

미국 근로소득보전세제(EITC)의 특성과 정책적 함의

박능후 (경기대학교 사회복지학과 교수)

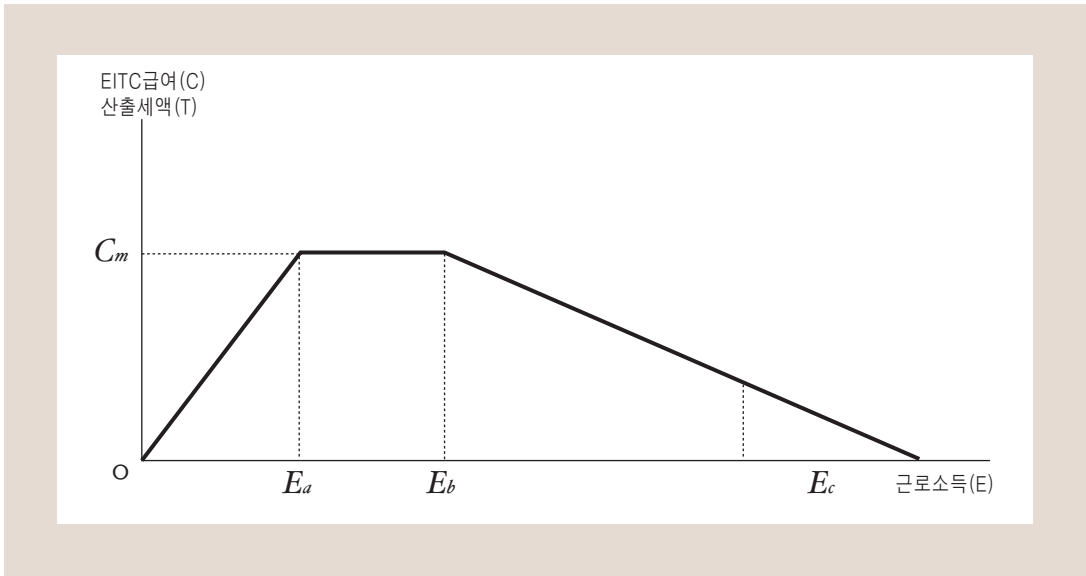
■ EITC 급여체계와 발전과정

미국이 Eamed Income Tax Credit(EITC) 제도를 도입한 초기 목적은 저소득근로계층이 부담하고 있는 사회보장세를 보전해 주기 위해서였다. 소득세법은 소득의 일정 수준까지 면세 범위를 설정하고 있으므로 저소득층이 소득세를 부담하지 않았으나 사회보장법에 의한 사회보장세만은 가능한 기여 기간을 확보하기 위하여 저소득에도 부과되어 저소득층의 사회보장세 부담이 사회적 논란으로 야기되었다. 카터 정부는 이러한 논란의 해결책으로서 사회보장세제에 면세점을 설정하는 대신 저소득근로자가 부담한 사회보장세를 환급해 주는 방식으로서 1975년에 EITC를 도입하였다.

최초 도입 당시 EITC는 부양자녀를 가진 가구의 0~4,000달러까지의 근로소득에 대해 10%에 해당하는 환급액을 지급하였다(Ventry, 2000). 환급률 10%는 그 당시 10% 내외이던 사회보장세율과 유사한 수준이다. 최초의 EITC는 점증구간(0~4,000달러)과 점감구간(4,000~8,000달러)만이 존재하였다. 1978년 법개정으로 점증구간과 점감구간 사이에 고정구간(plateau)이 설치되었다. 고정구간은 소득의 증가에도 불구하고 더 이상 환급액이 증가하지 않고 점증구간의 끝점에서 받는 최고의 급여액이 지속되는 소득구간이다. 1978년 이후 [그림 1]에 나타난 점증구간(0~Ea), 고정구간(Ea~Eb), 점감구간(Eb~Ed)으로 구성되는 현행의 급여체계 구조가 유지되고 있으나, 각 구간의 임계치와 점증구간에서의 급여 증가율, 점감구간에서의 급여 감소율은 계속 변화되어 왔다.

1991년부터 EITC는 다자녀 가구에 대해 보다 유리한 소득보전을 행하기 위해서 자녀수에 따라 각

[그림 1] 미국 EITC의 급여체계



구간의 임계치와 급여 증가율 및 급여 감소율을 달리 적용하게 되었다. 1994년부터 부양자녀가 없는 가구에 대해서도 EITC를 적용하게 되었으나, 자녀를 가진 가구에 비해 현저히 불리한 환급률을 적용함으로써 다자녀 가구를 우대하고 있다. 이는 아동수당제를 가지고 있지 않은 미국이 이에 갈음하여 EITC를 통해 다자녀 가구에 대한 소득보전을 행하고자 하는 의도가 깔려 있는 것이다. 이것은 EITC가 단순히 저소득가구에 대한 소득보전 외에 제도설계 여하에 따라서는 다른 목적을 위해서도 활용될 수 있음을 함축한다. 2002년 귀속소득부터 맞벌이가구는 단신근로자가구보다 적용범위를 1000달러 늘려주는 혜택을 부여하게 되었다.

2003년 현재 EITC 수급가구수는 전체가구의 대략 20%에 해당하는 1,928만 가구이며, 소요재정은 344억달러이고, 수급가구당 평균수급액은 1,784달러이다(Committee on Ways and Means, 2004, Table 13-14).

〈표 1〉 미국 EITC의 급여산정기준 변화추이 (1975~2003)

(단위: \$, %)

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

연도		점증구간	급여 증가율	최대 급여액	평탄 구간 감소율	급여	점감 구간
	아동 2+	0~10,510	40.00	4,204	10,510~13,730	21.06	13,730~33,692
joint	아동 0명	0~4,990	7.65	382	4,990~7,240	7.65	7,240~12,230
	아동 1명	0~7,490	34.00	2,547	7,490~14,730	15.98	14,730~30,666
	아동 2+	0~10,510	40.00	4,204	10,510~14,730	21.06	14,730~34,692


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

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

■ EITC 운영체계

운영방식

EITC 제도의 운영은 국세청(Internal Revenue Service: IRS)에서 담당하고 있는데, 이는 EITC의 급여가 소득세체계 내에서 개별 근로자가구의 근로소득 신고를 기초로 산정되고 지급되기 때문이다. EITC 급여액 결정 및 지급과정은 다음과 같다. 근로소득자가 매년 4월 전년도 귀속분에 대한 소득신고서(Tax Return)를 제출하게 되며, 이 때 소득세 산출과 EITC 급여수준 산정을 위한 각종 정보를 정해진 양식에 맞춰 작성하게 된다. 맞벌이가구의 경우, EITC 급여를 받기 위해서 반드시 소득신고서를 함께 작성해서 제출(Joint Tax Return)해야 한다. 개별가구로부터 제출된 소득신고 내용을 기초로 EITC 급여액과 소득세 산출세액이 결정되는데, 개별가구가 실제로 수급하게 되는 EITC 급여수준은 아동수에 따라 상이한 급여체계를 바탕으로 계산된 EITC 급여액과 소득세체계에 의해 계산된 산출세액의 크기에 따라 다음과 같이 달라진다. 첫째, 면세점 이하의 근로자가구는 EITC 급여액 전체를 수급하게 되며, 이는 면세점 이하의 근로자가구가 전혀 혜택을 받지 못하는 감세정책과 달리 EITC 제도가 저소득 근로자가구에 대해 실질적인 소득지원을 제공할 수 있음을 의미한다. 둘째, 면세점 이상의 근로자가구의 경우 EITC 급여액이 산출세액보다 크면 그 차액을 EITC 급여로 수급하며, 산출세액보다 작으면 EITC 급여액만큼 납부해야 할 소득세액에서 공제하기 때문에 EITC 급여를 실제로 받지 않는다.



개별가구의 EITC 급여는 연간 1회 해당 가구에 직접 지급되는데, 이러한 급여방식으로 인해 EITC 급여는 사후 급여의 성격을 지닌다고 할 수 있다. 이는 전년도 귀속분 근로소득을 기초로 결정된 EITC 급여가 지급되기 때문이다. 즉 월별 또는 분기별로 개별가구의 소득수준의 변화가 급여수준에 반영되는 공공부조제도와 달리, EITC는 급여의 지급시점에 있어서 상당한 시차가 존재하기 때문에 저소득 근로자가구의 욕구에 직접적으로 대응할 수 없으며, 개별가구의 입장에서는 EITC 급여를 일상생활에서 필요한 지출을 위해 사용하는 데 어려움이 있다. 또한 연간 1회 지급되는 EITC 급여는 저소득 근로자가구에게 기초생활보장을 위한 급여보다는 전년도 근로활동 참여에 대한 보너스의 의미를 준다고 할 수 있다. 이러한 EITC 특성으로 인한 문제점을 보완하기 위해 Advance-EITC가 동시에 운영되고 있다. Advance-EITC는 상시적인 근로활동 참여로 인해 EITC 급여의 수급이 예상되며 아동이 있는 임금근로자가구에 대해 제한적으로 적용된다. 이는 전년도 지급된 EITC 급여수준을 기초로 산정된 EITC 급여를 매월 사업장을 통해 사전에 지급하고, 다음해에 그 차액을 정산하는 제도이다.

수급자격

미국의 EITC는 모든 국민과 1년 이상 지속적으로 거주한 외국인을 대상으로 하고 있다. EITC의 가장 중요한 수급자격 조건은 일정수준 이하의 근로소득이 있어야 한다는 점이며, 따라서 근로활동 참여가 가능한 Social Security Number를 가지고 있어야 한다. 이는 EITC가 근로자가구를 대상으로 한 대표적인 소득지원프로그램임을 보여준다. 이외의 수급자격 조건은 주로 소득신고자와 아동의 연령 및 거주기간 등과 관련되어 있다. 먼저 아동이 있는 가구의 경우, 아동의 양육과 관련하여 가족관계, 아동의 연령, 아동의 동거 여부에 대한 조건을 충족시켜야 한다. 아동은 지난 1년 동안 6개월 이상 소득신고자와 거주해야 하며, 아동의 연령은 19세 미만이어야 한다. 그러나 학생일 경우 24세 미만이며 장애아동은 연령에 상관없이 적용된다. 아동이 없는 가구의 경우, 소득신고자의 연령 및 거주기간 등에 대한 조건을 충족해야 한다. 신청자는 지난 1년 동안 6개월 이상 국내에 거주하고 있었던 25세 이상 65세 미만의 성인이어야 하며, 맞벌이가구의 경우 한 사람만 이러한 조건을 충족시키면 된다. 한편, EITC의 수급자격을 위한 재산기준은 없지만, 이자소득, 배당금, 임대료 등의 재산소득이 연간 2,550달러 미만이어야 한다.

EITC의 근로소득 개념

EITC는 근로활동에 참여하고 있는 가구를 대상으로 하여 근로소득 수준에 따라 급여수준이 결정되기 때문에 근로소득으로 인정되는 소득 유형이 무엇인가가 매우 중요하다. 2001년까지는 임금근로자의 임금소득과 자영자의 사업소득 등 과세 근로소득(Taxable Eamed Income)과 함께 비과세 근로소득(Non-taxable Eamed Income)도 포함되었다. 그러나 2002년부터 비과세 근로소득을 제외하고, 순수하게 과세 근로소득만을 인정하고 있다. 과세 근로소득에는 임금소득, 자영업으로부터 발생한 순사업소득, 파업시 노동조합기금에서 지급받는 급여 등이 포함된다. 한편, 연금급여, 실업급여와 TANF 등 공공부조프로그램에 의한 각종 급여는 근로소득에 포함되지 않지만, 퇴직연령 이전에 장애로 인해 지급받고 있는 장애연금은 근로소득으로 인정된다.

EITC와 공공부조프로그램과의 관계

EITC 급여는 SSI(Supplemental Security Income), Medicaid, Food Stamp, Low-income Housing 등 공공부조프로그램의 자격기준이나 급여수준을 결정하는 데 전혀 영향을 미치지 않는다. 그러나 기존의 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)와 달리 TANF의 경우, 수급자격 및 급여수준을 결정하는 데 있어서 EITC 급여를 포함시킬 것인가에 대해서는 주정부에서 자율적으로 결정할 수 있도록 재량권을 부여하고 있다.

우리나라의 경우에도 EITC를 도입하게 되면 국민기초생활보장제도에서 시행하고 있는 근로소득 공제제도와 관계 조정이 논의의 대상이 될 것이다. 근로소득이 있는 기초보장수급자가 기초보장제도에 의한 근로소득공제(예: 공제율 30%)를 받고, 동시에 EITC에 의한 급여(예: 급여율 40%)를 받게 되면 근로소득의 70%에 해당하는 소득보전을 받게 된다. 이처럼 두 제도에 의한 급여를 동시에 받는 것은 과도한 혜택이므로 하나의 제도에만 적용되어야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 그러나 소득이 온전히 드러남을 전제로 한다면 근로소득이 있는 수급자의 생계급여액 자체는 근로소득의 100%만큼 줄어들게 되므로 근로소득 공제와 EITC를 동시에 적용하더라도 근로소득의 한계세율은 여전히 30%(= 100-30-40)이다. 따라서 수급자의 근로의욕을 고취한다는 취지에서 두 제도를 동시에 적용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 미국에서 TANF의 급여액 산정과 EITC 급여액 산정이

상호 무관하게 진행하는 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

■ EITC의 노동공급효과(Labor Supply Effect)

EITC 시행에 따른 노동공급효과는 경제학적 이론에 입각한 선행적 예측과 실증분석에 의한 사례 연구로 나누어 논할 수 있다. 이론적 관점은 점증구간에서는 양의 대체효과와 부의 소득효과가 발생하며, 고정구간에서는 대체효과는 없고 부(-)의 소득효과만 발생하고, 점감구간에서는 대체효과와 소득효과가 모두 부(-)의 방향으로 나타날 것으로 예측된다.

〈표 2〉 EITC 구간별 이론적 노동공급효과

급여구간	대체효과	소득효과	종합
점증구간	+	-	미정
고정구간	0	-	-
점감구간	-	-	-

미국의 경우 EITC 수급자의 15% 정도가 점증구간에 속하고, 25%가 고정구간에 속하며, 60% 정도가 점감구간에 속하고 있다(Ventry, 2000). 따라서 EITC 실시에 따른 총체적 노동공급효과는 이론적 관점에서 보면 부정적인 방향으로 나타날 것으로 추정된다.

그러나 이론적인 예측과 달리 실증적인 연구는 EITC의 노동공급효과가 계층에 따라 매우 상이하 게 나타나는 것으로 보고되고 있다. EITC가 저소득근로자의 노동시간을 줄인 효과가 있었다는 실증 연구(Browning, 1995)와 노동공급에는 거의 영향을 미치지 않았다는 실증연구(Meyer and Rosenbaum, 1998)가 있는가 하면, EITC가 총체적인 노동공급량을 늘렸다는 실증연구(Liebman, 1998; Ellwood, 2000)가 대립되고 있다. 특히, 다수의 연구(Dicket et. al., 1994; Blank, et al., 1999)는 복지제도에 의존 하었을 가능성이 높은 여성들을 EITC가 복지급여 대신 취업을 하도록 유도하는 데 기여하였다고 분석하고 있다


■ 소득보장체계로서의 EITC의 특성과 정책적 함의

이상에서 논의된 바와 같이 미국의 EITC는 다음과 같은 특성을 가진 소득보장제도이다. 첫째, 근로 소득이 있는 경우에만 급여가 주어진다. 발생한 근로소득을 근거로 이것의 일정 비율을 급여로 지급하므로 취업하지 않은 자는 EITC로부터 아무런 혜택을 받을 수 없다. 이 점은 EITC의 장점이자 단점이다. 적극적인 측면에서 보면 EITC는 일하지 않고 공공부조급여에만 매달려 생활하려는 이른바 복지의 존성을 발생시키지 않는다. 이 점이 보수주의자들로 하여금 EITC로써 기존의 공공부조 중심의 복지급여를 대체하고자 주장을 내세우게 하는 이유이기도 하다. 그러나 장애인, 아동, 편모 등 본인의 근로의지와 무관하게 취업을 할 수 없는 계층은 EITC에 의해서는 아무런 혜택을 받을 수 없기 때문에 이들을 위한 별도의 소득보장제도가 필요해진다. EITC가 날로 확대되고 있는 미국에서 노인과 장애인을 주대상으로 하는 SSI(Supplementary Security Income)제도는 여전히 존재하는 이유가 여기에 있다.

둘째, EITC는 일정구간(점증구간)내에서는 소득이 증가할수록 급여가 증가하게 되어 수급자의 근로동기를 강화시킬 수 있다. 이 점은 보충급여방식의 공공부조제도가 초래하는 것으로 지적되는 수급자의 근로동기 약화를 예방할 수 있는 장점이 된다. 그러나 소득이 낮을수록 급여도 적어지므로 최소생활보장이 달성되지 않는 사각지대가 발생하게 되는 단점이 있다. 고소득자가 저소득자보다 급여가 많아지는 이 구조는 근로의 정도에 따라 급여를 차별화하려는 신자유주의와 맥락을 같이한다. 그러나 점감구간에서는 오히려 근로동기가 약화될 수도 있어 EITC가 유발하는 수급자의 근로동기여부는 제도를 어떻게 설계하는냐에 따라 달라진다.

셋째, 개인의 근로소득을 근거로 급여가 주어지므로 근로소득이 온전히 파악되는 사회적 기반이 전제된다는 점이다. 개인별 근로소득의 유무와 크기가 제대로 파악되지 않는다면 수급자격 여부 판정과 급여액 산정이 불가능해 EITC 운영은 어려워진다. 미국에서는 EITC를 운영하기 위한 별도의 조직이 존재하지 않는데 이것은 소득세를 신고하는 과정에서 개인별 소득이 비교적 완전하게 밝혀지는 사회적 조세환경을 가지고 있기 때문이다. 만약 개인별 소득을 파악하기 위해 별도의 조직이 필요하고 이 조직의 운영관리비가 과도하게 소요된다면 EITC 도입은 힘들게 될 것이다.

넷째, EITC는 조세제도를 활용한 소득보장방안이라는 점이다. 소득과 재산은 굳이 세무관서가 아니라 하더라도 일반 행정기관의 자산조사를 통해서도 파악할 수 있다. 그러나 일반 행정기관을 통한 자산조사는 운영비용이 방대하게 발생한다. 이에 비해 조세기관을 통한 소득 파악은 기존의 소득 파



약체계를 활용함으로써 추가적인 비용 증대를 최소화할 수 있는 장점이 있다. 또한 과세권을 가진 조세 기관이 EITC 급여주체가 되므로 일반 행정기관이 주체가 되는 복지급여에 비해 예산배정 과정에서 정치적 마찰이 비교적 적다.

다섯째, EITC는 반드시 빈곤선 이하의 근로빈곤계층만을 대상으로 삼는 것이 아니라 설계 여하에 따라서는 상당히 넓은 범위의 근로계층을 대상으로 소득보전을 행할 수 있다는 점이다. 공공부조제도가 빈곤계층만을 대상으로 삼고, 사회수당은 전 소득계층을 대상으로 삼는 데 비해 EITC는 빈곤선을 상회하는, 그러나 결코 고소득층은 아닌 중하위계층의 근로자를 대상으로 삼는 특성을 가진다. 따라서 EITC는 서민층의 소득향상을 기하는 유효한 수단이 될 수 있는 것이다. **KLI**

참고문헌

- Blank, Rebecca M., David Card, and Philip K. Robins. (1999.) "Financial Incentives for Increasing Work and Income Among Low-Income Families." NBER Working Paper No. 6998. Cambridge, Mas.: National Bureau of Economic Research.
- Browning, Edgar K.,(1995). "Effects of the Eamed Income Tax Credit on Income and Welfare." *National Tax Journal* Vol. 48 No. 1.
- Committee on Ways and Means. *U.S. House of Representatives, 2004. 2004 GREEN BOOK*, U.S. GPO.
- Department of the Treasury, Intemal Revenue Service, 2003. Eamed Income Credit: for Use in Preparing Returns.
- Dickert, Stacey, Scott Houser, and John Karl Scholz, (1994). "Taxes and the Poor: A Micro-simulation Study of Implicit and Explicit Taxes." *National Tax Journal* Vol. 47 No. 3.
- Ellwood, David T., (2000). "The Impact of the Eamed Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage, and Living Arrangements." *Natinal Tax Journal* Vol. 53 No. 4.
- Liebman, Jeffrey B., (1998). "The Impact of the Eamed Income Tax Credit n Incentives and Income Distribution." *Tax Policy and the Economy* Vol. 12, Cambridge, MA: NBER and the MIT Press.
- Meyer, Bruce D., and Dan T. Rosenbaum, 1998. "Welfare, the Eamed Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers." North-westem University. Mimeo.
- Ventry, Jr. Dennis J. 2000. "The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Eamed Income Tax Credit, 1969-99", *National Tax Journal*, Special Issue, The Eamed Income Tax Credit, volume LIII, No. 4. Part 2.