

KDI정책포럼 제234호(2011-04)  
(2011. 6. 22)  
내용문의: 유한욱(02-958-4097)  
구독문의: 발간자료담당자(02-958-4341)

본 정책포럼의 내용은 KDI 홈페이지를  
통해서도 보실 수 있습니다.  
<http://www.kdi.re.kr>

## 근로장려세제의 현황 및 정책방향\*

유 한 욱 (KDI 연구위원)

### 요 약

- EITC로 대표되는 근로장려 세제지원은 전통적인 복지제도를 근로연계복지로 발전시키기 위한 주요 정책수단으로, 선진 각국에서 적극적으로 시행되고 있음.
- 우리나라에서도 2009년에 근로장려세제가 도입되었으며 2015년부터는 수혜대상이 자영업 가구로 확대될 계획
  - 현시점에서 현행 근로장려세제 평가를 통해 제도 개선방안을 제시할 필요
- 본 연구에서는 근로장려 세제지원의 주요 해외 사례 및 국내 현황을 소개하는 한편, 현행 근로장려세제 평가를 통해 제도 개선방안을 다음과 같이 제시
  - 점감률을 점증률 이하로 재설정함으로써 사업효과성 및 과세형평성을 제고
  - 자녀 수별 급여체계 차등 적용을 통해 수혜자 간 형평성을 제고
  - 중장기적 관점에서 관련 변수들의 변화추세를 반영하여 급여체계를 주기적으로 조정하고, 관련 제도와의 관계를 합리적으로 재설정함으로써 사업효과를 지속적으로 담보

\* 본 포럼은 『일자리 창출의 패러다임 개편을 위한 정책과제』(2011년 KDI 정책연구시리즈, 발간 예정) 중 저자가 수행한 章의 일부를 요약하여 재구성한 것임.

## 1. 서 론

- EITC(Earned Income Tax Credit)로 대표되는 근로장려 세제지원은 전통적인 복지 제도를 근로연계복지로 발전시키기 위한 주요 정책수단으로서 선진 각국에서 적극적으로 시행되고 있음.
  - 이 제도의 노동공급 증대효과는 대부분 긍정적인 것으로 나타나고 있음.
- 우리나라에서도 2009년에 근로장려세제가 도입되어 시행 3년차에 접어들고 있으며, 2015년부터는 수혜대상이 자영업 가구로 확대될 계획
  - 현시점에서 근로장려세제 현황을 살펴보고 이를 통해 개선방안을 제시할 필요
- 이를 위해 본 연구에서는 우선 근로장려 세제지원에 대한 현황 분석 및 국내 제도 평가를 수행하고, 이를 바탕으로 근로장려세제 개선방안을 제시하고자 함.

## 2. 근로장려 세제지원의 국내외 현황

### 가. 근로장려 세제지원 개관

- 근로장려 세제지원은 근로빈곤층에 대한 근로의욕 제고 및 소득지원을 통해 빈곤 탈출을 도모하고자 하는 복지 성격의 조세제도
  - 노동공급(labor supply) 측면에 대한 대표적인 세제지원으로서 전통적인 복지제도를 근로연계복지(workfare)로 발전시키고자 하는 노력 속에서 대두
  - 1975년 미국에서 최초로 도입된 이후 영국, 프랑스, 스웨덴 등 많은 나라에서 운영 중이며, 우리나라도 2009년부터 ‘근로장려세제’라는 명칭으로 시행 중
- 근로장려 세제지원의 급여체계는 점중-평탄-점감 3단계로 설계되어 있으며, 가구 유형(자녀 수, 맞벌이 여부 등)별로 상이한 급여구조가 적용되는 것이 일반적
  - 급여구조는 총 4개의 설계요소로 구성: 구간별 소득상한(3가지) 및 최대급여액
    - 점중률 = 최대급여액 / (점중구간 소득상한)
    - 점감률 = 최대급여액 / (점감구간 소득상한 - 평탄구간 소득상한)
- 근로장려 세제지원의 노동공급 증대효과는 대부분 유의하게 나타나며, 노동시간 증대(intensive margin)보다는 점중구간에 속한 근로가구의 노동시장 참가율 증가(extensive margin)에 주로 기인<sup>1)</sup>

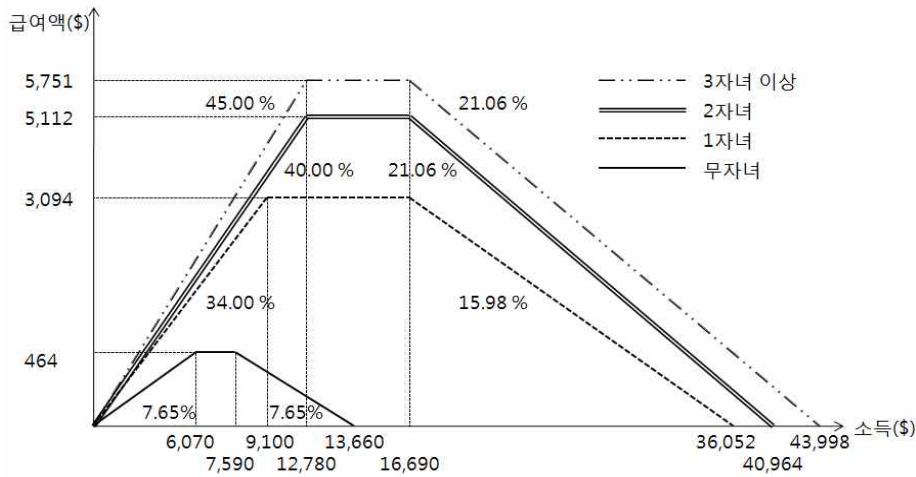
---

1) 근로장려세제의 노동공급 증대효과에 대한 이론적 논의 및 미국 및 유럽 국가들을 대상으로 한 주요

### 나. 주요 해외 사례<sup>2)</sup>: 미국의 EITC

- 기존 소득이전제도의 ‘부의 소득세(negative income tax)’ 성격으로 인한 노동공급 감소현상에 대처하는 한편, 저소득 근로계층의 사회보장세 부담을 완화할 목적으로 1975년에 도입
- 1986년, 1990년, 1993년 등 일련의 세법 개정을 통해 대폭 확대된 결과, 저소득층을 대상으로 한 현행 현금지원 프로그램 중에서 가장 규모가 큼.
  - 2010년 기준으로 수혜가구는 2,600만 가구, 급여총액은 590억달러에 달함.
- EITC의 급여구조는 점증-점감 체계로 시작해서 꾸준히 조정·확대되고 있음.
  - 1978년: 평탄구간 추가
  - 1990년: 자녀 수별로 급여액을 차등화(1인 및 2인 이상)
  - 1993년: 무자녀가구에도 급여 지급
  - 2002년: 맞벌이 여부에 따라 급여액을 차등화
  - 2009년: 자녀 수별 급여액을 추가로 차등화(1인, 2인 및 3인 이상)

[그림 1] 미국 EITC의 급여구조(2011년 기준, 홑벌이가구)



주: 맞벌이가구에 적용되는 소득상한은 평탄구간과 점감구간의 경우 \$5,080을 더한 값.  
 자료: Internal Revenue Service, "Tax Forms and Instructions," 2011.

실증연구 개관에 대해서는 유한욱(2011) 참조.

2) 영국, 프랑스, 스웨덴 등 미국 이외의 다른 국가들의 근로장려 세제지원 현황에 대해서는 유한욱(2008) 및 유한욱(2011) 참조.

## 다. 국내 사례: 근로장려세제

### 1) 도입과정

- 2004년: 3대 사회안정망 강화방향의 하나로 EITC의 도입이 제안
- 2006년: 정부 내에 EITC 추진기획단을 구성, EITC의 명칭을 ‘근로장려세제’로 결정, 관련 법안 개정안 국회 상정 및 의결
- 2008년: 세제개편을 통해 최대급여액이 80만원에서 120만원으로 인상되었고, 자녀요건이 2자녀 이상에서 1자녀 이상으로, 주택요건은 무주택에서 5천만원 이하 1주택 소유로 각각 완화
  - ⇒ 당초 확대계획 중의 일부가 제도 시행과 함께 조기에 실현

### 2) 구성요소

- 수급요건
  - 수급대상 범위: 근로자가구
    - ※ 자영업자, 농어민가구 및 기초생보 수급가구(전년도에 3개월 이상 생계, 주거, 교육급여 중 하나 이상 수급한 가구)는 제외
  - 소득요건: 부부합산 연간 총소득이 1,700만원 이하
  - 자녀요건: 18세 미만의 피부양 아동이 1명 이상(장애아동은 연령제한 없음)
  - 주택요건: 공시가격 5천만원 이하의 주택을 1채 이하 소유
  - 재산요건: 재산합계액이 1억원 미만
- 급여(근로장려금)
  - <표 1>에서와 같이 점증-평탄-점감 3가지 소득구간으로 구분되어 산정
  - 수급자격은 가구 총소득을 토대로 결정되나, 근로장려금 수준은 근로소득을 바탕으로 산정됨에 유의할 필요
    - ※ (예) 자영업자 남편의 소득이 800만원이고, 공공근로에 참여하는 부인의 소득이 600만원인 수급가구의 경우 가구 총소득이 1,400만원이나, 근로소득은 600만원이므로 근로장려금이 90만원으로 결정

### 3) 시행실적

- 도입 이후 2년 동안의 근로장려세제 시행실적은 <표 2>에 나타난 바와 같이 전체적인 수급규모는 소폭 감소하였고, 수급가구의 소득구간별·자녀 수별 분포는 비슷한 양상

〈표 1〉 소득구간별 근로장려금

구 간	근로소득(만원)	급여산식
점증구간	0 ~ 800	근로소득 × 점증률(15%)
평탄구간	800 ~ 1,200	최대급여액 120만원
점감구간	1,200 ~ 1,700	(1,700만원 - 근로소득) × 점감률(24%)

자료: 국세청.

〈표 2〉 2009~10년 근로장려세제 시행실적

		2009	2010
수급가구 수(천명)		591	566
예산(억원)		4,537	4,369
평균 근로장려금(만원)		76.8	77.2
소득분포(%)	0 ~ 800만원	48.4	47.3
	800 ~ 1,200만원	27.9	28.1
	1,200 ~ 1,700만원	23.7	24.6
자녀 수별 분포(%)	1자녀	45.5	47.7
	2자녀 이상	54.5	52.3

자료: 국세청 자료를 재구성.

### 3. 근로장려세제 정책방향

#### 가. 현행 근로장려세제 평가

##### 1) 급여구조

- 점증률(15%) < 점감률(24%)
  - 노동시장 참가 증가가 집중되는 점증구간의 급여 증가율은 상대적으로 낮은 반면, 노동 공급시간 감소가 나타나는 점감구간의 급여 감소율은 높음에 따라 노동공급 증대효과 제고의 여지가 존재
- 구간별 소득상한(800, 1,200, 1,700만원)
  - 평탄구간이 800만원에서 시작되는 것은 최저임금 소득가구가 최대급여를 받을 수 있게 설계되었다는 점에서 적절<sup>3)</sup>
  - 수급대상 소득상한(1,700만원)은 소득세 면세점 이하이며, 중위소득의 절반 수준에 그치고 있음.<sup>4)</sup>

3) 근로장려세제가 도입된 2009년 기준의 시간당 최저임금이 4천원이고, 전일제 근무자의 근로시간이 연간 2,000시간(40시간 × 50주) 정도임을 감안하면 연간 최저임금소득은 대략 800만원 정도임.

4) 미국의 경우 소득상한은 면세점의 4.8배, 중위가구소득의 76% 수준임(2008년 기준).

- 근로장려세제가 소득세 환급임을 감안할 때, 소득상한이 면세점 미만이라는 사실은 근로장려금 수급가구와 소득세 납부가구가 완전히 분리됨을 의미하고,<sup>5)</sup> 양 집단 간 과세형평성을 침해한다는 측면에서 적절치 않음.<sup>6)</sup>
- 수급대상 소득상한(1,700만원)이 상대적으로 낮음에 따라 결과적으로 점감률이 점증률보다 낮게 됨.

## 2) 급여체계 적용

- 근로장려세제 수혜대상이 제도 시행 이전에 2자녀 이상 가구에서 1자녀 이상 가구로 확대되었으나, 당초 2자녀 이상 가구에만 적용하기로 한 급여체계를 1자녀 가구에 대해서도 동일하게 적용
  - 사업효과성 측면: 자녀 수별로 가구소득의 분포가 다른 형태를 띠므로 상이한 급여체계를 차등 적용하는 것이 최적의 근로유인 제공 차원에서 바람직
  - 형평성 측면: 자녀 수(가구원 수)에 비례하는 소득지원이 바람직

### 나. 근로장려세제 개선방향

- 근로장려세제 수혜대상이 확대될 계획이고, 급여수준 확대 필요성이 꾸준히 제기되고 있음을 고려할 때, 급여구조 선진화를 통해 효과적인 제도운영 기반을 선제적으로 마련하는 것이 긴요한 시점
  - 본 연구에서는 급여구조 및 적용방법상의 개선에 초점을 맞추어 논의를 전개<sup>7)</sup>

## 1) 급여구조의 개선

- 점감률을 점증률보다 낮은 수준으로 재설정함으로써 노동공급 증대효과를 제고하는 것이 바람직<sup>8)</sup>
  - 점감구간 소득상한을 면세점 이상으로 인상하는 경우, 점감률을 낮춤과 동시에 과세형평성 제고도 기할 수 있음.
- 최대급여액은 낮추되 점감구간 소득상한은 인상하여 점감률을 점증률 이하로 재설정하는 경우, 동일한 예산으로 보다 높은 고용증대효과를 얻을 수 있음.<sup>9)</sup>

5) 근로소득공제, 인적공제, 특별공제 및 사회보험료공제 등을 감안할 때, 면세점은 3인가구의 경우 1,580만원, 4인가구의 경우 1,900만원 수준으로 추정됨.

6) 이 현상은 근로장려세제 소득상한이 낮게 설정된 것에만 기인하기보다는, 면세점이 상당히 높은 수준으로 설정되어 있는 현행 소득세제상의 문제에 기인하는 측면도 있음을 유의할 필요.

7) 급여 확대 여부에 대해서는 향후 엄밀한 사업평가를 수행한 후 검토하는 것이 바람직하다고 판단됨.

8) 미국 EITC의 경우 [그림 1]에 나타난 바와 같이 점증률이 점감률의 2배 수준으로 설정되어 있음.

## 2) 자녀 수별 급여체계 차등화

- 자녀 수에 상관없이 동일한 급여구조를 적용하는 것은 소득분포의 자녀 수별 차이가 전혀 없음을 전제로 하는 것이므로 합리적인 제도설계로 볼 수 없음.<sup>10)</sup>
  - 정책당국이 과거 2년간의 근로장려세제 시행실적을 바탕으로 수혜가구의 자녀 수별 소득분포를 유추할 수 있게 되었다는 사실을 감안하면, 자녀 수별로 차등화된 급여구조를 적용함으로써 고용증대효과 극대화를 도모하는 것이 가능
  - 근로장려세제의 또 다른 목적이 저소득 근로가구에 대한 소득 보전이라는 사실을 상기할 때, 다자녀 가구에 보다 많은 근로장려금을 지원하는 것이 바람직
- 따라서 자녀 수별로 급여체계를 차등 적용함으로써 형평성을 담보하는 한편, 사업효과 제고를 도모할 필요
  - 기초생보 생계급여의 기준이 되는 최저생계비가 가구원 수에 비례하여 결정된다는 점, 미국을 비롯한 대부분 국가들의 경우 자녀수에 따라 차별적인 급여구조가 적용된다는 점 등을 참고할 필요
- 자녀 수별 최적 근로장려세제 분석 결과에 따르면, 2자녀 이상 가구에 대해서 1자녀 가구에 비해 보다 높은 급여와 넓은 점감구간을 적용하는 것이 바람직<sup>11)</sup>

## 3) 기타 개선방안

- 급여체계의 주기적 조정: 구간별 소득상한 및 최대급여액을 물가상승 추세와 최저임금·최저생계비·면세점·중위소득 등 관련 변수들의 증가추세를 반영하여 주기적으로 조정함으로써 지속적인 사업효과를 담보<sup>12)</sup>
- 사업효과에 대한 엄밀한 평가를 정기적으로 수행함으로써 예산 낭비를 선제적으로 예방하는 동시에, 근로장려세제 설계요소에 대한 지속적인 최적화를 도모
- 기초생보, 소득세제 등 관련 제도와의 관계를 합리적으로 재설정함으로써 근로빈곤층에 대한 소득 보전 및 근로유인 제고를 범정부 차원에서 효율적으로 도모하고, 이를 통해 ‘일을 통한 탈빈곤’이라는 정책목표를 효과적으로 달성할 필요

9) 자세한 분석 과정 및 결과는 유한욱(2011) 참조.

10) 통계청 자료에 따르면, 2010년 기준으로 1자녀 가구의 연평균 소득이 2자녀 이상 가구의 그것보다 650만원 정도 적은 것으로 나타나고 있음. 따라서 저소득 근로가구에 대해서도 비슷한 양상이 나타난다고 가정하는 것이 타당함.

11) 최적 근로장려세제 도출을 위한 자세한 시뮬레이션 분석 과정 및 결과는 유한욱(2011) 참조.

12) 근로장려세제 수혜가구 수 및 소요예산이 2009년에 비해 2010년에 각각 4.3% 및 3.8% 줄어든 것은 급여체계 조정이 일어나지 않을 경우 사업효과가 축소될 수 있음을 시사함. 다른 나라의 경우 주기적으로(거의 매년) 급여구조를 조정하고 있음.

#### 4. 요약 및 시사점

- EITC로 대표되는 근로장려 세제지원은 전통적인 복지제도를 근로연계복지로 발전시키기 위한 주요 정책수단으로서 선진 각국에서 적극적으로 시행되고 있음.
  - 우리나라에서도 2009년에 근로장려세제가 도입되어 시행 3년차에 접어들고 있으며, 2015년부터는 수혜대상이 자영업 가구로 확대될 계획
- 현행 근로장려세제를 평가한 결과, 급여구조 및 적용상의 몇 가지 주요 문제점을 발견할 수 있었음.
  - 점증률이 점감률보다 낮게 설정됨에 따라 노동공급 증대효과가 저해될 가능성
  - 점증률이 점감률보다 낮은 것은 점감구간 소득상한이 상대적으로 낮은 사실에 기인하는데, 특히 면세점 이하로 설정됨에 따라 과세형평성을 침해
  - 한편, 자녀 수에 상관없이 모든 수혜가구에 동일한 급여체계를 적용함으로써 사업효과성 및 수혜자 간 형평성이 담보되지 못하고 있음.
- 국내외 현황 분석 및 제도 평가를 바탕으로 다음과 같은 개선방향을 제시
  - 예산제약을 고려할 때, 최대급여액은 낮추더라도 점감구간 소득상한은 인상하여 점감률을 점증률 이하로 재설정함으로써 노동공급 증대효과 및 과세형평성 제고를 도모
  - 향후 2자녀 이상 가구에 대해서는 1자녀 가구보다 높은 최대급여액과 소득상한을 적용함으로써 사업효과성 및 수혜가구간 형평성을 제고
  - 관련 변수들(물가, 최저생계비, 면세점, 중위소득 등)의 변화추세를 반영하여 급여구조를 주기적으로 조정하고, 지속적인 사업평가를 수행하는 한편, 관련 제도와의 관계를 합리적으로 재설계함으로써 사업효과를 지속적으로 담보

#### <참 고 문 헌>

기획재정부 및 국세청, 근로장려세제 관련 보도자료.

유한욱, 「근로장려세제의 최적 설계에 관한 연구」, 『한국개발연구』, 제30권 제1호, 2009.

유한욱, 「고용친화적 세제지원에 관한 연구」, 유경준 편, 『일자리 창출의 패러다임 개편을 위한 정책과제』, KDI 정책연구시리즈, 2011(발간예정).

<http://www.eitc.go.kr/eshome>