비	0.270
	자산	0.500

주: 1) GDP 대비 비율(%)

자료: 저자 계산

[그림 III-1] 연령별 고용률

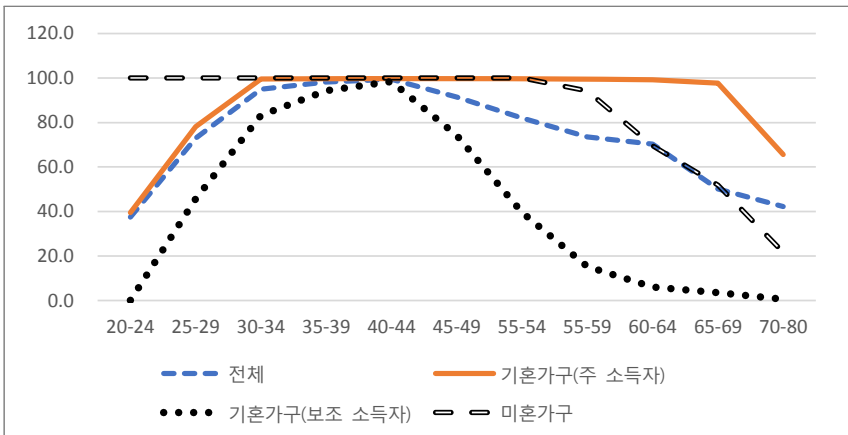
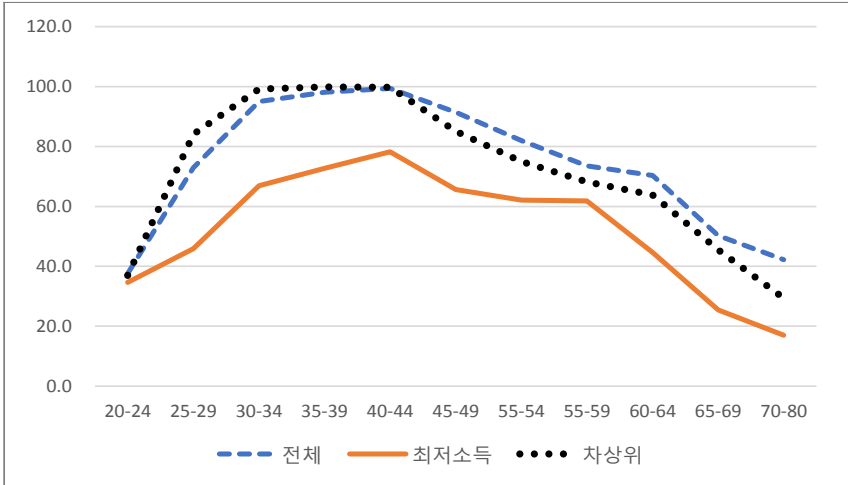
(단위: 기준경제, %)



자료: 저자 계산

[그림 III-2] 연령별 전일제 비율

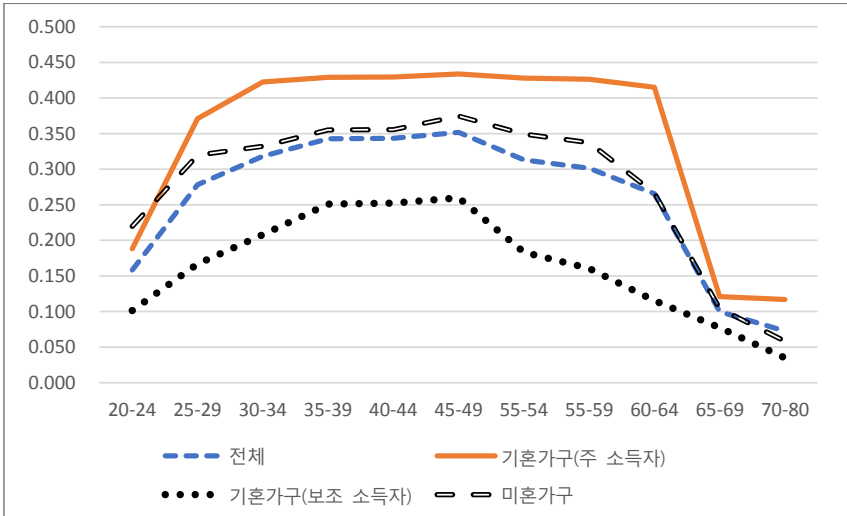
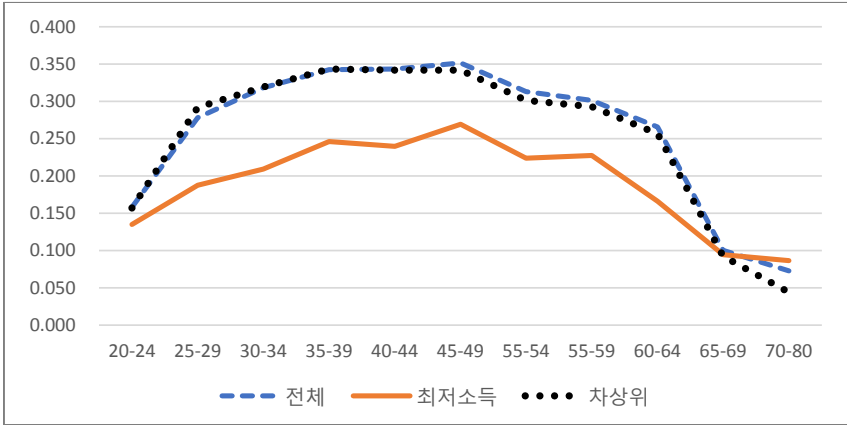
(단위: 기준경제, %)



자료: 저자 계산

[그림 III-3] 연령별 노동시간(기준경제)

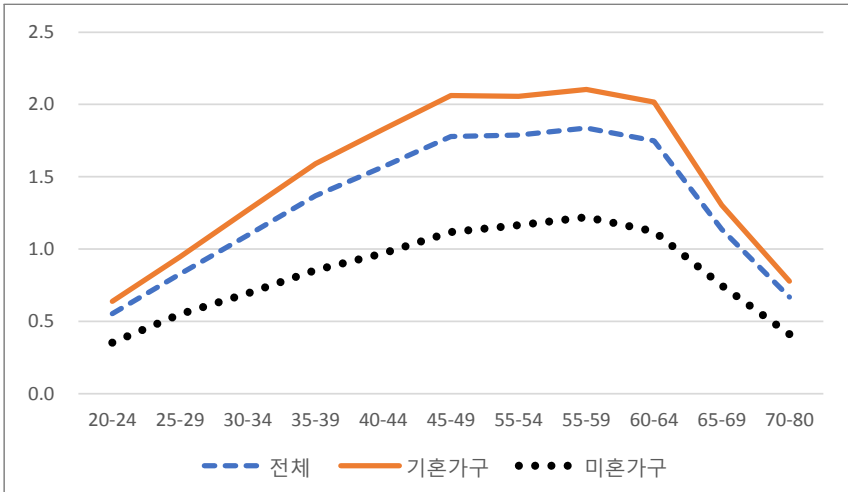
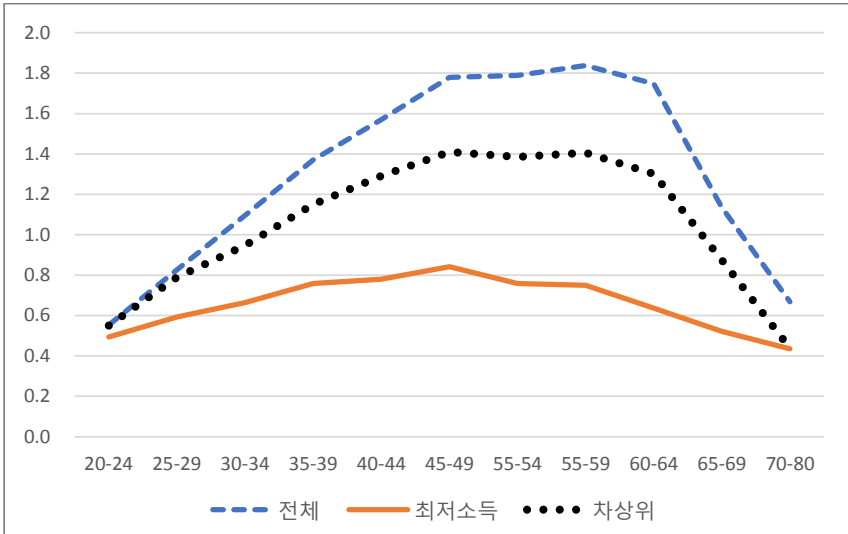
(단위: 가용시간 대비 비율)



자료: 저자 계산

[그림 III-4] 연령별 가처분소득(기준경제)

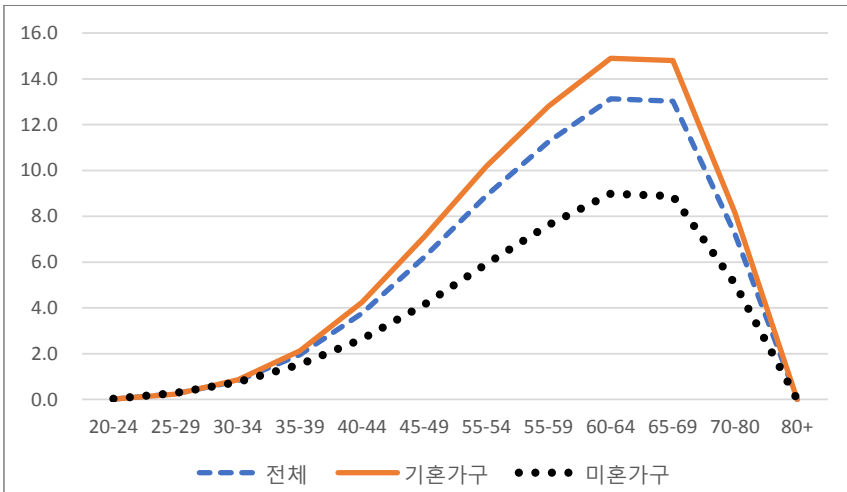
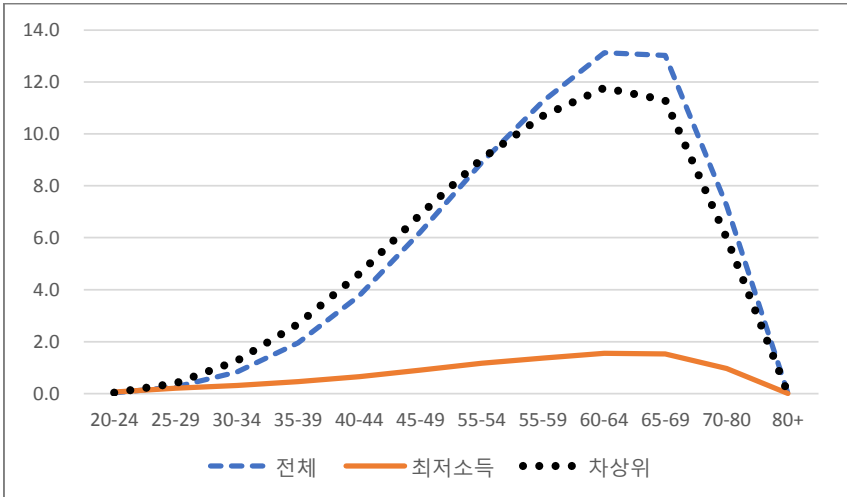
(단위: 평균노동소득 대비 비율)



자료: 저자 계산

[그림 III-5] 연령별 보유자산(기준경제)

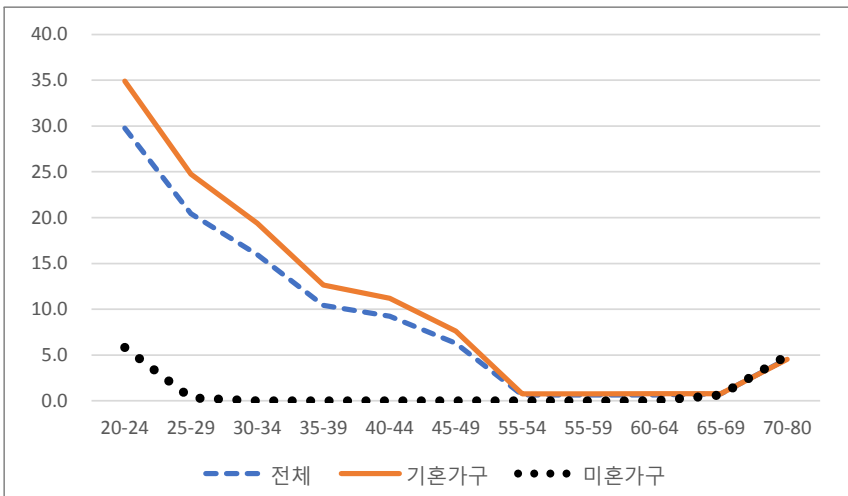
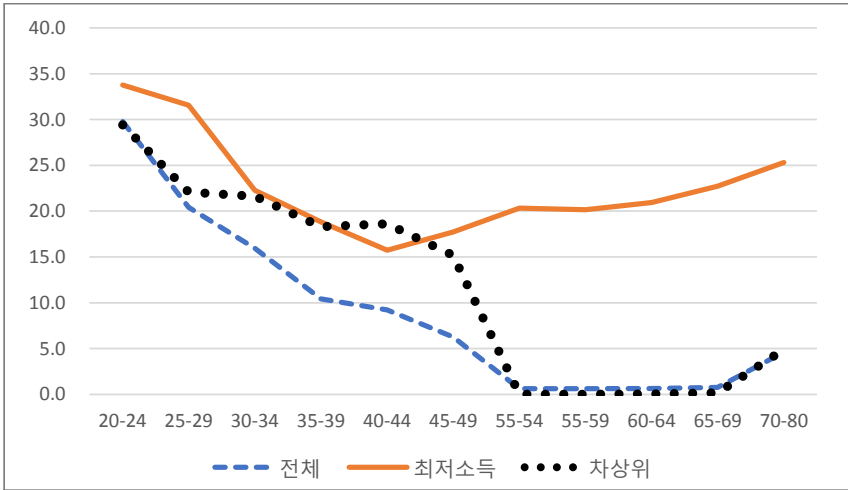
(단위: 평균노동소득 대비 비율)



자료: 저자 계산

[그림 III-6] 연령별 근로장려금 및 자녀장려금 수급자 비율

(단위: 기준경제, %)



자료: 저자 계산

4. 정책시뮬레이션

가. 분석시나리오의 구성

일반균형모형의 분석시나리오는 크게 두 가지 부분으로 구분한다. 제도 운영요소에 대한 분석과 정책시나리오에 대한 분석이다. 제도 운영요소에 대한 분석은 제Ⅱ장에서 실시한 부분균형분석의 관점을 동태적 일반균형분석으로 확장하는 것이다. 형평성 분석 결과를 반영하여 이를 강화하기 위한 과세단위 조정, 소득 및 재산요건 조정방안 등이 포함되었다. 제도 구성요소 역시 수급대상 확대, 저소득층 지원액 확대 등의 일관된 관점을 반영하고자 하였다. 일반균형분석의 장점을 활용하기 위해 정책시나리오에서는 재원조달 방안의 분석을 포함하였다.

근로장려금 제도를 운영함에 구체적인 제도 운영방식들에 대한 점검은 중요한 과제이다. 기존의 근로장려금제도는 저소득근로가구에 대한 소득지원이라는 관점에서 생활단위인 가구단위로 운영되었다. 또한 가구유형에 따른 소득 및 비용 차이를 감안하여 차등화된 소득지원제도를 구성하였다. 그러나 제도를 점진적으로 확대함에 따라 개인과 가구 간 형평성, 가구 형성 유인 등의 관점도 포괄할 필요가 있다. 근로장려금의 확대에 있어 가구단위와 개인단위 운용의 관점 차이의 영향을 이해하는 것이 중요하다.

구체적으로 다양한 근로장려금제도의 요소 중 운영단위의 차이에서 발생하는 부분에 대한 영향을 점검한다. 먼저 개인과 부부 간의 차이를 부분적으로 해소하는 방안을 검토할 수 있다. 단독가구와 맞벌이가구의 적용 소득 수준을 증립화하는 방안으로 맞벌이가구에 단독가구의 2배의 소득을 적용하는 것이다. 두 번째는 현 제도를 단독가구 수준의 개인단위로 전면 전환하는 방식이다. 근로장려금제도의 확대로 보다 일반화된 지원제도가 될 경우 궁극적으로 직면할 문제이기 때문이다. 가구 기준과 개인 기준의 차이를 일반균형 관점에서 평가하는 방안이다.

세부 지원 기준의 변경도 고려할 수 있다. 현재 세부 기준에서 단독가구와 맞벌이가구의 차이를 조정하는 방안이다. 구체적으로 재산한도를 단독가

구의 2배로 조정하는 방안을 검토한다. 자녀장려금의 지급 기준을 맞벌이가구에 한해 상향 조정하는 방안과 현 아동수당도 비교한다. 맞벌이가구에 나타나는 경제활동 참여의 역인센티브 효과를 줄여 주는 방안이다. 구성요소의 변경은 최저소득요건의 부과를 검토한다. 생계 목적의 근로만 장려금 지원대상으로 하기 위한 것이다. 또한 최대급여구간의 연장을 통한 근로장려세제 확대도 검토할 수 있다. 상대적으로 소득분배 개선에 우위에 있는 제도 확장 방안이다.

이러한 방안들의 경제적 파급효과 검토는 제도 변화의 직간접, 장단기적 영향을 살펴볼 수 있는 일반균형모형을 통해 분석하는 것이 중요하다. 가구 단위 운영이 생활단위를 반영한다는 측면에서 합리적이지만, 생활단위 형성 결정에도 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

다음으로 정책시나리오 분석도 시행한다. 정책시나리오는 실제적으로 적용 가능한 확대된 장려금제도와 함께 최근 논의가 활발한 기본소득을 검토한다. 기본소득의 대안으로 일반화된 근로장려금제도를 가정하기 위해 50% 확대 방안을 분석한다. 이는 중위소득 가구까지 포괄할 수 있는 방안이다.¹⁹⁾ 두 가지 방안을 통해 정책의 비용효과성을 분석한다. 두 가지 정책시나리오의 경우 재원조달 방식에 따라 그 경제적 효과도 달라지므로 소득세 인상, 소비세 인상 등의 방식을 검토한다. 정책시나리오의 경우, 상당한 재원조달 부담을 동반하므로 이를 감당할 수 있는 대중적 세목의 증세를 재원조달 방안으로 고려한다.

19) 2022년 기준 가구 중위소득은 3,912.1만원(2인), 5,033.6만원(3인)으로 제도 50% 확장 시 수급상한 소득 4,800만원(홀벌이), 5,700만원(맞벌이)과 유사하거나 낮다(보건복지부 보도자료, 2022. 7. 29.).

〈표 III-2〉 정책시나리오

구분	개편 시나리오	개편 내용	재원	
PS0	기준경제(현행 제도)	-	소득세	
제도 구성요소	PS1	근로장려세제 개인단위 제도로 전환	기혼가구의 근로자에게 개인단위 제도 적용	소득세
	PS2	근로장려세제 확대 1	기혼가구의 소득 기준을 단독가구 기준의 2배 적용	소득세
	PS3	근로장려세제 확대 2	기혼가구의 재산 기준을 단독가구 기준의 2배 적용	소득세
	PS4	수급 최저소득기준 1	최저소득기준 300만원	소득세
	PS5	수급 최저소득기준 2	점증구간 제거	소득세
	PS6	자녀장려금 수급 확대	자녀장려금 수급 확대 기준 50% 상향 조정	소득세
	PS7	아동수당 지급	자녀장려금 아동 1인당 최대금액 지급, 자녀장려금 폐지	소득세
	PS8	최대급여구간 확대	최대급여구간 20% 상향 조정	소득세
정책 시나리오	PS9	기본소득제 도입 1	1인당 기본소득(연 300만원) 지급 기초생보, 근로장려금 및 자녀장려금, 실업보험제도 폐지	소득세
	PS10	기본소득제 도입 2	1인당 기본소득(연 300만원) 지급 기초생보, 근로장려금 및 자녀장려금, 실업보험제도 폐지	소비세
	PS11	근로장려금 수급가구 확대 1	수급가능 소득 50% 상향 조정	소득세
	PS12	근로장려금 수급가구 확대 2	수급가능 소득 50% 상향 조정	소비세

자료: 저자 설정

나. 거시경제에 대한 효과

시나리오별 거시경제 효과는 〈표 III-3〉에 제시되어 있다. 제도 구성요소 개편 시나리오(PS2~8) 대부분의 거시경제 효과는 크지 않은 것으로 나타났다. 이들 시나리오의 실행이 정부지출에 미치는 영향은 제한적이었다. 근로장려금 및 자녀장려금 지출액의 변동으로 인해 전체 정부지출액의 변동 폭이 비교적 큰 PS1을 제외하면, 제도 개편으로 인한 정부지출 변화는 기준경제 정부지출액의 1.5% 이하로 나타났다. 근로장려금 및 자녀장려금 지출의 변화율이 비교적 높은 경우(PS6, PS7)에도 정부지출 전체의 변화율은 제한

적이었다. 자녀장려금을 아동수당으로 대체한 PS7의 경우, 근로장려금 및 자녀장려금 지출액이 대폭 줄어들었음에도 불구하고 자녀장려금을 대체한 아동수당 지출액으로 인해 정부지출 변동 폭이 줄어들었다. 이는 기준경제에서 복지급여 이외에도 정부소비로 GDP의 5.5%가 지출되는 것을 가정하였기 때문이다. 정부소비를 위한 정부지출이 상당한 수준에 있으므로 복지제도 개편으로 인한 변화가 전체 정부지출액 변화에 매우 제한적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

중요 거시변수에 미치는 영향은 정부지출 변화에 따른 소득세수 및 근로소득세율의 변화에 기인한다. 근로장려금 및 자녀장려금 지출액을 증가(감소)시키는 정책대안들은 근로소득세율의 상승(하락)을 통해 GDP, 자본, 노동, 소비 등의 감소(증가)를 유발하였다. 그러나 PS1을 제외하고는 기존 지출액 대비 변화 비율이 크지 않아 거시경제변수에 대한 영향은 매우 제한적이었다.

거시경제에 비교적 큰 폭의 변화를 유발하는 PS1의 경우 근로장려금 및 자녀장려금의 감소 폭(4.5% 감소)이 비교적 크게 나타났으며, 주요 거시경제변수를 비교적 큰 폭으로 호전시키는 것으로 나타났다. 근로장려금 및 자녀장려금 지출액이 대폭적으로 감소하는 이유는 기혼가구 보조 소득자의 근로장려세제 활용이 대폭적으로 줄어들었기 때문이다. 현행의 가구단위 근로장려세제하에서는 기혼가구의 주 소득자가 높은 비율로 근로참여를 하고 보조 소득자의 (노동에 대한 비효용이 낮은 관계로) 근로참여가 낮은 경향이 있다. 근로장려세제로 인한 근로참여 증가 효과는 주로 보조 소득자에서 나타나는데, 제도가 개인단위제도로 전환됨에 따라 보조 소득자가 직면하는 급여 최고수준이 낮아지고 적용 소득 범위도 줄어들어 보조 소득자에게는 실질적으로 제도가 축소되는 효과가 있다. 기혼가구의 수급자 비율이 낮아지고 또한 급여수급자의 급여 수준도 낮아진다. 이로 인해 근로장려금 지출액이 대폭 줄어들고 근로소득세율이 낮아져 거시경제변수가 상대적으로 큰 폭으로 호전되었다. 그러나 근로장려금 수급액의 대폭적인 감소로 인해 분배 상태는 상당 폭 악화되는 것으로 나타났다. 가처분소득, 소비, 자본 지니계수 등은 상승하였다. 근로장려금의 감소로 인한 저소득층의 가처분소득이 감소한

반면, 누진세제인 근로소득세 부담의 감소로 인해 고소득층의 가처분소득이 증가하였기 때문이다. PS1 이외의 대안은 분배 상태에 큰 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 근로장려금의 감소로 인해 가처분소득 지니계수가 소폭 감소한 경우도 있으나(PS5), 그 변화 폭은 미미하였다. 근로장려금과 자녀장려금 지출액이 감소한 PS6으로 인해 가처분소득 지니계수가 소폭 하락하였는데, 이는 자녀장려금이 아동수당으로 대체됨에 따라 저소득계층의 가처분소득이 하락하지 않은 점에 기인한다.

정책시나리오로 제시된 두 형태의 정책대안인 기본소득제 도입과 근로장려금 수급가구 확대의 효과를 비교하면, 기본소득제(PS9)의 거시경제변수를 악화시키는 효과가 압도적으로 크게 나타났다. 기존의 복지제도를 폐지하였음에도 불구하고 연 300만원의 기본소득을 전 국민에게 지급하기 위해서는 재정지출이 큰 폭으로 증가하여야 하며 근로소득세가 큰 폭으로 상승하여야 한다. 이로 인해 주요 거시경제변수가 대폭 악화되는 것으로 나타났다. 반면 분배 상태는 누진적인 근로소득세의 증가로 인해 호전되는 것으로 나타났다. 구체적으로 가처분소득, 소비, 자산의 지니계수는 대폭 낮아졌지만 이러한 분배의 호전이 거시경제의 막대한 악화를 대가로 치르고 있음을 유념할 필요가 있다. 근로장려세제의 소급 가능 소득의 범위를 확대하는 대안(PS11)은 근로장려금 지출을 증가시키고 근로소득세 부담을 높여 이로 인해 거시경제변수를 악화시키며 분배를 호전시키는 효과가 있으나, 그 효과의 크기는 매우 제한적인 것으로 나타났다.

이 두 정책시나리오를 실행하기 위해 재원을 근로소득세 대신 소비세로 조달하면 거시경제변수가 소폭이나마 호전되는 것으로 나타났다. 기본소득제 도입 혹은 근로장려세제 확대에 의한 거시경제변수 악화를 재원을 소득세 대신 소비세로 조달함에 따라 기본소득제 도입 혹은 근로장려세제 확대에 의한 거시경제변수 악화를 완화하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 분배 상태는 재원을 근로소득세로부터 소비세로 전환할 경우 대폭 악화될 것으로 나타났다. 누진과세인 근로소득세를 비례과세인 소비세로 대체함으로써 분배 상태를 대폭 악화시켰다.

〈표 III-3〉 거시경제변수 변화

(단위:%)

구분	GDP	자본	노동	소비	임금률	UI ¹⁾	기초 생보	EITC+ CTC	정부 지출	소득 세수	평균세율(%)	
											근소	소비
PS1	0.4	0.3	0.4	0.3	0.0	0.12	-4.58	-74.15	-4.0	-4.5	12.1	-
PS2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.02	0.05	1.72	0.1	0.1	12.8	-
PS3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.01	-0.08	-0.24	0.0	0.0	12.7	-
PS4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00	0.00	0.00	0.0	0.0	12.8	-
PS5	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	-0.04	-0.20	-2.66	-0.2	-0.2	12.7	-
PS6	-0.3	-0.2	-0.3	-0.2	0.0	-0.63	-0.38	30.18	1.1	1.2	12.9	-
PS7	0.0	1.0	-0.3	2.0	0.5	-0.43	0.76	-46.78	-1.5	-1.8	12.5	-
PS8	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	-0.03	0.85	5.89	-0.4	0.4	12.8	-
PS9	-5.5	-4.8	-5.9	-6.3	0.4	-100.0	-100.0	-100.0	47.7	70.0	22.9	-
PS10	4.6	11.1	0.4	-1.4	4.1	-100.0	-100.0	-100.0	47.3	-100.0	-	23.9
PS11	-0.1	-0.4	0.0	-0.1	-0.1	-0.01	-3.53	38.66	1.0	1.0	12.9	-
PS12	4.3	7.1	2.4	1.2	1.8	2.85	-7.42	45.52	5.6	-100.0	-	14.1

주: 1) UI는 실업보험제도임

자료: 저자 계산

〈표 III-4〉 지니계수

구분	가처분소득	소비	보유자산
PS0	0.346	0.270	0.500
PS1	0.350	0.273	0.501
PS2	0.345	0.270	0.500
PS3	0.345	0.270	0.500
PS4	0.346	0.270	0.500
PS5	0.346	0.270	0.500
PS6	0.344	0.269	0.498
PS7	0.345	0.266	0.501
PS8	0.345	0.270	0.500
PS9	0.309	0.240	0.446
PS10	0.365	0.268	0.496
PS11	0.344	0.269	0.501
PS12	0.372	0.372	0.372

자료: 저자 계산

〈표 III-5〉 고용효과(전체)

(단위: %p, %)

구분	전체	기혼가구	기혼 (주 소득자)	기혼 (보조소득자)	독신가구
고용률 변화(%P)					
PS1	-0.1	-0.1	0.0	-0.3	0.0
PS2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS5	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0
PS6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS7	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.1
PS8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS9	-1.0	-0.9	-0.5	-1.3	-1.7
PS10	-0.6	-0.6	-0.2	-1.0	-0.5
PS11	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS12	0.1	0.0	0.0	0.0	0.5
전일제 비중 변화(%P)					
PS1	1.6	2.0	1.9	2.0	0.0
PS2	-0.1	-0.1	0.0	-0.2	0.0
PS3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS5	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0
PS6	-0.6	-0.8	0.3	-2.6	0.1
PS7	-0.5	-0.7	0.2	-2.2	0.3
PS8	-0.3	-0.4	-1.3	-0.3	0.0
PS9	-8.4	-9.6	4.5	-35.6	-2.7
PS10	3.6	4.8	6.6	1.1	-1.8
PS11	0.0	0.1	1.2	-1.9	-0.1
PS12	5.5	6.5	3.4	11.8	0.8
노동시간 변화(%)					
PS1	0.5	0.6	0.8	0.4	0.0
PS2	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0
PS3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS6	-0.3	-0.3	0.1	-1.3	0.0
PS7	-0.3	-0.4	0.1	-1.4	0.4
PS8	-0.1	-0.1	-0.6	-0.1	0.0
PS9	-5.4	-5.7	1.2	-20.3	-4.0
PS10	0.6	1.1	2.4	-1.8	-1.6
PS11	0.0	0.0	0.5	-0.9	0.0
PS12	2.6	2.9	1.5	6.0	1.2

자료: 저자 계산

〈표 III-6〉 고용효과(최저소득계층)

(단위: %p, %)

구분	전체	기혼가구	기혼 (주 소득자)	기혼 (보조소득자)	독신가구
고용률 변화(%p)					
PS1	-3.0	-3.6	0.0	-7.2	0.0
PS2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS5	-0.6	-0.7	-0.3	-1.1	-0.2
PS6	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.0
PS7	-0.9	-1.1	0.0	-2.1	0.1
PS8	0.2	0.2	0.0	0.4	0.0
PS9	-3.1	-2.9	-0.9	-4.9	-4.3
PS10	-2.3	-2.2	-0.5	-4.0	-2.4
PS11	0.2	0.3	0.0	0.6	0.0
PS12	0.3	0.3	0.0	0.7	0.3
전일제 비중 변화(%p)					
PS1	8.9	10.3	8.9	7.5	0.0
PS2	-0.7	-0.8	0.0	-1.7	0.0
PS3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS5	2.0	2.2	3.1	0.5	0.6
PS6	0.8	0.9	0.8	1.1	0.0
PS7	1.5	1.5	0.8	1.3	0.2
PS8	-1.2	-1.4	-1.3	-1.3	-0.1
PS9	20.3	25.5	25.0	23.6	-3.6
PS10	33.1	40.2	29.8	51.9	-0.5
PS11	-0.8	-1.0	6.0	-9.2	0.5
PS12	9.6	11.3	15.4	6.6	2.0
노동공급 변화(%p)					
PS1	-2.0	-2.5	4.1	-12.7	0.0
PS2	-0.3	-0.4	0.0	-1.0	0.0
PS3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS5	-0.3	-0.3	0.9	-2.2	-0.2
PS6	0.3	0.3	0.4	0.3	0.0
PS7	-1.1	-1.4	0.4	-4.2	0.3
PS8	-0.2	-0.3	-0.6	0.2	0.0
PS9	2.9	6.3	9.6	1.1	-10.1
PS10	10.8	14.9	12.8	18.2	-5.2
PS11	0.1	0.1	2.8	-4.0	0.1
PS12	5.4	6.4	7.1	5.4	1.5

자료: 저자 계산

〈표 III-7〉 고용효과(차상위계층)

(단위: %p, %)

구분	전체	기혼가구	기혼 (주 소득자)	기혼 (보조소득자)	독신가구
고용률 변화(%p)					
PS1	0.0	0.0	-0.1	0.1	0.0
PS2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS5	-0.1	-0.1	-0.2	0.0	0.0
PS6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS7	0.0	-0.1	0.0	-0.2	0.2
PS8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS9	-2.1	-2.0	-1.3	-2.6	-3.1
PS10	-0.6	-0.7	-0.6	-0.7	-0.5
PS11	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS12	0.5	0.4	0.1	0.7	1.2
전일제 비중 변화(%p)					
PS1	1.6	1.9	2.1	1.8	0.0
PS2	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	0.0
PS3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS5	0.2	0.2	0.3	0.1	0.0
PS6	-0.8	-1.1	0.5	-4.0	0.1
PS7	0.1	0.0	0.2	-0.3	0.5
PS8	-0.2	-0.2	-0.3	-0.2	-0.1
PS9	-5.1	-5.1	3.2	-23.2	-5.0
PS10	3.0	3.9	7.4	-3.3	-1.2
PS11	0.4	0.5	1.4	-1.4	-0.1
PS12	4.8	5.2	3.7	8.5	2.9
노동공급 변화(%p)					
PS1	0.7	0.9	0.7	1.2	0.1
PS2	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0
PS3	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
PS4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PS5	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0
PS6	-0.4	-0.5	0.2	-2.0	0.1
PS7	0.0	-0.1	0.1	-0.6	0.6
PS8	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0
PS9	-5.9	-5.6	-0.4	-17.5	-7.3
PS10	0.2	0.5	2.3	-3.4	-1.3
PS11	0.2	0.2	0.6	-0.7	-0.1
PS12	3.1	3.0	1.7	6.0	3.4

자료: 저자 계산

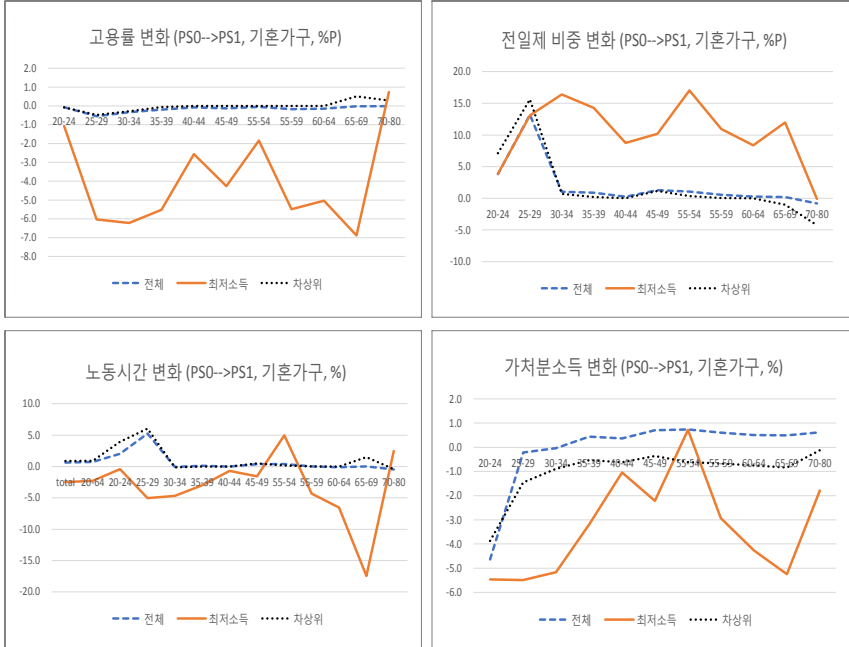
다. 노동 및 소득효과(제도 구성요소 조정)

1) 제도의 개인단위 적용(PS1)

제도를 현행의 가구단위에서 개인단위로 전환할 경우 근로장려세제 제도 참여율이 낮아져서 근로장려금 지출액이 약 74% 감소하는 것으로 나타났다(〈표 Ⅲ-3〉). 이 제도 개편이 직접적인 영향을 미치는 집단은 최저소득계층 기혼가구인데, 기혼가구의 보조 소득자(여성)의 근로참여율과 노동공급(총 가용시간 대비 노동시간 비율)이 대폭적으로 낮아지고 있다(〈표 Ⅲ-6〉). 기혼가구의 주 소득자(남성)의 노동공급이 다소 증가하여 보조 소득자의 노동공급 감소를 일부를 상쇄하지만 그 규모는 소폭에 그쳤다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 보조소득자의 노동에 대한 비효율이 높은 데 기인한다. 현행의 가구단위 제도하에서는 주 소득자의 시간을 노동공급에 상당 수준 할당한 상태에서 보조 소득자가 근로장려세제에 반응하여 근로참여를 높이는 구조로 제도가 작동한다고 볼 수 있다. 개인단위로 전환할 경우 가구단위 제도에 비하여 최대급여 수준과 수급 가능 최대소득 기준이 낮아진 상태에서 보조 소득자의 근로참여 인센티브가 줄어들게 된다. 또한 주 소득자의 경우에도 상대적으로 높은 소득 수준으로 낮게 조정된 개인 기준 근로장려세제 소득 기준을 초과할 가능성도 높다.

개인단위 제도로의 전환 효과를 연령대로 살펴보면 최저소득계층의 고용률이 낮아지고 전일제 비중이 높아지나 노동시간은 대부분의 연령대에서 낮아지며, 가처분소득도 대부분의 연령대에서 감소하고 있다(그림 Ⅲ-7). 반면 차상위 이상 계층의 경우 근로장려금 지출 감소로 인한 누진적 근로소득세 부담 감소로 인해 가처분소득이 증가하여 분배 상태는 악화되는 것으로 나타났다(〈표 Ⅲ-4〉).

[그림 III-7] 개인단위로의 전환의 효과(PS1)

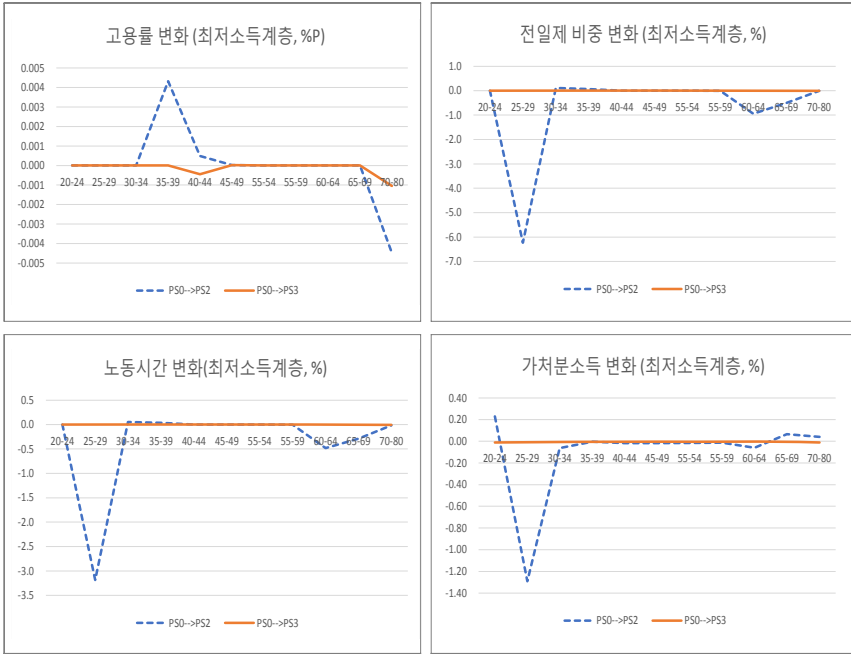


자료: 저자 계산

2) 근로장려세제 확대의 효과(PS2, PS3)

수급자 선정 소득 기준과 재산 기준을 상향 조정함으로써 제도 적용 범위와 수혜대상을 확대하고자 상정된 PS2, PS3의 효과는 미미한 것으로 나타났다. 소득 기준을 상향 조정한 PS2의 경우 근로장려금 지출액이 소폭 증가하였으나(1.72%) 그 폭은 미미하였으며, 자산 기준을 상향 조정한 PS3의 경우는 소폭이지만 지출액이 감소(0.24%)하는 것으로 나타났다(<표 III-3>). 이러한 개편은 이론적으로 수혜대상자의 근로참여에는 영향을 미치지 않지만 새로 제도 수혜대상이 되는 전일제 비중의 감소를 유발할 것으로 예측된다. 그러나 주 수혜계층인 최저소득계층에게 그 영향은 미미하게 나타났으며(<표 III-6>), 신규 수혜대상의 범위도 넓지 않는 것으로 나타났다. 전일제 비중이 최저소득계층의 일부 저연령층에서 줄어들어 가처분소득이 줄어드는 양상을 보이고 있으나, 여타 연령층에서는 큰 변화가 없었다(그림 III-8).

[그림 III-8] 근로장려세제 확대의 효과(PS2, PS3)



자료: 저자 계산

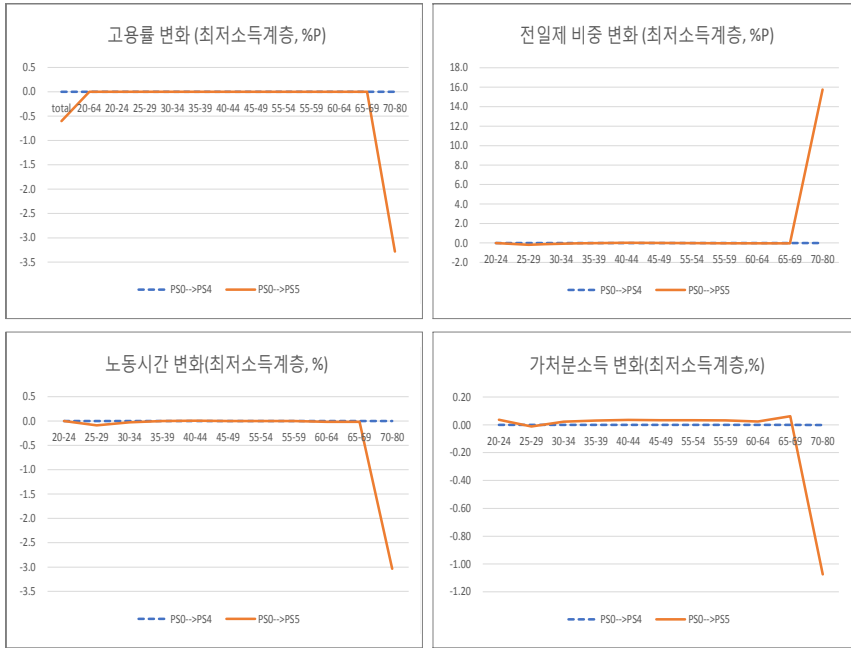
3) 수급 최저소득 기준 도입(PS4, PS5)

근로장려금 수급을 위한 최저소득 기준의 도입 효과는 미미한 것으로 나타났다. 이론적 측면에서 근로시간을 늘리는 효과가 있는 점증구간의 축소(PS4)는 저소득층의 근로시간을 줄일 것으로 예측되지만, 그 효과는 거의 나타나지 않았다(표 III-6). 점증구간을 완전히 제거하는 경우(PS5)는 근로참여와 근로시간을 감소시킬 것으로 예측되지만 그 효과는 크지 않은 것으로 나타났다. 오히려 전일제 비중은 소폭이나마 증가하였다. 이러한 증가는 근로장려금 지출의 감소로 인한 근로소득세 부담의 감소에 기인한다. 이러한 개편의 영향을 받는 주요 연령층은 고연령층으로 나타났다(그림 III-9).

개편의 효과가 미미하다는 것은 오히려 정책적인 측면에서 긍정적인 해석이 가능하다. 소액 근로소득자에게 적용되는 제도에 소요되는 행정비용을 줄일 수 있다는 측면이 있다. 이러한 행정비용을 줄이기 위해 저소득층 근

로자의 노동공급과 가처분소득의 감소를 감수하여야 하는데, 이러한 부작용이 미미하다는 점은 이 제도 개편이 행정비용 절감을 통해 후생을 증진시킬 수 있는 가능성을 시사한다고 할 수 있다.

[그림 III-9] 수급 최저소득 기준 도입의 효과(PS4, PS5)



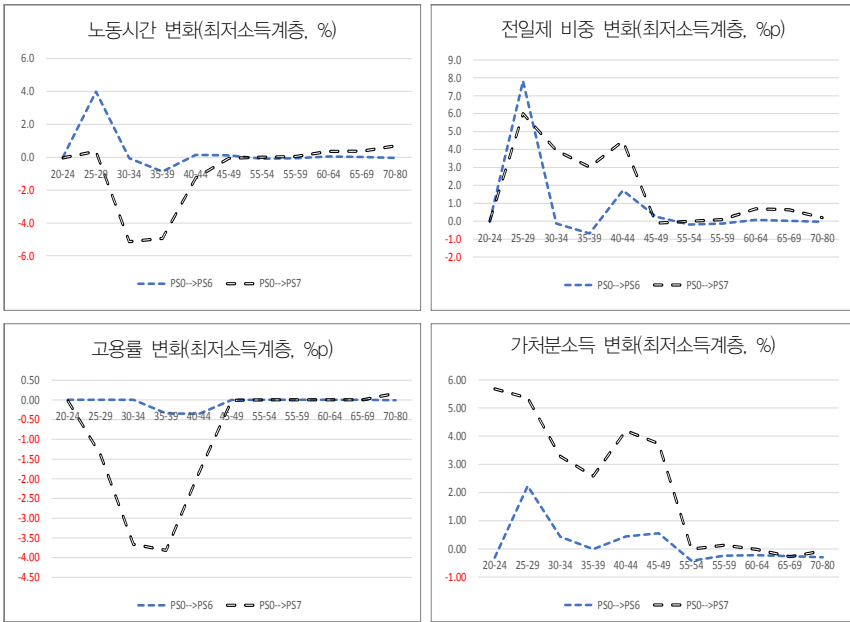
자료: 저자 계산

4) 자녀장려금 확대 및 아동수당제도 도입의 효과(PS6, PS7)

자녀장려금 수급 기준 소득의 상향 조정은 자녀장려금 평탄구간의 범위와 최고급여 수준을 유지한 상태에서 점감구간을 확대하고 점감률을 낮추는 개편을 한다는 의미이다. 이 경우 저소득층 가구원의 근로참여에는 영향을 주지 않고 점감률의 하락으로 인해 근로시간을 늘리는 효과와 새로이 확대 적용된 소득구간에서 근로시간이 줄어드는 효과가 나타날 수 있다. 제도 적용의 주 수혜대상인 최저소득계층의 경우 고용률이 소폭 하락하였으며 전일제 비중은 소폭 증가하였으나 노동공급이 소폭 감소하였다(〈표 III-6〉). 고용률

의 소폭 하락은 자녀장려금 지출 증가로 인한 근로소득세 부담의 증가에 기인한다고 사료된다. 자녀장려금의 증가로 인해 가처분소득은 최저소득계층 일부 연령 집단에서 증가하는 것으로 나타났다(그림 Ⅲ-10).

[그림 Ⅲ-10] 수급 최저소득 기준 도입의 효과(PS6, PS7)



자료: 저자 계산

자녀장려금을 폐지하고 자녀 1인당 아동수당을 지급하는 제도로 대체하는 대안(PS7)은 근로참여와 전일제 비중에 미치는 영향이 불분명하다. 가구의 유형에 따라 기존의 근로장려금이 새로운 제도하에서의 아동수당에 비하여 그 금액이 클 수도 있고 작을 수도 있으므로, 노동참여와 근로시간에 미치는 영향은 가구의 유형에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 기존의 자녀장려금 점감구간에 속하는 집단의 경우 급여지출액 증가로 인해 노동시간이 감소할 요인이 있는 동시에 점감률이 0으로 낮아짐에 따라 노동시간이 증가할 가능성도 공존한다. 정책시뮬레이션 결과 최저소득계층의 고용률은 소폭 감소하고 전일제 비중은 소폭 증가하였으며, 이로 인해 노동공급(근로시간)

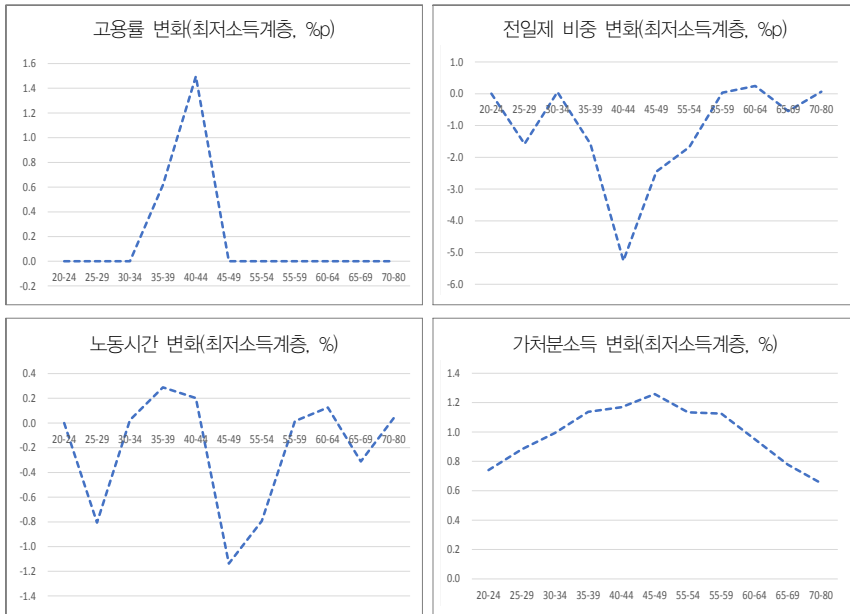
도 소폭 감소하였다(〈표 Ⅲ-6〉).

연령별로 보면 최저소득계층 가구원의 가입연령기의 노동참여율이 소폭 하락하였으며, 25~44세 연령층의 전일제 비중과 30~44세 연령층의 노동시간이 감소하였다. 55세 미만의 연령층의 가처분소득은 비교적 큰 폭으로 증가하였다.

5) 평탄구간 확대의 효과(PS8)

평탄구간을 확장하는 개편은 고용률에는 큰 영향이 없는 반면에 전일제 비율을 줄이는 효과가 있을 것으로 예상할 수 있다. 제도의 주 수혜대상인 최저소득계층의 고용률에 대한 영향은 미미한 반면, 전일제 비율은 소폭 감소하는 것으로 나타났다(〈표 Ⅲ-6〉). 전반적인 노동공급은 감소하는 것으로 나타났으며 근로장려금의 증가로 인해 최저소득계층의 가처분소득은 전반적으로 증가한 것으로 나타났다(그림 Ⅲ-11).

[그림 Ⅲ-11] 평탄구간 확대의 효과(PS8)



자료: 저자 계산

라. 노동 및 소득효과(정책시나리오)

1) 기본소득제로의 전환의 효과(PS9, PS10)

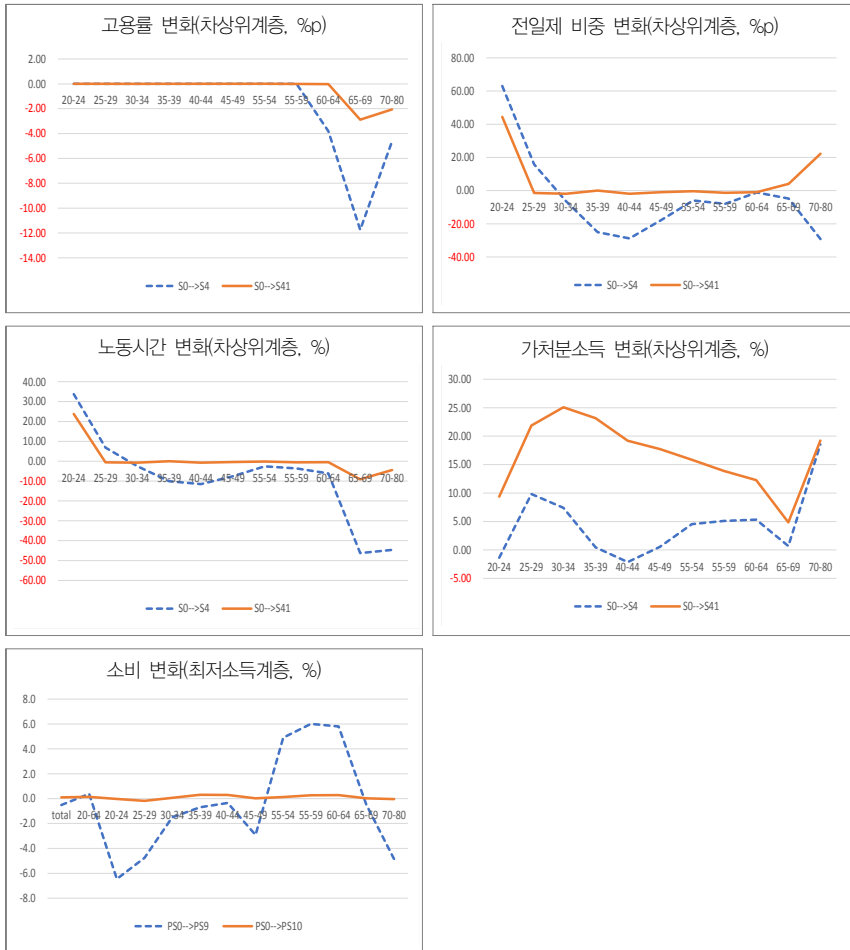
현행의 복지제도를 폐지하고 이를 기본소득제로 대체할 경우(PS9) 거시경제변수에 상당 수준 악영향을 미치는 것으로 나타났다. 기본소득을 연 300만원(평균임금의 7.9%) 수준으로 제한하더라도 정부지출은 (현행의 기초생보, 실업보험, 근로장려금 및 자녀장려금, 그리고 GDP의 5.5%로 가정한 정부소비의 합보다) 47.8% 증가하며, 자원조달을 위해 근로소득세수가 기준경제의 70%까지 증가하여야 하는 것으로 나타났다. 이에 따라 GDP는 5.4%, 자본은 4.8%, 노동은 5.9% 감소하는 것으로 나타났다.

전체 소득계층과 차상위계층의 고용률과 전일제 비중이 동시에 하락하여 노동시간이 감소하는 반면(〈표 Ⅲ-5〉, 〈표 Ⅲ-7〉), 최저소득계층의 경우 근로시간이 소폭 상승하는 것으로 나타났다(〈표 Ⅲ-6〉). 이는 최저소득계층에 적용되던 기존의 각종 복지제도(기초생보, 근로장려세제 및 자녀장려금)에 의한 노동공급 왜곡에 기인한다. 이러한 왜곡 요인이 제거되고 동시에 기본소득이라는 노동공급 감소 요인이 동시에 작용하기 때문에 최저소득계층의 노동공급 행태에 미치는 효과는 사전적으로 예상할 수 없다.

정책시뮬레이션 결과, 고용률은 감소하고 전일제 비중은 큰 폭으로 증가하며 노동시간은 소폭 증가하는 것으로 나타났다. 최저소득계층의 노동시간이 다른 소득계층과 달리 증가하는 연령대가 많은 이유는 기존의 복지제도, 특히 국민기초생활보장제도가 저소득 가구원의 근로참여와 노동시간을 줄이는 효과가 있었는데 이러한 복지제도가 폐지됨에 따라 이러한 노동공급의 왜곡 요인이 사라졌기 때문이다. 기본소득을 지급됨에 따라 근로의욕을 줄이는 효과가 있으나 본 연구에서 상정한 시나리오하에서는 최저소득계층의 노동공급이 증가하는 것으로 나타났다. 여타 소득계층의 경우 기초생보의 영향이 크지 않으므로 기본소득제의 노동공급 왜곡 효과가 지배적으로 나타나고 있다. 이에 기본소득의 지급으로 인해 최저소득계층의 가처분소득은 상당 폭 증가하고 일부 연령계층의 소비 역시 증가하는 것으로 나타났다(그림 Ⅲ-12).

가처분소득의 지니계수가 상당 폭 호전되지만(〈표 Ⅲ-4〉), 이러한 분배 상태의 호전은 큰 폭의 효율성 상실을 대가로 얻는 것임을 유념할 필요가 있다.

[그림 Ⅲ-12] 기본소득제로의 전환의 효과(PS9, PS10)



자료: 저자 계산

기본소득 재원을 근로소득세가 아닌 소비세로 충당할 경우 기준경제에 비하여 거시경제변수들이 소폭 호전되는 것으로 나타났다. 이러한 변화는 소비세의 효율성에 기인한다. 재원을 근로소득세로 조달하는 경우와 비교하여

고용률 감소 효과가 낮고 전일제 비율은 증가하여 노동시간이 증가하는 것으로 나타났다(〈표 Ⅲ-5〉). 가치분소득은 소폭 증가하는 것으로 나타나는데(그림 Ⅲ-12), 이는 근로소득세 면세에 기인한다. 효용에 직접 영향을 미치는 소비의 변화를 살펴보면 최저소득계층의 소비에는 큰 변화가 나타나지 않았다. 가치분소득의 증가에도 불구하고 소비세율의 대폭적인 상승에 의해 최저소득계층의 소비를 증가시키지는 못하였다. 현행의 누진적 근로세제하에서 근로소득세가 폐지되고 최저소득계층이 소비세를 상당 수준 부담함으로써 가치분소득의 불평등이 심화되는 것으로 나타났다. 그 결과 가치분소득의 지니계수가 대폭 상승하였다(〈표 Ⅲ-4〉).

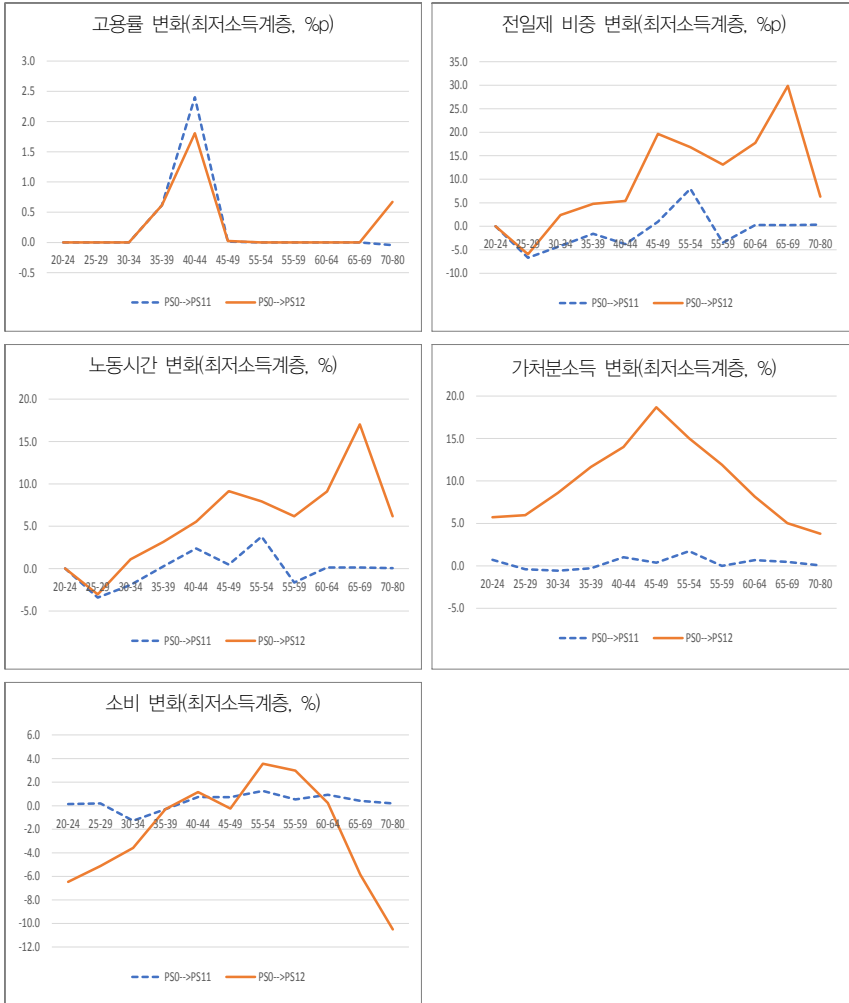
2) 근로장려금 수급가구 확대의 효과(PS11, PS12)

근로장려세제 수급 기준 소득 수준을 50% 상향 조정하는 대안(PS11)은 근로장려금의 점증구간과 평탄구간을 현행대로 유지한 상태에서 점감구간을 확대하고, 이에 따라 점감률이 하향 조정되는 개편을 의미한다. 이 경우 고용률에 미치는 영향이 미미하고 전일제 비율에 미치는 효과는 불분명하다. 기존의 제도하에서 점감구간에 적용되던 점감률이 하락함에 따라 전일제 비율이 높아질 요인이 있는 반면, 새로이 점감구간에 편입되는 소득구간에 속하는 근로자의 전일제 비율이 줄어들 요인이 공존한다.

정책시뮬레이션 결과 최저소득계층의 고용률은 소폭 증가하고 미미한 반면, 전일제 비중은 소폭 증가하여 노동시간은 소폭 증가한 것으로 나타났다(〈표 Ⅲ-6〉). 고용률의 변화가 없을 것으로 예상됨에도 불구하고 특정 연령층에서 고용률이 소폭 증가한 것(그림 Ⅲ-13)은 임금률의 소폭 하락에 의해(〈표 Ⅲ-3〉) 저소득층 가구의 일부가 점증구간 적용자로 편입되었기 때문인 것으로 사료된다. 최저소득계층 노동시간은 연령군에 따라 증가 혹은 감소가 혼재되어 있으며, 가치분소득은 미미한 것으로 나타났다(그림 Ⅲ-13).

제도 확대를 위한 재원을 근로소득세가 아닌 소비세로 충당할 경우 기준 경제에 비하여 거시경제 변수들이 소폭 호전되는 것으로 나타났다. 이러한 변화는 소비세의 효율성에 기인한다. 재원을 근로소득세로 조달하는 경우와

[그림 Ⅲ-13] 근로장려금 수급가구 확대의 효과(PS9, PS10)



자료: 저자 계산

비교하여 고용률이 소폭 증가하여 전일제 비율이 증가하며 노동시간도 증가하는 것으로 나타났다(〈표 Ⅲ-5〉). 가처분소득은 대폭적으로 증가하는 것으로 나타나는데(그림 Ⅲ-13), 이는 PS10의 경우와 같이 근로소득세 면세에 기인한다. 소비의 변화를 살펴보면 최저소득계층의 소비는 연령군에 따라 상이하게 나타났다. 가처분소득의 증가에도 불구하고 소비세율의 대폭적인

상승에 의해 최저소득계층의 소비가 감소하는 연령대가 넓게 존재한다. 분배 상태는 상당 수준 악화되는 것으로 나타났다. 가처분소득의 지니계수는 대폭 상승하여 소득분배 악화를 유발하는 것으로 나타났다. 기본소득제하에서보다 저소득층 지원금액이 더 적은 상태에서 누진 근로소득세를 폐지하고 비례소비세를 도입함으로써 소득분배를 더 큰 폭으로 악화시킨 것으로 사료된다.

5. 소결 및 정책적 시사점

본 장에서는 일반균형모형을 이용하여 근로장려세제 개편과 대안적인 제도 개편의 효과를 장기효과의 관점에서 분석하였다. 일반균형모형을 이용한 분석의 의의는 데이터 분석에 정책의 효과에 영향을 미치는 각종 요인을 통제하지 못함으로써 발생할 수 있는 오류로부터 자유로운 상태에서, 순수한 경제적 유인에 의한 경제주체의 행태 변화를 분석할 수 있다는 점에서 찾을 수 있다. 또한 장기적 효과를 분석함으로써 데이터에 반영된 순차적인 세법 개정으로 인해 여러 정책의 단기적 효과가 혼합되어 있는 상태를 배제하고, 제시된 정책대안의 장기적 효과를 분석할 수 있는 점에서도 찾을 수 있을 것이다.

본 장에서는 근로장려세제를 구성하는 각종 요소들의 소폭 변화의 효과와 비교적 큰 폭의 제도 개편, 그리고 저소득층 지원제도의 대폭적인 변화의 효과를 분석하였다. 제도 요소 일부의 변화는 그 변화 폭이 상당히 크다고 하더라도 거시경제뿐만 아니라 제도의 주요 수혜대상이 되는 최저소득계층의 행태에 미치는 효과가 매우 제한적인 것으로 나타났다. 최저소득계층 내에서도 연령군에 따라 상이한 경제적 유인을 제공하고 또한 그 변화 폭도 크지 않은 것으로 나타났다. 우리나라의 근로장려세제가 도입 이후 지속적으로 확대되어 왔으며 가장 큰 규모로 제도를 운영하는 미국의 제도 수준에 상당 수준 근접하고 있다고도 볼 수 있다. 현행의 제도하에서 추가적인 근로장려를 제공하는 정책조합을 찾기 어려운 뿐만 아니라, 이전보다 근로소득이 높은 근로자에게까지 제도를 확대할 경우 발생할 수 있는 근로에 대한

의사결정의 왜곡문제도 심각하게 대두될 수 있다. 따라서 근로장려세제 개편 시 확대 적용이 필요한 집단을 선별하여 제도를 디자인하는 노력이 필요할 것이다.

본 장에서 상정된 정책대안 중 비교적 큰 폭의 변화를 유발한 것은 가구단위 제도에서 개인단위의 제도로 전환하는 대안이었다. 이 대안하에서는 가구단위 제도하의 경우에 비해 보조 소득자(여성)의 제도 참여율이 낮아지는 경향을 보였다. 이는 상대적으로 낮아진 급여액에 따른 것이다. 따라서 제도의 단위를 개인으로 전환하기 이전에 보조 소득자의 노동에 대한 비효율의 정도와 노동참여를 제약하는 각종 요소에 대한 분석을 선행하여 제도 개편의 실효성을 높이려는 노력이 필요할 것이다.

근로장려세제를 비롯한 현행의 복지제도를 폐지하고 기본소득제로 전환하는 것은 거시경제에 큰 충격을 주는 것으로 나타났다. 최저소득계층의 근로저해 요인이 크지 않고 분배를 개선하는 효과를 기대할 수 있으나, 여타 소득계층의 근로와 저축에 대한 의사결정을 대폭 왜곡함으로써 경제에 미치는 부정적인 효과가 상당히 클 것으로 보인다. 이러한 왜곡을 줄이고 경제의 효율성을 증진시키기 위해 재원을 누진적인 근로소득세 대신 소비세로 조달하는 대안은 거시경제 지표를 호전시키는 효과는 있으나 분배를 대폭적으로 악화시키는 문제가 있다. 누진적 근로소득세제하에서 세부담이 낮은 저소득층은 비례소비세하에서 세부담이 대폭적으로 증가할 것이다. 따라서 세제 개편 시 효율성과 소득분배 측면의 고려가 동시에 이루어져야 할 것이며, 한 세원에 대한 지나친 의존은 지양하여야 할 것이다.

IV. 결론 및 정책시사점

대표적 근로연계소득지원제도인 근로장려금과 자녀장려금제도는 2018년 대폭적인 제도 확대 이후 연간 총지출 규모 약 5조원에 이르는 중요한 제도로 기능하고 있다. 근로장려와 소득지원 목적으로 도입된 동 제도들의 효과성 분석은 주로 근로장려, 즉 노동시장 측면에 중점을 두어 왔다. 단순한 복지프로그램의 문제점을 비판하면서 근로장려를 위해 제도로 설계·도입되었기 때문이다. 그러나 이러한 근로연계소득지원제도의 확대는 최근 높아진 보편적 지원제도 도입 요구에 따라 그 역할에 대한 재평가 필요성이 높아지고 있다.

본 연구에서는 근로자 소득지원정책으로, 효과성 측면에서 우위에 있는 근로장려금제도(자녀장려금 포함)를 다양한 관점에서 재평가하고 이를 바탕으로 한 다양한 확대시나리오를 분석한다. 근로연계지원제도의 확대는 보호가 필요한 계층에 충분한 지원이 이루어지면서 노동시장 참여도 높일 수 있는 방안이기 때문이다. 먼저 근로장려금, 자녀장려금제도의 형평성 관점 평가와 빈곤지원 효과를 분석한다. 기존의 노동공급 효과 중심의 연구와 달리 다양한 사회적 기준에 따른 정책효과를 분석하였다. 즉 전통적 소득계층별 효과와 함께 가구유형, 연령, 자녀유무, 빈곤계층 등으로 관점을 확장하였다. 이는 소득지원제도로서의 보편성에 대한 기여 가능성을 평가하기 위한 것이다.

소득계층 간 재분배 관점에서 평가한 근로장려금은 소득 1, 2분위에 집중된 효과를 보이며, 이를 통해 소득 5분위 배율을 4.8% 개선시킨다. 반면 자녀장려금은 자녀 있는 가구에 중점을 두어 지원하므로 저소득가구를 중심으로 설계하였지만, 소득 2분위의 수급률이 가장 높은 것이 특징이다. 자녀 있는 가구의 소득 수준이 조금 높기 때문이다. 이에 따라 소득 5분위 배율은 0.7% 개선에 그친다. 가구유형별 형평성은 단독가구와 맞벌이가구의 소득기준에

서 혼인 페널티가 존재한다. 즉 동일 소득수준의 단독가구 2인이 혼인하여 맞벌이가구가 되면 장려금이 줄어드는 것이다. 혼인이 출산의 전제조건으로 작용하고 있는 현실에서, 향후 제도 확대 시 혼인 페널티 규모에 대해 재검토해 볼 필요가 있다. 가구유형에 따른 제도적 격차이므로 형평성 차원에서도 적절성을 검토할 필요가 있다.

자녀장려금의 맞벌이가구 수급률은 상대적으로 낮은 소득 기준으로 인하여 홑벌이가구의 6.5%에 비해 크게 낮은 2.6%에 그치고 있다. 자녀양육비 부담을 고려한 설계이지만 자녀양육의 요건 중 하나인 시간에 대한 고려는 상대적으로 부족하다. 가정양육 여건이 되지 않는 맞벌이가구의 경우, 상대적으로 높은 소득을 통해 높아진 양육비용을 부담해야 하기 때문이다. 가구의 양육여건을 고려하지 않고 동일한 소득기준을 적용하는 것은 맞벌이가구에 대한 고려가 미흡한 것으로 볼 수 있다.

근로장려금의 가구주 연령별 수급률을 살펴보면 60세 이상 가구주 가구의 수급률이 21.9%로 가장 높고, 근로가능 연령대 가구의 수급률은 가구주 연령에 따라 14.7%(20~40세), 13.9%(40~60세)에 머무르고 있다. 상대적으로 저소득가구인 고령가구 중심의 수급구조를 보인다. 근로장려금이 고령가구의 노동시장 참여 촉진이 목적이라고 할 수 없으므로 고령가구의 높은 수급률은 개선 필요성이 높다.

자녀장려금의 경우에는 양육 부담 시기 가구의 자녀장려금 수급률이 낮은 것은 자녀장려금이 보수적으로 운용되고 있음을 보여준다. 근로장려금과 자녀장려금 수급가구의 중복성도 매우 높다. 자녀장려금의 대상을 저소득층으로 지나치게 한정함으로써 제도의 분리 운영 취지를 달성하지 못하고 있기 때문이다. 자녀세액공제, 아동수당 등의 재정제도들과 상관관계 속에서 분리 운영 필요성에 대해 재검토해 볼 필요가 있다.

근로장려금제도가 빈곤계층 지원제도로써 갖는 한계는 비교적 뚜렷하다. 근로능력이 없는 저소득가구에의 지원에는 유효하지 않기 때문이다. 반면 근로능력이 있는 계층의 경우 소득지원 효과와 함께 근로유인을 자극하는 긍정적인 효과가 함께 나타난다. 하나의 제도로 모든 계층에 효과적인 소득

지원을 하기 어렵다는 점을 감안하여 근로장려금제도의 한계를 보완할 수 있는 정책조합이 중요하다. 근로능력자에게는 근로참여를 유도하는 근로장려금제도가, 근로무능력자에게는 국민기초생활보장제도와 같은 차별화된 소득지원정책이 효과적일 것이다. 한편 제약적으로 적용되는 재산 기준의 경우, 이를 완화함으로써 빈곤계층 지원을 강화할 수 있으므로 다소 완화해 줄 필요가 있다. 저소득 근로자 가구에 대한 소득지원과 이를 바탕으로 한 자산형성은 보다 높은 소득계층으로의 이동에 긍정적 영향을 미치기 때문이다.

근로장려금의 구성 요소별 효과성 분석은 전통적인 빈곤율, 지니계수 관점에서 저소득층에 대한 지원이 더 효과적임을 보여준다. 상대적으로 저소득층에 대한 지원금액을 높이는 지원금액 인상시나리오의 효과성이 지원대상 확대시나리오에 비해 우위에 있음을 확인할 수 있었다. 지원금액 인상시나리오의 현 제도보다 지니계수 개선 효율성에서 우위에 있는 것으로 나타났다. 그중에서도 점증률 인상은 가장 높은 효과를 보이는 방안이다. 점증 구간이 긍정적인 근로유인 효과를 유인한다는 측면을 감안하면, 점증률 인상은 가장 우선순위 높은 제도 확대시나리오라 할 수 있다.

지원대상 확대시나리오는 빈곤율 개선에의 효과는 거의 없으며 지니계수 개선에는 기여하는 것으로 나타났다. 지원대상 확대는 상대적으로 높은 소득자에게로 대상을 넓히는 것이므로 형평성을 비롯한 새로운 정책목적 설정이 필요함을 보여준다. 고소득층과의 소득격차가 확대된다면 중요한 제도 확대의 유인이 될 수 있다. 빈곤 대응 이후 사회 연대성을 확보하는 방안은 소득격차를 일정 수준 이내로 유지하는 것일 수 있기 때문이다.

이상의 분석은 인센티브 구조 변화에 따른 납세자들의 행태 변화를 고려하지 않고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 일반균형분석을 시도하였다. 분석 결과, 제도 요소 일부의 변화는 그 변화 폭이 상당히 크다고 하더라도 거시경제뿐만 아니라 제도의 주요 수혜대상이 되는 최저소득계층의 행태에 미치는 효과가 매우 제한적인 것으로 나타났다. 최저소득계층 내에서도 연령군에 따라 상이한 경제적 유인을 제공하고 그 변화 폭도 크지 않은 것으로 나타났다. 우리나라의 근로장려세제는 도입 이후 지속적으로 확대되어

왔다. 현행 제도하에서 추가적인 근로장려를 제공하는 정책조합을 찾기는 어려우며, 제도 확대에 따라 이전보다 근로소득이 높은 근로자에게로 제도가 확대됨에 따라 발생할 수 있는 근로에 대한 의사결정의 왜곡문제도 심각하게 대두될 수 있다. 따라서 근로장려세제 개편 시 확대 적용이 필요한 집단을 선별하여 제도를 디자인하는 노력이 중요하다.

제도 조정 대안들 중 비교적 큰 폭의 변화를 유발한 것은 가구단위 제도에서 개인단위의 제도로 전환하는 방안이다. 이 대안하에서는 가구단위 제도의 경우에 비해 보조 소득자(여성)의 제도 참여율이 낮아지는 경향을 보였다. 이는 상대적으로 낮아진 급여액에 따른 것이다. 보조 소득자의 노동에 대한 비효율의 정도와 노동참여를 제약하는 각종 요소에 대한 분석이 선행될 필요가 있다.

근로장려세제를 비롯한 현행의 복지제도를 폐지하고 기본소득제로 전환하는 것은 거시경제에 큰 충격을 주는 것으로 나타났다. 최저소득계층의 근로저해 요인이 크지 않고 분배를 개선하는 효과를 기대할 수 있으나, 여타 소득계층의 근로와 저축에 대한 의사결정을 대폭 왜곡함으로써 경제에 미치는 부정적인 효과가 상당히 클 것으로 보인다. 이러한 왜곡을 줄이고 경제의 효율성을 증진시키기 위해 재원을 누진적인 근로소득세 대신 소비세로 조달하는 대안은 거시경제지표를 호전시키는 효과는 있으나 분배를 대폭적으로 악화시키는 문제도 있다. 누진적 근로소득세제하에서 세부담이 낮은 저소득층은 비례소비세하에서 세부담이 대폭적으로 증가할 것이기 때문이다. 따라서 세제 개편 시 효율성과 소득분배 측면의 고려가 동시에 이루어져야 할 것이며, 한 세원에 대한 지나친 의존은 지양하여야 할 것이다.

이상의 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책방향을 제시할 수 있다. 먼저 우리나라 소득분포 변화 양상을 감안할 때 지원대상을 특정하는 것이 중요하다. 소득분포 악화가 중위계층 이하의 격차 확대에서 기인하기 때문이다. 보편적 지원제도인 기본소득제도보다는 중위소득계층 정도를 포괄할 수 있는 근로장려세제 확대가 바람직하다. 중하위소득자에 대한 지원금액 인상은 여전히 빈곤율, 지니계수 개선 등의 관점에서 가장 효과적인 정책수단이다.

빈곤계층에 대한 적절한 소득지원은 높은 우선순위에서 시행할 필요가 있다.

둘째, 재원조달 방안도 제도 확대 시 기존의 소득세뿐만 아니라 소비세를 활용하는 방안을 모색해야 한다. 누진적 소득세제의 확대에 따른 경제적 부작용에 대한 고려가 필요할 수 있다.

셋째, 근로장려세제 내 혼인가구와 단독가구의 형평성을 개선하고 재산요건을 완화해야 한다. 단독가구에 비해 맞벌이가구에 대한 소득 기준이 상대적으로 낮으므로 형평성 관점에서 개선할 필요가 있다. 맞벌이가구의 소득 기준을 단독가구 2배 수준에 근접하도록 개선해야 한다. 또한 저소득층의 계층 상향 이동에 재산 수준 역시 긍정적으로 기여할 수 있으므로, 재산요건을 지나치게 제약적으로 설정할 필요는 없다. 이미 중하위소득층을 대상으로 소득 기준을 설정하고 있으므로, 재산요건은 이상 상황에 대한 대응수단 정도로 활용하는 것이 바람직하다.

넷째, 자녀장려금도 맞벌이가구에 대한 소득 기준 상향이 필요하다. 홑벌이가구에 비해 맞벌이가구가 부담하는 추가적 자녀양육 비용에 대한 고려가 필요하기 때문이다.

참고문헌

<국내 문헌>

- 국민의힘, 『제20대 대통령선거 국민의힘 정책공약집』, 2020.
- 김동겸, 「우리나라 가구구조 변화에 따른 사회 경제적 영향」, 『KIRI 고령화 리뷰』, 제9호, 2017, pp. 20~22.
- 김문정·김빛마로, 『2019년 확대개편된 근로장려세제의 노동공급 효과 분석』, 한국조세재정연구원, 2020.
- 보건복지부, 「중앙생활보장위원회, 2023년도 기준 중위소득 5.47% 인상(4인 기준)」, 보도자료, 2022. 7. 29.
- _____, 『2021년 국민기초생활보장 수급자 현황』, 2022.
- 송헌재, 『기본소득 도입을 고려한 성과관리 방안 검토』, 한국조세재정연구원, 2022.
- 신우리·송헌재, 「근로장려세제의 노동공급 효과를 고려한 소득재분배 효과 추정」, 『세무와 회계연구』, 제7권 제2호, 2018, pp. 259~290.
- 안중석·송헌재·홍우형, 『근로·자녀장려금제도 성과분석 및 운용방안 연구』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 임병인, 「근로장려세제(EITC)의 소득재분배효과」, *Journal of Korean National Economy*, 제30권 제2호, 2012, pp. 147~168.
- 전병목, 「근로자녀장려금의 형평성 효과」, 『재정포럼』, 제311호(2022년 5월), 한국조세재정연구원, 2022, pp. 34~60.
- 전병목·신상화, 『일하는 복지의 기본틀로서 EITC 역할 재정립을 위한 개편 방안 연구』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2018.
- 전영준, 『최저임금제와 근로장려세제의 관련성 및 정책과제』, 한국노동연구원, 2019.

- 한중석·장용성·김선빈, 「근로장려세제의 거시경제적 효과」, 『한국경제의 분석』, 제25권 제2호, 2019, pp. 1~52.
- 홍우형, 「2019년 근로장려세제 확대 개편의 세수귀착효과 및 소득재분배효과 분석」, 『재정정책논집』, 제21권 제3호, 2019, pp. 3~33.
- _____, 「근로장려세제가 부부가구의 노동공급에 미치는 효과분석: 근로장려금 산정방식 변화에 따른 정책실험(Policy Experiment)을 중심으로」, 『재정학연구』, 제14권 제4호, 2021, pp. 77~106.

〈외국 문헌〉

- Bryan, James B, “Have the 1996 welfare reforms and expansion of the earned income tax credit eliminated the need for a basic income guarantee in the US?” *Review of Social Economy*, 63(4), 2005, pp. 595~611.
- Burman, Leonard E., “A Universal EITC: Sharing the Gains from Economic Growth,” Encouraging Work, and Supporting Families, Tax Policy Center, 2019.
- _____, “A Universal EITC: Making Work Pay in the Age of Automation,” *National Tax Journal*, 73(4), 2020, pp. 1187~1218.
- Chetty, Raj, Adam Guren, Day Manoli, and Andrea Weber, “Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins,” *American Economic Review*, 101(3), 2011, pp. 471~475.
- Cho, Jang-Ok and Richard Rogerson, “Family Labor Supply and Aggregate Fluctuation,” *Journal of Monetary Economics*, 21(2~3), 1998, pp. 233~245.
- Eissa, Nada and Jeffrey Liebman, “Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit,” *The Quarterly Journal of Economics*, 111(2), 1996, pp. 605~637.
- Hoynes, Hilary and Ankur Patel, “Effective Policy for Reducing Poverty

- and Inequality?: The Earned Income Tax Credit and the Distribution of Income,” *Journal of Human Resources*, 53(4), 2018, pp. 859~890.
- Kleven, Henrik, “The EITC and The Extensive Margin: A Reappraisal,” National Working Paper Series 26405, National Bureau of Economic Research, 2019.
- Maag, Elanine and Nikhita Airi, “Moving Forward with the Earned Income Tax Credit and Child Tax Credit: Analysis of Proposals to Expand Refundable Tax Credits,” *National Tax Journal*, 73(4), 2020, pp. 1163~1186.
- Meyer, Bruce and Dan Rosenbaum, “Welfare, The Earned Income of Tax Credit,” *And the Labor Supply of Single Mothers, The Quarterly Journal of Economics*, 116(3), 2001, pp. 1063~1114.
- Ministry of Social Affairs and Health, “The basic income experiment 2017~2018 in Finland: Preliminary results,” 2019.

〈데이터 및 웹사이트〉

- 고용노동부 고용노동통계, 「임금근로시간」, <http://laborstat.moel.go.kr/>, 검색일자: 2022. 7. 20.
- 국세청 국세통계포털(TASIS), 「근로자녀장려금」 <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml>, 검색일자: 2022. 3. 3.
- 법제처 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」, <https://www.law.go.kr/>, 최종 검색일자: 2022. 11. 8.
- 통계청, 「가계금융복지조사」, 2020년 원자료.
- 통계청 국가통계포털, 「가계금융복지조사」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01, 검색일자: 2022. 6. 28.
- _____, 「경제활동인구조사」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#contentgroup, 검색일자: 2022. 7. 20.

_____, 「고용형태별 근로실태조사」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&outLink=Y&entrType=#D_6.2, 검색일자: 2022. 7. 20.

_____, 「장래가구추계」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&outLink=Y&entrType=#A_5.2, 검색일자: 2022. 3. 3.

한국노동연구원, 「한국노동패널조사」, 2010~2017.

뉴질랜드 국세청(IRD), “Changes to in-work tax credit from July 1,” 17 June, 2020, Media Releases, <https://www.ird.govt.nz/media-releases/2020/changes-to-in-work-tax-credit-from-july-1>, 검색일자: 2022. 11. 9.

부 록

1. 일반균형시물레이션 모형

본 모형이 상정하는 경제는 가계·기업·정부로 구성된다. 가계 부문은 생애소득을 기준으로 5개의 소득계층으로 구성된다. 각 소득계층의 가계는 기혼가구와 독인가구로 구성되며, 기혼가구는 주 소득자와 보조 소득자인 배우자로 구성되고 가구 전체의 후생을 극대화하기 위해 각자의 생애기간 동안의 노동과 소비(저축)를 결정한다. 독인가구는 자신의 노동과 소비에 대한 의사결정을 한다. 각 개인은 21세에 경제활동을 시작하여 사망위험 없이 80세까지 생존한다. 가계는 유산상속 동기가 없는 순수한 생애주기 선호를 가진 개인들로 구성된다. 생애기간 동안 각 개인은 실업위험에 직면하며, 취업기회가 주어지면 전일제(full-time), 시간제(part-time) 근로, 혹은 실업 상태 3개 중 하나를 선택한다.

기업의 생산기술은 규모에 대한 수익불변(constant-returns-to -scale)을 가정한다. 정부는 복지정책을 유지하며 복지정책은 근로장려세제(earned income tax credit, EITC), 실업보험(unemployment insurance, UI), 국민기초생활보장제도(minimum living standards security, MLSS)로 구성된다. 정부의 예산은 균형을 유지하는 것으로 가정한다. 가계·기업·정부는 완전경쟁 노동시장, 자본시장, 생산물 시장 환경 하에서 의사결정을 한다고 가정한다.

가. 가계

가계는 생애효용을 극대화하기 위해 취업, 소비(저축)에 대한 의사결정을 한다. 기혼가구는 주 소득자와 보조 소득자로 구성된 가계 구성원 전체의 후생을 극대화하며, 독인가구는 자신의 생애효용을 극대화하기 위한 의사결

정을 한다. 각 개인은 정부가 제공하는 각종 복지제도의 혜택을 볼 수 있으며 이러한 복지혜택들은 각 개인의 취업과 소비에 대한 의사결정에 영향을 미친다.

각 개인의 취업은 이들의 의사결정뿐만 아니라 취업기회에 제약을 받는다. 취업기회는 확률적으로 주어진다. 현재 실업 상태에 있는 사람은 fp 확률로 취업기회를 얻게 되며, $1-fp$ 의 확률로 취업기회를 얻지 못한다. 현재 취업 상태에 있는 사람은 sp 확률로 해고를 당하며, $1-sp$ 의 확률로 계속 취업기회를 가진다. 취업기회를 얻는 사람은 실업 상태, 전일제 취업, 시간제 취업 중 하나를 선택하는데, 전일제(시간제) 취업 시 노동시간은 $\hat{h}_1(\hat{h}_2)$ 이다. 취업기회를 얻지 못한 사람은 계속 실업 상태에 있다. 이러한 상황에서 각 개인들은 다음의 4개 유형으로 분류될 수 있다.

- 유형 1 ($\epsilon=1$): 전기에 취업한 사람으로서 ($\eta=1$) 취업기회가 있는 사람 ($s=\epsilon$). 이들은 전기의 노동시간(\hat{h}_q)에 따라 2개의 소집단으로 다시 분류 ($q=1,2$)
- 유형 2 ($\epsilon=2$): 전기에 실업 상태에 있던 사람으로서 ($\eta=0$) 취업기회가 있는 사람 ($s=\epsilon$).
- 유형 3 ($\epsilon=3$): 전기에 취업한 사람으로서 ($\eta=1$) 취업기회를 얻지 못한 사람 ($s=u$). 이들은 전기의 노동시간(\hat{h}_q)에 따라 2개의 소집단으로 다시 분류 ($q=1,2$)
- 유형 4 ($\epsilon=4$): 전기에 실업 상태에 있던 사람으로서 ($\eta=0$) 취업기회가 없는 사람 ($s=u$).

기혼가계에 속하는 주 소득자와 보조 소득자 두 사람의 조합으로 구성되는 기혼가구의 유형($\epsilon_M=(\epsilon_p, \epsilon_s)$)은 이상의 4개 유형의 조합으로 이루어진다고 가정한다. 이는 주 소득자와 보조 소득자의 취업기회가 독립적으로 결정됨을 의미한다.²⁰⁾

20) 가구 내의 주 소득자와 보조 소득자 간의 비자산소득이 상호의존적인 성격을 지닐 수 있다. 본 연구에서는 주 소득자와 보조 소득자 간의 상호작용이 취업기회에서 비롯되는

$$\begin{aligned} \epsilon_M = & (1, 1), (1, 2), (1, 3), (1, 4), \\ & (2, 1), (2, 2), (2, 3), (2, 4), \\ & (3, 1), (3, 2), (3, 3), (3, 4), \\ & (4, 1), (4, 2), (4, 3), (4, 4) \end{aligned}$$

각 개인이 수급 가능한 복지급여는 실업보험급여, 국민기초생활(기초생보)급여, 근로장려금, 자녀장려금, 기본소득급여로 구성된다. 실업보험급여는 단기 실업자($\epsilon=1, \eta'=0$; $\epsilon=3$)에게 취업 시 임금의 일정 부분을 지급하며(식 A-1), 장기 실업자($\epsilon=2, \eta'=0$; $\epsilon=4$)에게는 지급하지 않는다.

$$W_{UR}(q) = \zeta we_{i-1} \hat{h}_q \quad \text{식 (A-1)}$$

기초생보급여는 비자산소득(y)과 보유자산(k)이 일정 수준($W_{MLSS}^{\max}, k_{MLSS}^{\max}$) 미만이거나 지급하며, 지급방식은 보충급여방식으로서 급여액은 기초생계비와 자산의 소득인정액의 차이로 결정된다.

$$W_{MLSS} = W_{MLSS}^B - y(1 - edr) - R_{MLSS}k \quad \text{식 (A-2)}$$

비자산소득의 소득인정액은 해당 소득에서 소득공제율(edr)을 적용하고 남은 금액에 보유자산의 소득인정액을 더한 금액이며, 보유자산의 소득인정액은 보유자산(k)×자산의 소득환산율(R_{MLSS})로 결정된다.

근로소득의 수준에 따라 근로장려금이 지급된다. 근로소득 소득 수준은 점증구간($we\hat{h}_q < yc_1$), 평탄구간($yc_1 \leq we\hat{h}_q < yc_2$), 점감구간($yc_2 \leq we\hat{h}_q < yc_3$) 3구간으로 분류되며 각 소득구간에 따라 상이한 한계급여율이 적용된다. 한계

것이 아니라 취업기회가 외생적으로 결정되는 상황에서 이들의 근로참여와 전일제 및 시간제 근로 간 선택과정에서 발생하는 것으로 가정하였다. 예를 들어 주 소득자가 근로 혹은 실업 상태에 있을 때 보조 소득자가 주어진 취업기회에 대응하여 근로참여 및 노동시간에 대한 의사결정을 하는 상황을 상정하여, 주 소득자와 보조 소득자 간 취업의 상호의존성이 발생하는 상황을 상정하였다.

급여율은 점증구간, 평탄구간, 점감구간에서 각각 ($rc_1 > 0$), ($rc_2 = 0$), ($rc_3 < 0$)으로 규정되어 있으며, 근로소득 수준별 근로장려금은 식 (A-3)에 의해 결정된다.

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

근로장려세제 내에서 근로장려금과 함께 기혼가구에 자녀장려금이 지급된다. 근로소득 수준과 부양자녀 수(N_c)에 따라 자녀장려금을 지급할 수 있는데, 근로소득 수준은 평탄구간($we\hat{h}_q < yc_4$)과 점감구간($yc_4 \leq we\hat{h}_q \leq yc_5$)으로 구성되며 구간에 따라 한계급여율이 결정된다. 한계급여율은 평탄구간과 점감구간에서 각각 ($rc_4 = 0$), ($rc_5 < 0$)으로 정해진다. 이러한 규정하에서 자녀장려금은 식 (A-4)와 같이 결정된다.

$$CIC(we\hat{h}_q) = \begin{cases} N_c rc_4 we\hat{h}_q & \text{if } we\hat{h}_q < yc_4 \\ N_c (rc_4 yc_4 + rc_5 (we\hat{h}_q - yc_4)) & \text{if } yc_4 \leq we\hat{h}_q \leq yc_5 \\ 0 & \text{if } we\hat{h}_q > yc_5 \end{cases} \quad \text{식 (A-4)}$$

여기서 평탄구간 상한 yc_4 는 맞벌이부부와 홑벌이부부에게 상이한 수준으로 규정된다.

현재 시행되고 있지는 않지만 정책시뮬레이션에서 분석할 정책으로 기본소득제가 있는데, 이 제도는 전 국민에게 일정 수준의 급여(Binc)를 지급하는 것이다.

이미 언급한 바와 같이 기혼가구와 독인가구는 각각 가구의 생애소득, 개인의 생애소득을 극대화한다. 미혼가구의 효용은 소비로부터의 효용과 노동으로부터의 비효용을 반영하는 부분으로 구성된다. 기혼가구의 효용함수로 Cho and Rogerson(1998)을 상정하였다(식 A-5). 효용함수에서 α_M , α_S (α_S)는 각각 기혼가구(미혼가구) 주 소득자와 보조 소득자(개인)의 노동에 대한

비효용의 강도를 의미하며, γ 는 Frisch elasticity이다. 이 탄력성은 노동에 대한 시간당 임금에 대한 탄력성을 의미한다.

$$\begin{aligned} \max E_y \sum_{t=g+1}^{g+60} \beta^{t-g-1} u_M(c_M(k_M \epsilon_M t), l_{MP}(k_M \epsilon_M t), l_{MS}(k_M \epsilon_M t)) \\ \max E_y \sum_{t=g+1}^{g+60} \beta^{t-g-1} u_S(c(k, \epsilon, t), l(k, \epsilon, t)) \end{aligned} \quad \text{식 (A-5)}$$

$$\begin{aligned} u_M(c_M \hat{h}_{M_1}, \hat{h}_{M_2}) &= 2 \ln(0.5 c_M) - \alpha_{M_1} \frac{\hat{h}_{M_1}^{1+\gamma}}{1+\gamma} - \alpha_{M_2} \frac{\hat{h}_{M_2}^{1+\gamma}}{1+\gamma} \\ u_S(c_S \hat{h}_S) &= \ln(c_S) - \alpha_S \frac{\hat{h}_S^{1+\gamma}}{1+\gamma} \end{aligned}$$

각 가구가 직면하는 예산 제약은 다음과 같다. 매기 세후 자산소득 $((1-\tau_k)rk, (1-\tau_k)rk_M)$ 과 세후 비자산소득(y^d, y_M^d)을 소비(c_S, c_M)와 자산 축적($k' - k, k'_M - k_M$)에 배분한다. 이들은 신용제약에 직면하는데, 이 신용제약은 가구가 부채를 지지 못한 것을 의미한다($k_M > 0, k > 0$).

$$\begin{aligned} k'_M(k_M \epsilon_M t) + c_M(k_M \epsilon_M t) &= (1+r(1-\tau_k))k_M + y_M^d(k_M \epsilon_M t) \quad \text{식 (A-6)} \\ k'(k, \epsilon, t) + c(k, \epsilon, t) &= (1+r(1-\tau_k))k + y^d(k, \epsilon, t) \end{aligned}$$

비자산소득(y^d, y_M^d)은 세후 비자산소득과 복지급여의 합으로 결정된다(식 A-7).

$$\begin{aligned} y_M^d &= hw \hat{h}_{Pq} (1-\tau_y - \tau_{UI}) + we \hat{h}_{Sq} (1-\tau_y - \tau_{UI}) \\ &\quad + W_{PUI}(\epsilon, q) + W_{SUI}(\epsilon, q) \\ &\quad + W_{MMLSS} \\ &\quad + EITC_M(we \hat{h}_{Pq} + hw \hat{h}_{Sq}) \\ &\quad + CIC_M(we \hat{h}_{Pq} + hw \hat{h}_{Sq}) \\ &\quad + N_{fam} Binc \end{aligned} \quad \text{식 (A-7)}$$

$$y^d = we \hat{h}_q (1-\tau_y - \tau_{UI}) + EITC_S(we \hat{h}_q) + W_{UI}(\epsilon, q) + W_{MLSS} + Binc$$

여기서 N_{fam} 은 가구원 수를 의미한다.

근로자 유형별, 그리고 근로에 대한 의사결정에 따른 미혼가구와 기혼가구의 비자산소득은 다음과 같다.

- $\epsilon(\epsilon_M, \epsilon_S)=1$ or 2 , $\eta' = 1$,

$$y^d = we\hat{h}_q(1 - \tau_y(we\hat{h}_q) - \tau_{UI}) + EITC(we\hat{h}_q) + CIC(we\hat{h}_q) + Binc$$

$$y_{MP}^d = we\hat{h}_{Pq}(1 - \tau_y(we\hat{h}_{Pq}) - \tau_{UI}) + EITC(we\hat{h}_{Mq} + we\hat{h}_{Sq}) + CIC(we\hat{h}_{Mq} + we\hat{h}_{Sq}) + N_{fam}Binc/2$$

$$y_{MS}^d = we\hat{h}_{Sq}(1 - \tau_y(we\hat{h}_{Sq}) - \tau_{UI}) + (EITC(we\hat{h}_{Sq}) + CIC(we\hat{h}_{Sq})) \cdot 1(\hat{h}_{Mq} = 0) + N_{fam}Binc/2$$

- $\epsilon(\epsilon_M, \epsilon_S)=1$, $\eta' = 0$,

$$y^d = \max(W_{UI}, W_{MLSS}) + Binc$$

$$y_{MP}^d(y_{MS}^d) = \max(W_{UI}, W_{MLSS}) + N_{fam}binc/2$$

- $\epsilon(\epsilon_M, \epsilon_S)=2$, $\eta' = 0$,

식 (A-8)

$$y^d = W_{MLSS} + Binc$$

$$y_{MP}^d(y_{MS}^d) = W_{MLSS} + Binc$$

- $\epsilon(\epsilon_M, \epsilon_S)=3$,

$$y^d = \max(W_{UI}, W_{MLSS}) + Binc$$

$$y_{MP}^d(y_{MS}^d) = \max(W_{UI}, W_{MLSS}) + N_{fam}Binc/2$$

- $\epsilon(\epsilon_M, \epsilon_S)=4$,

$$y^d = W_{MLSS} + Binc$$

$$y_{MP}^d(y_{MS}^d) = W_{MLSS} + N_{fam}Binc/2$$

여기서 $\tau_y(\cdot)$ 는 근로소득세 평균세율 함수를 의미한다.

가계의 노동시간, 소비에 대한 최적화 의사결정은 이하의 가치함수로 요약될 수 있다. 생애기대효용을 극대화하기 위해 근로기회가 주어지면 ($\epsilon(\epsilon_M, \epsilon_S)=1, 2$) 소비와 노동에 대한 의사결정을 하며, 근로기회가 주어지지 않으면 ($\epsilon(\epsilon_M, \epsilon_S)=3, 4$), 소비에 대한 의사결정을 한다(식 A-9).

$$V(k, \epsilon, t) = \max_{k', \hat{h}_q} (u(k' - (1 - \tau_k)k + y^d), \hat{h}_q) + \beta E_{t+1} V(k', \epsilon', t+1) \quad \text{식 (A-9)}$$

$$V(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t) = \max_{k_M', \hat{h}_{Pq}, \hat{h}_{Sq}} (u(k_M' - (1 - \tau_k)k_M + y_{MP}^d + y_{SP}^d), \hat{h}_{Pq}, \hat{h}_{Sq}) \\ + \beta E_{t+1} V(k_M', \epsilon_P', \epsilon_S', t+1) \quad \text{식 (A-10)}$$

나. 기업

기업은 규모에 대한 수익불변 생산기술을 이용하여 노동(N)과 자본(K)을 생산재 혹은 투자재로 변환한다. 생산함수는 Cobb-Douglas 함수로 가정한다(식 A-10). 임금률은 완전경쟁 노동시장에서 한계 노동생산성과 동일하게 결정되며(식 A-11), 자산수익률은 자본의 한계생산성과 동일하게 결정된다(식 A-12).

$$Y = AK^{1-\alpha}N^\alpha \quad \text{식 (A-10)}$$

$$w = \alpha AK^{1-\alpha}N^{1-\alpha} \quad \text{식 (A-11)}$$

$$r = (1 - \alpha)AK^{-\alpha}N^\alpha \quad \text{식 (A-12)}$$

$$N = \sum_k \sum_t \sum_{\epsilon=1 \text{ or } 2} \sum_q \phi(k, \epsilon, t) \cdot 1(\eta'(k, \epsilon, t) = 1) e^{\hat{h}_q} \quad \text{식 (A-13)} \\ + \sum_k \sum_t \sum_{\epsilon_P=1 \text{ or } 2} \sum_{\epsilon_S=1 \text{ or } 2} \sum_q \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t) \cdot (1(\eta_P'(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t) = 1) e^{\hat{h}_{Pq}} \\ + 1(\eta_S'(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t) = 1) e^{\hat{h}_{Sq}})$$

$$K = \sum_k \sum_t \sum_\epsilon \phi(k, \epsilon, t) k \quad \text{식 (A-14)}$$

$$+ \sum_{k_M} \sum_t \sum_{\epsilon_P} \sum_{\epsilon_S} \phi(k_M \epsilon_P, \epsilon_S, t) k_M$$

다. 정부

정부는 실업보험제도, 기초생보, EITC, 기본소득제를 유지한다. 정부는 균형예산을 유지하는데, 실업보험급여는 실업보험료로 조달하고, 기초생보와 EITC 지출액은 소득세로 조달한다. 소득세수는 자본소득세수($\tau_k r K$)와 노동소득세수(T_y)로 구성된다.

$$\tau_{UV} N = \sum_k \sum_t \sum_\epsilon \sum_q W_{UI}(k, \epsilon, t) \phi(k, \epsilon, t) \quad \text{식 (A-15)}$$

$$+ \sum_k \sum_t \sum_{\epsilon_P} \sum_{\epsilon_S} \sum_q (W_{MP, UI}(k_M \epsilon_P, \epsilon_S, t) + W_{MS, UI}(k_M \epsilon_P, \epsilon_S, t)) \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t)$$

$$\tau_k r K + T_y \quad \text{식 (A-16)}$$

$$= \sum_k \sum_\epsilon \sum_t \sum_q W_{UI}(k, \epsilon, t) \phi(k, \epsilon, t)$$

$$+ \sum_k \sum_t \sum_{\epsilon_P} \sum_{\epsilon_S} \sum_q (W_{MP, UI}(k_M \epsilon_P, \epsilon_S, t) + W_{MS, UI}(k_M \epsilon_P, \epsilon_S, t)) \phi_M(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t)$$

$$T_y = \sum_k \sum_t \sum_{\epsilon=1 \text{ or } 2} \sum_q \phi(k, \epsilon, t) \cdot 1(\eta'(k, \epsilon, t) = 1) e \hat{h}_q \tau_y (w e \hat{h}_q)$$

$$+ \sum_k \sum_t \sum_{\epsilon_P=1 \text{ or } 2} \sum_{\epsilon_S=1 \text{ or } 2} \sum_q \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t) \cdot (1(\eta'_P(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t) = 1) e \hat{h}_{Pq} \tau_y (w e \hat{h}_{Pq})$$

$$+ 1(\eta'_S(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t) = 1) e \hat{h}_{Sq} \tau_y (w e \hat{h}_{Sq}))$$

라. 경쟁균형

경쟁균형은 다음의 조건을 만족시키는 가치함수 $V(\cdot, k)$, $V_M(k_M, \epsilon_P, \epsilon_S, t)$, 의사결정함수 $c(k, \epsilon, t)$, $k'(k, \epsilon, t)$, $\eta'(k, \epsilon, t)$, $\hat{h}_q(k, \epsilon, t)$, $c_M(k_M \epsilon_P \epsilon_S, t)$, $k'_M(k_M \epsilon_P \epsilon_S, t)$, $\eta'_P(k_M \epsilon_P \epsilon_S, t)$, $\eta'_S(k_M \epsilon_P \epsilon_S, t)$, $\hat{h}_{Pq}(k_M \epsilon_P \epsilon_S, t)$, $\hat{h}_{Sq}(k_M \epsilon_P \epsilon_S, t)$, 자산분포별·유형별 인구분포 $\phi(k, \epsilon, t)$, $\phi_M(k_M \epsilon_P, \epsilon_S, t)$, 노동과 자본의 가격함수 $\{w, r\}$ 로 정의된다.

1. 개인의 의사결정과 집계변수의 변화의 일관성을 유지한다(식 (A-13), 식 (A-14) 만족).
2. 요소가격이 기업의 이윤 극대화 조건을 만족한다(식 (A-11), 식 (A-12) 만족).
3. 요소가격, 정부의 정책변수, 구직률 결정함수가 주어진 상태에서 의사 결정함수가 가격의 동태적 최적화 함수의 해가 된다.
4. 재화시장이 청산된다.

$$AK^{1-\alpha}N^\alpha = C + \delta K \quad \text{식 (A-17)}$$

5. $k(k', \epsilon, t)$ 와 $k_M(k_M', \epsilon_P, \epsilon_S, t)$ 을 각각 $k(k, \epsilon, t)$ 와 $k_M(k_M, \epsilon_P, \epsilon_S, t)$ 들의 역함수로 정의하면, 연령별 인구분포 $\phi(k, \epsilon, t)$ 와 $\phi(k_M, \epsilon_P, \epsilon_S, t)$ 는 식 (A-18)~식 (A-22)에 의해 결정된다.

$$\phi(k', 1q, t) = (1-sp(t)) \sum_{\epsilon=1,2} \sum_{k(k', \epsilon, t-1)} \phi(k, \epsilon, t-1) \cdot 1(\eta'(k, \epsilon, t-1)=1) \cdot 1(\hat{h}(k, \epsilon, t-1)=\hat{h}_{1q})$$

$$\begin{aligned} \phi(k', 1q, \epsilon_S t) &= (1-sp(t)) \sum_{\epsilon_P=1,2} \sum_{k(k', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, 1q, \epsilon_S, t-1) \cdot 1(\eta_P'(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)=1) \\ &\quad \cdot 1(\hat{h}_P(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)=\hat{h}_{1q}) \end{aligned} \quad \text{식 (A-18)}$$

$$\begin{aligned} \phi(k', \epsilon_P 1qt) &= (1-sp(t)) \sum_{\epsilon_S=1,2} \sum_{k(k', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, \epsilon_P 1q, t-1) \cdot 1(\eta_S'(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)=1) \\ &\quad \cdot 1(\hat{h}_S(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)=\hat{h}_{1q}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \phi(k', 2, t) &= fp(t) \sum_{\epsilon=1,2} \sum_{k(k', \epsilon, t-1)} \phi(k, \epsilon, t-1) \cdot 1(\eta'(k, \epsilon, t-1)=0) \\ &\quad + fp(t) \sum_{\epsilon=3,4} \sum_{k(k', \epsilon, t-1)} \phi(k, \epsilon, t-1) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \phi(k_M', 2, \epsilon_S, t) &= fp(t) \sum_{\epsilon_P=1,2} \sum_{k_M(k_M', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) \cdot 1(\eta_P'(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)=0) \\ &\quad + fp(t) \sum_{\epsilon_P=3,4} \sum_{k_M(k_M', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) \end{aligned} \quad \text{식 (A-19)}$$

$$\begin{aligned} & \phi(k_M', \epsilon_P, 2, t) \\ &= fp(t) \sum_{\epsilon_S=1,2} \sum_{k_M(k_M', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) \cdot 1(\eta_S'(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)=0) \\ &+ fp(t) \sum_{\epsilon_S=3,4} \sum_{k_M(k_M', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \phi(k', 3q, t) &= sp(t) \sum_{\epsilon=1,2} \sum_{k(k', \epsilon, t-1)} \phi(k, \epsilon, t-1) \cdot 1(\eta'(k, \epsilon, t-1)=1) \\ &\quad \cdot 1(\hat{h}(k, \epsilon, t-1) = \hat{h}_{3q}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \phi(k', 3q, \epsilon_S, t) &= sp(t) \sum_{\epsilon_P=1,2} \sum_{k(k', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) \cdot 1(\eta_P'(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)=1) \\ &\quad \cdot 1(\hat{h}_P(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) = \hat{h}_{3q}) \end{aligned}$$

식 (A-20)

$$\begin{aligned} \phi(k', \epsilon_P, 3qt) &= sp(t) \sum_{\epsilon_S=1,2} \sum_{k(k', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) \cdot 1(\eta_S'(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)=1) \\ &\quad \cdot 1(\hat{h}_S(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) = \hat{h}_{3q}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \phi(k', 4, t) &= (1-fp(t)) \sum_{\epsilon=1,2} \sum_{k(k', \epsilon, t-1)} \phi(k, \epsilon, t-1) \cdot 1(\eta'(k, \epsilon, t-1)=0) \\ &+ (1-fp(t)) \sum_{\epsilon=3,4} \sum_{k(k', \epsilon, t-1)} \phi(k, \epsilon, t-1) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \phi(k_M', 2, \epsilon_S, t) &= fp(t) \sum_{\epsilon_P=1,2} \sum_{k_M(k_M', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) \cdot 1(\eta_P'(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)=0) \\ &+ fp(t) \sum_{\epsilon_P=3,4} \sum_{k_M(k_M', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) \end{aligned}$$

식 (A-21)

$$\begin{aligned} \phi(k_M', \epsilon_P, 4, t) &= (1-fp(t)) \sum_{\epsilon_S=1,2} \sum_{k_M(k_M', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) \cdot 1(\eta_S'(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)=0) \\ &+ (1-fp(t)) \sum_{\epsilon_S=3,4} \sum_{k_M(k_M', \epsilon_P, \epsilon_S, t-1)} \phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, t-1) \end{aligned}$$

특히 경제활동을 시작하는 연령대의 인구분포는 전기에 실업 상태에 있었던 것으로 간주하고 산출한다.

$$\phi(k, \epsilon, 1) = \begin{cases} fp(1) \cdot pop_0, & \epsilon = 2, k = 0 \\ (1-fp(1)) \cdot pop_0 & \epsilon = 4, k = 0 \\ 0 & otherwise \end{cases}$$

$$\phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, 1) = \begin{cases} fp(1) \cdot popS_0, & \epsilon_P = 2, k = 0 \\ (1-fp(1)) \cdot popS_0 & \epsilon_P = 4, k = 0 \\ 0 & otherwise \end{cases}$$

식 (A-22)

$$\phi(k, \epsilon_P, \epsilon_S, 1) = \begin{cases} fp(1) \cdot popS, & \epsilon_S = 2, k = 0 \\ (1 - fp(1)) \cdot popS & \epsilon_S = 4, k = 0 \\ 0 & otherwise \end{cases}$$

6. 실업보험, 기초생보, EITC 제도의 예산제약 식을 만족한다(식 (A-15), 식 (A-16) 만족).

2. 일반균형모형 콜라베이션

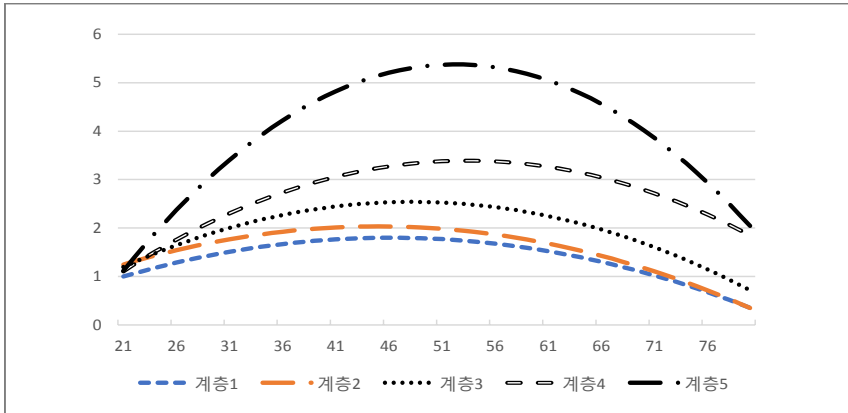
〈부록 1〉에서 설명한 모형의 작동을 위한 모형 콜라베이션은 다음과 같이 이루어졌다. 전체 인구는 소득계층별로 분류되었으며 소득계층은 최종 학력으로 분류되었다. 최저소득계층 1은 중졸 이하, 계층 2는 고졸 이하, 계층 3은 초대졸 이하, 계층 4는 대졸 이하, 최고소득계층인 대학원졸 이상으로 설정하였다. 소득계층을 최종학력을 기준으로 분류한 이유는 소득계층을 생애소득을 기준으로 분류하기 위해서이다. 최종학력이 생애기간 동안의 비자산소득 수준을 결정하는 중요한 요인임을 고려하였다. 소득계층별 인구분포는 국가통계포털(KOSIS) 「고용형태별 근로실태조사」를 참조하여, 계층 1이 11.6%, 계층 2가 31.3%, 계층 3이 16.7%, 계층 4가 37.4%, 계층 5가 3.0%로 가정하였다. 기혼가구와 미혼가구의 분포는 김동겸(2017)을 참조하여 각각 70%, 30%로 가정하였다.

학력별·연령별 시간당 임금률은 고용노동통계 「임금근로시간」²¹⁾에 보고되어 있는 ‘학력별 연령별 임금 및 근로조건’, ‘임금계층별 교육수준’ 자료를 이용하여 산출하였다(그림 A-1). 고용의 안정성을 나타내는 이직률과 입직률은 「한국노동패널조사(2010~2027)」(한국노동연구원) 자료를 이용하여 연령별 구직률을 추정하고(소득계층별 구직률 동일 가정, 국가통계포털(KOSTAT) 「경제활동인구조사」²²⁾의 학력별 실업률을 이용하여 최종학력별 이직률을 산출하였다(〈표 A-1〉). 이는 구직률이 소득계층별로 동일하다고 한 가정과 현실 간에 괴리가 있을 수 있다. 본 연구에서는 실업률을 고용 불안정성의 지표로 삼았다. 소득계층별·연령별 실업률과 가정한 구직률을 이용하여 소득계층별·연령별 이직률을 (식 A-23)을 이용하여 산출하였다. 구직률을 소득계층별로 동일하게 가정하였으나, 소득계층별로 상이한 이직률이 고용의 불안정성을 반영한다고 해석할 수 있다.

21) 고용노동부 고용노동통계, 「임금근로시간」, <http://laborstat.moel.go.kr/>, 검색일자: 2022. 7. 20.

22) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 「경제활동인구조사」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01, 검색일자: 2022. 7. 20.

[부그림 A-1] 소득계층별 · 연령별 임금률¹⁾



주: 1) 소득 1계층 21세 임금률을 1로 하여 표준화한 임금률임
 자료: 저자 계산

〈부표 A-1〉 소득계층별 연령별 구직률 및 이직률

(단위: %)

구분	연령	21~ 24	25~ 29	30~ 34	35~ 39	40~ 44	45~ 49	50~ 54	55~ 59	60~
이직률 ($Sp_j(i)$)	계층 1	2.8	4.6	2.3	2.6	1.8	1.5	1.1	1.3	1.0
	계층 2	2.7	4.4	2.1	2.4	1.7	1.4	1.1	1.2	1.0
	계층 3	2.6	4.3	2.0	2.3	1.7	1.4	1.1	1.2	1.0
	계층 4	2.6	4.3	1.9	2.2	1.6	1.3	1.0	1.1	0.9
	계층 5	2.5	4.2	1.7	2.0	1.5	1.2	1.0	1.1	0.9
구직률 ($fp_j(i)$)	계층 1~5	30.9	51.3	60.8	69.8	73.7	60.4	48.2	54.0	44.9

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」, 2010~2017년; 국가통계포털(KOSIS), 「경제활동인구조사」(https://kosis.kr/statistics_list/statistics_list_index.do?vwcd=MT_ZTITLE&menucl=M_01_01, 검색일자: 2022. 7. 20)를 이용하여 저자 계산

선호 관련 모수들 중 할인요소(β)는 0.96으로, 노동공급의 임금률 변화에 따른 탄력성을 나타내는 Frisch elasticity(γ)는 0.5로 가정하였다.²³⁾ 노동에

23) Chetty et al.(2011)의 meta 분석에 의하면 intensive margin과 extensive margin 노동공

대한 비선호 강도($\alpha_{M_1}, \alpha_{M_2}, \alpha_S$)는 각각 7.5, 22.5, 15.0으로 가정하였다. 이러한 가정은 연령별 고용률이 실적데이터와 근접하도록 모형에서 산출되도록 하기 위하여 설정되었다(그림 III-11 참조). 노동시간과 관련하여 전일제 노동시간(\hat{h}_1)은 가용시간의 0.45(「고용노동통계」, Statistica 자료 참조)로 가정하였으며, 시간제 노동시간(\hat{h}_2)은 전일제의 60%(「고용노동통계」를 이용하여 추정)로 가정하였다.

각종 정책변수는 <부표 A-2>에 요약되어 있다. 근로소득세 함수 $\tau_y(\cdot)$ 는 현행의 근로소득세제를 반영하여 설정하였다. 현행 제도하에서 소득공제 중 근로소득공제, 인적공제, 연금보험료공제 등을 반영하였으며, 현행의 소득세 누진구조와 근로세액공제, 자녀세액공제를 반영하였다.

〈부표 A-2〉 기초생보 및 EITC 관련 모수

실업급여	임금대체율(c)	30세 미만	12.3%
		30세 이상 50세 미만	28.8%
		50세 이상	32.8%
기초생보	소득요건(W_{MLSS}^{\max})	미혼가구	16.8% ¹⁾
		기혼가구	42.4% ^{1), 2)}
	자산 소득환산율(R_{MLSS})		60% ³⁾
	소득공제율(edr)		30%
EITC	최대 지급액	단독가구	3.9% ¹⁾
		홀벌이가구	6.8% ¹⁾
		맞벌이가구	7.9% ¹⁾
	점증률(rc_1)	단독가구	37.5%
		홀벌이가구	37.1%
		맞벌이가구	37.5%
	점감률(rc_3)	단독가구	-13.6%
		홀벌이가구	-16.3%
		맞벌이가구	-15.9%
	점증률 적용 상한 소득(yc_1)	단독가구	10.5% ¹⁾
		홀벌이가구	18.3% ¹⁾
		맞벌이가구	21.0% ¹⁾

급 행태를 반영할 경우 0.5가 적합하다고 평가되었다. 본 연구의 취업에 대한 의사결정이 취업 자체에 대한 결정(extensive margin)과 전일제 및 시간제 간 선택(intensive margin)이 동시에 이루어지므로 Frisch elasticity를 0.5로 가정하는 것이 타당하다고 본다.

〈부표 A-2〉의 계속

EITC	평탄구간 상한 소득(yc_2)	단독가구 홀벌이가구 맞벌이가구	23.9% ¹⁾ 36.7% ¹⁾ 44.5% ¹⁾
	EITC 적용 상한 소득(yc_3)	단독가구 홀벌이가구 맞벌이가구	52.4% ¹⁾ 78.6% ¹⁾ 94.3% ¹⁾
	재산 기준	367~524 ¹⁾ 524~	(50% 지급) (지급 중지)
CIC	최대 지급액(자녀 1인당)	홀벌이가구 맞벌이가구	1.8% ¹⁾ 1.8% ¹⁾
	점감률(rc_3)	홀벌이가구 맞벌이가구	-1.1% -1.3%
	CIC 적용 상한소득(yc_4)	홀벌이가구 맞벌이가구	104.9% ¹⁾ 104.9% ¹⁾
	최소 소득기준	홀벌이가구 맞벌이가구	0.0% ¹⁾ 15.7% ¹⁾

주: 1) 평균임금 대비 비율(%)

2) 2~6인 가구 기준 평균

3) 일반재산의 소득환산율 월 4.17%를 복리(단리)로 연간으로 환산할 경우 63.3(56.4)%인 점을 고려하여 소득환산율을 60%로 가정

자료: 현행 제도를 이용하여 저자 계산

근로자 소득지원정책의 발전방향: 근로장려세제의 확장

전병목 · 전영준

본 연구는 근로장려금제도에 대한 형평성 분석과 함께 제도 변화의 효과를 분석한다. 분석 결과, 근로장려금과 자녀장려금 수혜를 위한 소득 기준에서 가구형태에 따른 중립성을 유지할 필요가 있다. 동시에 중하위소득가구에 대한 지원제도임을 감안하여, 제약적인 재산 기준을 완화하여 자산 축적을 통한 소득계층 이동을 촉진할 필요가 있다. 자녀장려금은 지원대상을 저소득층으로 지나치게 한정하는 등 근로장려세제와 중복성이 높으므로 분리 운영 취지를 달성하지 못하고 있다. 자녀세액공제, 아동수당 등 재정제도들과의 상관관계 속에서 분리 운영 필요성을 재검토해 볼 필요가 있다.

근로장려금의 구성요소별 효과성 분석은 전통적인 빈곤율, 지니계수 관점에서 저소득층에 대한 지원이 더 효과적임을 보여준다. 상대적으로 저소득층에 대한 지원금액을 높이는 지원금액 인상시나리오의 효과성이 지원대상 확대시나리오에 비해 우위에 있었다. 지원금액 인상시나리오 중에서는 근로유인 효과를 유발하는 점증률 인상이 가장 효과적인 방안이다.

지원대상 확대시나리오는 빈곤율 개선에의 효과는 거의 없으며 지니계수 개선에는 기여하는 것으로 나타났다. 지원대상 확대는 상대적으로 높은 소득자에게로까지 대상을 넓히는 것이므로 새로운 정책목적 설정이 필요함을 보여준다. 고소득층과의 소득격차가 확대된다면 중요한 제도 확대의 유인이

될 수 있다.

근로장려금제도는 근로능력이 있는 계층에 소득지원 효과와 함께 근로유인을 자극하는 긍정적인 효과가 함께 나타난다. 반면 근로능력이 없는 저소득가구에의 지원방안으로는 유효하지 않다. 따라서 제도적 한계를 보완할 수 있는 정책조합이 중요하다. 근로능력자에게는 근로참여를 유도하는 근로장려금제도가, 근로무능력자에게는 국민기초생활보장제도와 같은 차별화된 소득지원정책이 중요하다.

본 연구에서는 제도 변화의 직간접인 영향을 분석하기 위해 일반균형분석을 시도하였다. 분석 결과, 제도 구성요소의 변화를 상정한 정책대안들의 소득, 소비, 노동시장 참여 등의 영향은 크지 않았다. 전체 소득 또는 소비활동 중 근로장려금의 비중이 크지 않기 때문으로 판단된다. 제도 조정 대안들 중 비교적 큰 폭의 변화를 유발한 것은 가구단위 제도에서 개인단위의 제도로 전환하는 방안이다. 맞벌이가구보다 낮은 단독가구 소득을 기준으로 하고 있어 주 소득자의 수급 제외 및 여성의 낮은 노동시장 참여 효과가 지배적인 것으로 나타났다.

근로장려세제를 비롯한 현행의 복지제도를 폐지하고 기본소득제로 전환하는 것은 거시경제에 큰 충격을 주는 것으로 나타났다. 최저소득계층의 근로저해 요인이 크지 않고 분배를 개선하는 효과는 있으나, 여타 소득계층의 근로와 저축에 미치는 부정적인 효과가 상당히 클 것으로 나타났기 때문이다. 효율성 증진을 위해 재원을 누진적인 근로소득세 대신 소비세로 조달하는 대안은 거시경제지표를 호전시키나 분배를 악화시킨다. 누진적 근로소득세제하에서 세부담이 낮은 저소득층은 비례소비세하에서 세부담이 크게 증가할 것이다. 따라서 세제 개편 시 효율성과 소득분배 측면의 고려가 동시에 이루어져야 할 것이며, 한 세원에 대한 지나친 의존은 지양하여야 할 것이다.

The Effect of EITC Expansions As a Worker's Income Support Program

Byung Mok Jeon and Young Jun Chun

This study analyzes the effect of the earned income tax credit(EITC) modifications. In equity aspects, the neutrality of income threshold needs to be restored across household types. Since the EITC is for working poor, asset eligibility condition needs to loosen to encourage saving and moving to a higher income class. We also found that most of the child tax credit(CTC) recipients also get the EITC benefits. This implies there would be a way to combine both the CTC and the EITC for simplicity.

The effectiveness of the EITC can be improved when we increase benefits level rather than benefits recipients in terms of poverty rate and gini index. Among benefit level increasing options, increasing phase-in rate is the best alternative. If we increase the EITC eligible income level, there's an improvement of income distribution with respect to gini index but not for the poverty rate.

As we know, the EITC is an effective policy option to help who can work, but not for who can not work. It is important to design a policy mix supporting both who can work and can not work.

Various EITC policy scenarios are analyzed using a general equilibrium

model. The scenarios show limited effects on macroeconomic variables such as income, consumption, and labor market participation rate etc. since the budget size of the EITC is a quite small compared to household income or consumption. The most significant effects comes from the change of the EITC operating unit, from the household level to the individual level. The EITC budget and labor market participation rate would drop because of the lower eligible income level and woman's labor market participation rate.

The reshaping of current benefit programs, such as the EITC, CTC, and National Basic Livelihood Security System(NBLSS), etc. to a basic income would give huge negative economic shocks. Though the income distribution improves, the economic costs are large negative effects on working and saving decision.

As for financing options, consumption tax would improve macroeconomic variables compared to results of the progressive income tax. But the effect on income distribution would be reversed. This implies we need to use both financing options to pursuit both efficiency and equity.

저자약력

전병목

서울대학교 자원공학과 졸업
미국 Rice University 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

전영준

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Pennsylvania 경제학 박사
현, 한양대학교 경제금융학부 교수

자료 수집 및 정리

권선정 한국조세재정연구원 선임연구위원

연구보고서 22-01

근로자 소득지원정책의 발전방향 : 근로장려세제의 확장

발행	행	2022년 12월 30일
저자	자	전병목 · 전영준
발행인	인	김재진
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipt.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	13,000원
조판 및 인쇄	일지사	
I S B N		979-11-6655-181-9

© 한국조세재정연구원 2022 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

본 보고서는 친환경 용지를 사용하여 인쇄되었습니다.