Special Feature

영국의 근로소득세액공제제도 : CTC와 WTC

David Piachaud (런던정경대학(LSE) 사회정책학 교수)

■ 배 경

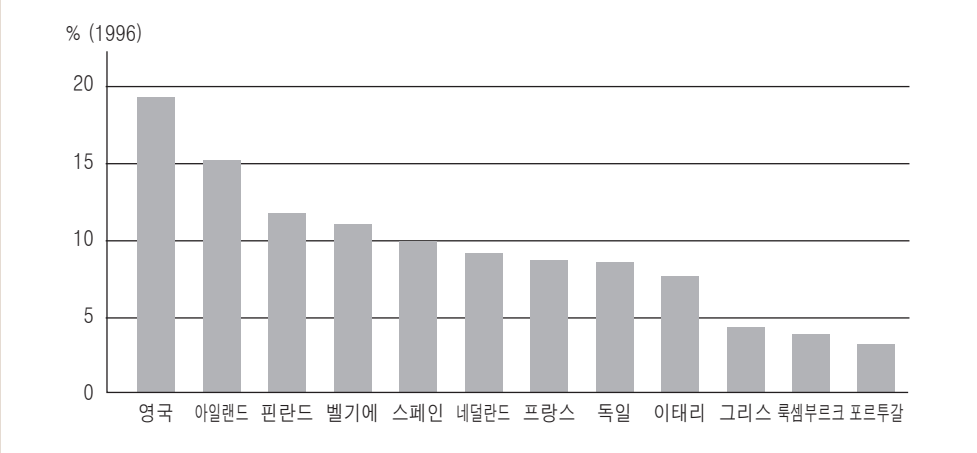
영국사회의 경제적 불평등은 1980년대와 1990대에 걸쳐 크게 심화되었다. 저소득가구의 비율이 1970년대 말과 1990년대 초 사이에 두 배 이상 증가되었으며[1], 최근 30년 간 성인근로자가 없는 저소득가구의 아동 증가율이 가장 높은 증가추세를 보였다[2]. [그림 1]에서 보는 바와 같이, 다른 유럽국가와 비교했을 때도 영국의 빈곤아동의 비율과 성인근로자가 없는 저소득가구 아동 비율은 가장 높은 수준이다.

이러한 빈곤 가정의 증가추세는 주요한 사회 · 경제 요인들에 기인하는 바 크다. 즉 최근 영국의 경기침체와, 편부모 가족의 증가 등 가족구조상의 변화가 주된 원인이다. 또한 신노동당에 의하면, 과거의 정부 정책이 불평등 구조의 심화를 초래했다.

1999년, 사회복지에 대한 토니 블레어 수상의 가장 중요한 연설에서, 그는 영국의 사회복지제도를 앞으로는 국민에게 환영받고 진보의 원동력이 되는 제도로 만들겠다고 공표했다.

1) Opportunity for all, 노동연금부(Department of Work and Pensions), 1999
2) The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System (No. 5) Supporting Children Through the Tax and Benefit System, 영국 내무성(HM Treasury), 1999년 11월

[그림 1] 근로성인이 없는 가정의 아동비율



자료 : *OECE Employment Outlook*(1998)

"가장 중요한 것은 사회 정의를 경제비전과 연계하는 일이다……. '사회정의'만을 위한 복지제도는 더 이상 적합하지 않다. 능동성이 필요한 이때 현재의 사회복지는 수동적이다. 독립성과 창의성, 모든 사람을 위한 영리성을 추구해야 할 사회복지제도가 오히려 의존도만 증가시키고 있다".[3]

이러한 접근방식을 한 마디로 요약하면 '일을 할 수 있는 자에게는 일거리를, 일하지 못하는 자에게는 보장'을 제공해야 한다는 것이다. 사회복지가 단순히 나눠주는 기능만 하는 것이 아니라 사람들에게 힘을 불어넣어 줘야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 사회복지 비용이 걷잡을 수 없게 되고 복지비용 부담에 동의하는 납세자 수가 갈수록 줄어들 수밖에 없기 때문이다.

이런 맥락에서 유급근로(paid work)가 강조되어 왔다. 미국의 사회복지제도 개혁에 영향받아, 실업자만이 아닌 편모/편부나 여성들을 위한 유급근로를 적극적으로 추진하는 것이 새로운 과제가 되었다. 뉴딜정책하에 실업탈피 정책으로 유급근로가 권장되었고, 최저임금제도 뿐만 아니라, 이 글의 주

3) Rt Hon Tony Blair MP, March 1999, "Beveridge re-visited: a welfare state for the 21st century", in Robert Walker (ed.), Ending child poverty: popular welfare for the 21st century, The Policy Press

제인 저소득근로자를 위한 '세액공제를 통한 저소득보조제도' 등이 도입되었다.

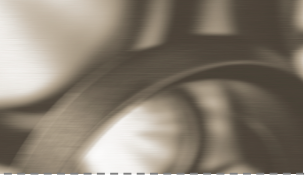
신노동당 정부는 근로야말로 빈곤가정이 가난을 탈피할 수 있는 가장 적합하고 지속 가능한 해결책이라는 신념 하에 일하는 저소득층 부모가 사회보장 혜택을 받는 부모보다 더 잘살게 되고, 이를 통해 저소득층이 '실업의 덫(unemployment trap)'에서 빠져 나올 수 있도록 반드시 '일을 통한 복지(making work pay)'가 가능한 방법을 찾기 위해 노력해 왔다.

세제와 복지제도의 현대화 일환으로, 정부는 과세와 사회보장이 각각 서로 다른 목적, 즉 과세제도는 국고 수입 확보를, 사회보장제도는 지원이 필요한 국민을 돕기 위한 것이라는 종래의 고정관념에 이의를 제기했다. 오히려 두 제도 모두를 일을 통한 복지와 빈곤퇴치라는 공동의 목표를 위해 한 방향으로 추진해 왔다.[4]

근본적인 사회보장이라는 목표에 과세제도를 활용함으로써 중대한 결실들이 맺어졌다. 첫째, 신노동당 정부는 '구노동당'과 같이 '세금을 부과하고 지출만 하는' 정부로 비춰질 염려에서 벗어날 수 있었다: 그 이유는 저소득근로자에 대한 세액공제는 장부상에 (사회보장 비용) 정부지출 항목으로 기재되지 않고, 국세 수입의 감소로 기재되는 덕분이다. 둘째, 소관부서도 사회보장부('노동연금부'로 개명)에서 국세청(Inland Revenue)으로 옮겨졌다: 사회보장부는 당장 돈이 필요한 빈곤가정을 위해 주 단위 또는 월 단위로 사회복지 혜택을 집행했었던 반면, 국세청은 연례평가(annual assessment) 대상이고 수년이 지나도 미납세금을 재추징할 수 있었다.

사회복지제도의 현대화 추진에 발맞춰, '일을 통한 복지'를 위한 다양한 개혁안들이 1999년 도입되었다. 예를 들어, '최저임금제도', 저소득근로자 세율 인하를 위한 '10% 근로소득세 초기세율제도(starting rate)' 도입, 최저소득근로자에 대한 사회복지 혜택 감축, 유자녀 가정을 위한 세제혜택 강화, 그리고 자산조사 후 이루어지는 세액공제 혜택(means-tested tax credit) 두 가지가 새로이 도입되었다. 즉 기존의 가족공제(Family Credit)에 대한 대체 제도로 '근로가족세액공제(Working Families' Tax Credit)와 기혼 납세자의 세액공제를 대체하는 '자녀세액공제(Children's Tax Credit)'라는 두 가지 제도를 도입한 것이다.

4) The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System (No. 6) Tackling Poverty and Making Work Pay ? Tax Credits for the 21st Century, HM Treasury (March 2000)



근로가족세액공제(The Working Families' Tax Credit, WFTC)는 자녀 양육비용에 대한 직접적인 지원과 더불어 사회보장 혜택을 더 이상 받지 않고 근로수입으로 생활하는 가정에 대해 최소 수입을 보장해 주는 제도다. 정부는 이러한 세제 혜택이 일반적으로 사회보장비용으로 별도 지출되는 것이 아니라 과세에 편입되게 되며, 저소득근로자의 입장에서도 재정보조를 받는다는 오명에서 벗어나 당당한 노동의 대가를 받기 때문에 더 많은 저소득 가정이 근로활동에 유입될 수 있으리라고 확신한다. 약 50만 가구가 국세청에 납세를 하면서 자산 조사 후 혜택(means-tested benefit) [5]을 받기 때문에 적어도 원칙적으로는 행정절차도 간소해지고 이용자도 편리해진다. 정부는 "이 제도가 자녀양육을 지원하고, 부모들이 국가로부터 어느 정도까지의 지원을 받을 수 있는지 명확히 이해하도록 돕는 투명하고 연계성 높은 제도로서, 현 세대 안에 아동빈곤을 퇴치하겠다는 정부의 목표에 맞춰 적정 수준의 정부 지원에 대한 국민여론 수렴에 도움이 될 것이다"라고 주장한다.[6]

이런 취지로, 2001년 4월에는 조세제도와 사회복지제도를 단순화하고, 도움이 가장 필요로 하는 곳에 집중적인 지원을 하는 것을 목표로 하는 신노동당 개혁 과제의 첫 단계로 세액공제제도(tax credit)가 새로이 도입되었다.

두 번째 단계로 2003년 4월에는 아래 두 개의 보완적인 제도가 선 보였다:[7]

- 첫째, 아동세액공제(Child Tax Credit, CTC) 제도는 '근로가족세액공제(WFTC), 소득지원/구직수당(Income Support/Jobseekers Allowance) 및 자녀세액공제(Children's Tax Credit) 등 자녀양육비 지원에 관한 다양한 제도를 하나로 통합하여, 일을 하고 있는지의 여부와 관계없이 아동의 주 보호자에게 혜택을 주는 제도다.
- 둘째, 근로세액공제(Working Tax Credit, WTC) 제도는 저소득층의 수입을 증대시키고 CTC를 보완하며, 궁극적으로는 모든 납세자층으로 확산시킴으로써 자녀가 있든 없든 일하는 자

5) The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System (No. 6) Tackling Poverty and Making Work Pay – Tax Credits for the 21st Century, HM Treasury (March 2000)
6) The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System (No. 5) Supporting Children Through the Tax and Benefit System, HM Treasury (November 1999)
7) The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System (No. 6) Tackling Poverty and Making Work Pay – Tax Credits for the 21st Century, HM Treasury (March 2000)

에게 혜택을 주는 것을 목적으로 한다. 더 나아가 WTC는 일을 통한 복지라는 원칙을 천명하기 위해 최저소득보장 원칙을 유자녀 가정 이상으로 확대 적용하게 된다.

정부는 근로를 유도하기 위한 금전적 동기부여도 중요하지만, 이것이 구직, 직업훈련 등에 대한 적극적인 정부 지원과 병행될 때 가장 효과가 있다는 것을 인식하게 되었고, 이에 따라 세액공제에 연동된 일을 통한 복지를 추진하기위한 다양한 안이 마련되었고, 이는 다음과 같다:

Neighbourhood Nurseries Initiative 를 통한 새로운 육아장소 창출

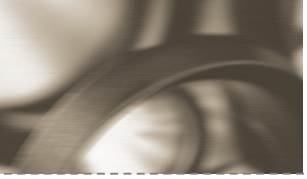
- Sure Start 를 통해 저개발 지역의 가정들에게 양질의 조기교육, 의료, 보육, 가정지원 등을 통합 제공함
- Children' s Centres를 통해 육아와 가정지원을 결합
- 뉴딜(New Deals)을 제반 자녀양육안과 연동/ 지원하여 더 많은 사람들이 일을 할 수 있도록 정부는 6대 뉴딜안을 발표했다.[8] 청년, 장기실업자, 편부모, 장애인, 50세 이상의 사람들을 주요 대상으로 하는 제도다.

■ 아동세액공제(Child Tax Credit, CTC)와 근로세액공제(Working Tax Credit, WTC)

아동세액공제(CTC)

CTC는 자녀를 둔 가정에 대한 기존에 복잡하던 5 가지 세제 혜택의 일부 또는 전부를 대체한다.
잠정적으로 자녀를 둔 모든 가정은 CTC 혜택의 대상이 된다 .
CTC는 다음과 같은 몇 가지 항목들로 이루어 진다:

8) Jane Millar, Keeping track of welfare reform: The New Deal programmes, York: JRF, 2000



가정 항목	£545/년
신생아 항목(1세 미만의 자녀를 둔 경우)	£545/년
아동 항목(자녀 별)	£1,625/년
장애아에 대한 추가 항목(자녀별)	£2,215/년
중증 장애아 지원금(자녀별)	£890/년

해당 항목을 합산하면 최고 CTC금액을 산출할 수 있다. 그 금액은 해당 가구의 소득 대비 자산조사를 거쳐야 한다. 자산조사는 아래 설명된 WTC와 연계하여 적용된다.

근로세액공제(WTC)

WTC는 근로가족세액공제(WFTC)의 일부를 대체하고 자녀가 없는 가정에도 그 혜택을 확대하는 것이다. 이는 사실상 소득이 낮은 근로자의 수입을 강화하기 위한 세금보조이다. 이 제도의 자격요건은 제한적이다. 자녀를 둔 가정이나 장애 근로자로서 일주일에 적어도 16시간 이상 일하는 성인 한 명이 있는 가구에 제한된다. 자녀가 없거나 장애가 없는 근로자의 경우는 연령 25세 이상, 30시간/주 이상 일하는 경우만 자격이 주어진다. WTC는 다음과 같이 다양한 항목으로 이루어져 있다.:

기본항목	£1,570 /년
양 부모 또는 편모/편부	£1,545/년
주 30시간 이상 근무자를 위한 가산항목	£640/년
자녀 항목 – 한 자녀	£94.50/년
두 자녀	£140/년
장애 항목	£2,100/년
중증 장애 보조금	£890/년

해당 항목을 합산하면 최고 WTC 금액을 산출할 수 있다.

자산조사(Means Test)

CTC와 WTC는 가계소득(다른 사회보장수당 수입은 제외함)에 대한 단일 자산조사를 거쳐야 한다. 가계소득이 £97.05/주 이하면, CTC /WTC 최대 금액이 적용된다. 주당 £97.05 이상의 가계소득에

대해서는 CTC/ WTC 최대금액에서 £37당 1센트 비율로 감산한다. CTC에서 가정항목은 세전 수익 £50,000 까지는 적용되며, 그 이상이 되면 추가 수입 £15당 £1의 비율로 축소 적용(withdraw)된다 (이렇게 하는 이유는 CTC의 가정항목은 기존의 자녀세액공제(Children's Tax Credit)을 대체하는 것으로서 사실상 Universal Child Benefit에 추가해서 주어지는 것이지만, 'Affluence-Test'를 통해 부유한 가정에 이런 혜택이 돌아가지 않게 하여 비용을 통제하기 위한 것이다.)

예 시

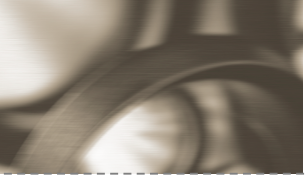
2004~2005년 각 소득층에 대한 세액공제 자격요건은 다음과 같다[9]. 참고로, 현재 평균소득은 약 £20,000/년으로 한다.

연간 총 종합소득액	1인 (WTC)	부부 (WTC)	부부,1 자녀 (CTC+WTC)	부부, 2 자녀 (CTC+WTC)
£8,000	£1125	£2675	£4850	£6475
£10,000	£385	£1935	£4110	£5735
£15,000	-	£85	£2260	£3885
£20,000	-	-	£545	£2035
£25,000	-	-	£545	£545
£50,000	-	-	£545	£545
£60,000	-	-	-	-

수혜자 (2004년 12월)[10]

참고로, 현재 영국에는 자녀를 둔 가정이 6백만 가구이고 12 백만 명의 아동이 있다.

9) Inland Revenue, Child Tax Credit and Working Tax Credit, WTC1, 2004
10) Inland Revenue Analysis and Research, *Child and Working Tax Credits Statistics*, December 2004



자녀를 둔 가정 중 5.7 백만 가구가 CTC를 지급받았다. 자세히 보면: 2.1 백만 가구는 CTC 중 가정 항목 또는 그 일부만 받았고, 0.7 백만 가구는 CTC 총액보다는 작지만 가정항목 이상을 받았다(37% taper에 속한 경우). 1.5 백만 가구는 CTC 최대 금액을 받고 WTC 도 받았으며(유급 근로자인 경우), 1.3 백만 가구는 성인근로자가 없으면서 CTC 최대 금액을 받았다.

자녀가 없는 300,000의 근로가정은 WTC를 받았다.

331,000 가구는 WTC의 자녀양육 혜택을 받았고, 양육비 관련 £51/주를 지급 받았다.

81,000 가구는 WTC의 장애 항목 혜택을 받았다.

평 가

• 행 정

대체로 CTC 와 WTC는 큰 논란을 야기시키지 않았으며, 다음의 두 가지 문제만이 제기되었다.

첫째, 세액공제에 대한 평가와 수혜 과정의 지연을 들어 반대 여론이 형성된 적이 있다. 이 문제는 전산상의 지연 등 시행 초기 문제로 간주되었고, 대부분의 문제점은 모두 해결된 상태이다.

둘째, 소득이나 가족환경, 양육비용의 변화로 인한 과납액 조정(recovery of overpayments)에 따른 문제가 야기되었다. 신속한 과납액 조정은 상당한 반대 여론과 더불어 수많은 민원을 발생시켰다. 현재는 과납액 조정에 대한 한도가 설정되어 있는 상태이다.

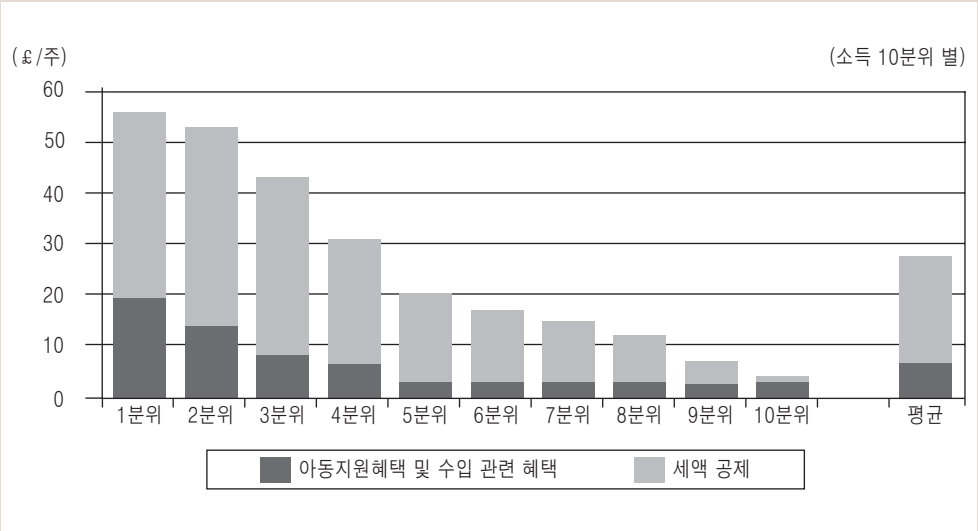
• 자녀양육

이 제도의 목적 중 일부는 근로를 시작하는 가정에 대해 자녀양육비를 보조하는 것이다. 자녀양육비 항목 청구 수치는 예상보다 낮았다. 그 이유는 승인된 위탁자(관에 등록된 육아 도우미, 유치원, 방과후 육아기관 등)에게 지불된 탁아 비용만이 청구 가능하기 때문이다; 대부분 일하는 엄마들은 비공식 육아 도움이나 친지의 도움을 받았기 때문에 세액공제를 받을 수 없었다.

• 고용안정에 미친 영향

세액공제는 저소득층의 유급근로 진흥을 위해 고안된 제도다. 이를 통해 고용이 증진되었다는 점은 의심할 여지가 없으나, 경제성장이나 최저임금제, 뉴딜 또는 육아보조 확장의 요인 외에 세액공제

[그림 2] 2005년까지 세액 공제 및 기타 아동 지원을 통한 가정 수입 확대분



자료 : HM Treasury Pre-Budget Report, 2004

단독적으로 기여한 부분이 어느 정도인지는 명확하지 않다.

실업과 대비했을 때 고용으로 인한 순이익은 분명히 증가했고, 이는 유급근로를 더욱 진작시킨다. 하지만, 대부분의 납세자가 세액공제상의 자산조사 대상이고 37% 최저 공제 대상이다. 소득세와 국민의료보험금을 합치면, 최저 유효 세율은 70%이며, 이로 인해 유급 근로시간수가 제한되게 된다. 아직까지는 근로소득에 대한 세액공제제도의 영향이 어느 정도인지 평가할 만한 공신력 있는 연구자료가 없다.

• 아동 빈곤에 미치는 영향

1999년 이래 아동빈곤은 4분의 1 정도 감소되었다. 이 부분에 있어서는 세액공제가 큰 역할을 했다. 하지만 세액공제제도를 평가함에 있어 이는 아동빈곤 감소를 위해 고안된 다양한 방법 중 하나에 불과하다는 것을 상기해야 할 것이다. 아동수당(Child Benefit, 자산조사를 거치지 않고 모든 자녀에 한해 적용됨)과 자녀를 위한 소득지원 가산 항목들이 늘어났다. [그림 2]에서 본 바와 같이 저소득층

〈표 1〉 주당 최저소득

	1999 4월	1999년 10월	2005년 4월
한 자녀 가정, 풀 타임 근로(35시간)	£182	£200	£258
한 자녀 가정, 파트타임 근로(16시간)	£136	£144	£199
미혼, 자녀 없음, 25세 이상, 풀 타임 근로(35시간)	£113	£113	£167
부부, 자녀 없음, 25시간 이상, 풀 타임 근로(35시간)	£117	£117	£198
장애인(미혼), 풀 타임(35시간)	£139	£155	£209
장애인(미혼), 파트타임(16시간)	£109	£112	£150

자료: HM Treasury Pre-Budget Report, 2004

의 소득증대에 있어 세액공제가 상당한 기여를 한 것으로 나타났다. [그림 2]를 보면, 저소득층에 있어 소득 증대의 대부분은 세액공제로 인한 것이며, 소득이 낮을수록 소득증대 규모가 더 컸다. 근로를 통한 최저 소득 보장액의 증가에 대해서는 [표 1]을 참조하자.

신노동당의 경우 부의 재분배에 대해 논하는 것을 꺼리겠지만, '구노동당'의 용어를 인용하면 상당한 '부의 재분배' 효과가 있었다. 혹자의 표현을 빌리자면 그야말로 '은밀한 재분배'가 이루어진 것이다.

"한 마디로 신노동당의 5 대 예산안은 매우 진보적이며, 아동을 향해 무게 중심이 크게 기울어 있다."[11] 라고 언급한 연구자가 있었고, IFS(Institute for Fiscal Studies)는 "현 노동당 정부는 혁신적인 정책전환으로 그 어떤 과거 정부보다도 아동에 대해 많은 지출을 하고 있으며, 1999년 이후 아동 관련 지원액 증가는 52%로 지난 24년 동안 최고 수준이다."[12] 라고 보고했다.

따라서, 근로소득세액공제라는 정책적 수단을 활용해 부양자녀가 있는 가정의 소득증대에 명확한 우선순위를 부과해 왔음을 확인할 수 있다. KLI

11) Goodman, A (2001) "Income inequality," New Economy, vol 8, no 2, pp 92-7
12) Stuart Adam and Mike Brewer, Supporting families: the financial costs and benefits of children since 1975, IFS, 2004