

벨기에의 사회보험료 감면정책 (고용보너스: Werkbonus)¹⁾

Kristian Orsini (EU아프가니스탄 대표부 사회경제팀장)

■ 머리말

일부 서유럽 국가에서 저숙련 근로자 집단이 현저히 낮은 고용률과 경제활동참가율을 보이고 있다. 행정 자료와 조사 자료로 ‘그림자 경제(shadow economy)’의 고용 현황을 정확하게 파악하지는 못하지만, 이 집단은 두드러지게 낮은 고용 성과를 보인다.²⁾

저숙련 근로자 집단의 낮은 고용률을 설명하기 위해 세계화와 숙련편향적 기술진보(skill-biased technological change)를 그 이유로 들기도 하지만(Moore & Ranjan, 2005), 저숙련 근로자들의 고용률이 국가 간에 상당한 차이를 보이고 있다는 점은 국내 노동시장의 제도적 특징이 저숙련 집단의 고용 성과에 중대한 영향을 미치고 있음을 의미한다. 특히, 노동시장 규제 수준은 이 집단에게 더 부정적인 효과를 가져오는 경우가 많다. 마찬가지로, 높은 노동비용은 저숙

1) 이 글은 Dagsvik, Zhiyang, Van Camp와 공동으로 저술한 이전의 연구 논문을 요약, 정리한 것이다 (Dagsvik et al., 2011 참조).

2) Nelissen et al.(2005)의 용어를 빌리자면, 저숙련 근로자의 낮은 경제활동참가율은 소위 ‘생산성 함정’과 ‘빈곤의 함정’에 기인하는 경우가 적지 않다. 생산성 함정이란 “어떤 사람의 생산성이 사용자가 지급하는 급여에 비해 너무 낮은” 상황으로 정의되며, 빈곤의 함정은 “어떤 사람이 유급 노동을 할 유인이 충분치 않은” 경우를 가리킨다. 따라서, 저숙련자의 고용을 진작하기 위한 공공정책은 사용자의 비용을 절감하는 수요 측면 대책과 근로자의 근로의욕을 고취하는 재정적 유인을 제고하는 공급 측면 대책으로 분류될 수 있다.

련 근로자의 고용가능성(employability)에 더 큰 영향을 미치는 데, 이는 저숙련 근로자에 대한 노동수요가 고숙련 근로에 대한 노동수요보다 더 탄력적이기 때문이다.

노동공급 측면에서 보면, 세금과 사회복지수당은 노동시장에 진입하는 가구에 제공되는 재정적 유인에 중요한 영향을 미친다. 근로소득에 부과되는 높은 세금과 실업자에 대한 높은 소득지원이, 저숙련 집단의 고용률이 낮은 주요 원인으로 거론되고 있다.

실제로, 조세 부담이 높고 복지급여가 비교적 넉넉한 국가들의 대부분이 높은 수준의 사회보호를 유지하는 동시에, 저숙련 집단의 노동공급을 늘리는 재정적 유인을 제고하기 위해 여러 제도를 실시하여 왔다.³⁾ 뒤에 ‘근로가구 세액공제(Working Family Tax Credit:WFTC)’로 대체된 ‘근로소득보전세제(Eamed Income Tax Credit:EITC)’와 ‘가족 공제(Family Credit:FC)’는 부모 중 한 명 또는 두 명 모두 유급 근로를 하는 빈곤가구의 수입을 늘림으로써 저숙련 집단의 고용을 촉진하려는 목적으로 추진된 제도다.

이와 같이 특정 대상을 목표로 하는 제도의 필요성에 대해서는 대체로 합의하고 있으나, 최적의 설계에 대해서는 의견이 분분하다. EITC나 WFTC와 같이 개별 소득이 아닌 가구 자산 조사를 근거로 하는 정책들은 한부모 가구와 같이 어려운 형편에 처한 가구에 더 집중적인 혜택 제공이 가능하지만, 기혼 여성을 비롯한 이차 소득자의 노동공급을 저해할 가능성도 있다. 일부 연구에서는 ‘사전적(ex ante)’ 및 ‘사후적(ex post)’ 방법론을 사용하여 이러한 대조적 효과를 지적하고 있다(Orsini, 2006a).

이 글의 목적은 2006년에 벨기에에 도입되어 실시되고 있는 비교적 혁신적인 ‘근로장려’ 제도인 고용보너스(Werkbonus)의 효과를 평가하는 데에 있다. 특히, 이를 위해 고용보너스와 2001~2004년에 한시적으로 운영되었던 조세감면제도를 비교한다. 결과적으로, 두 제도 모두 노동공급에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 그러나 추가로 창출된 풀타임 등가 일자리 1개당 비용 면에서는 고용보너스가 더 효율적이며, 게다가 조세감면제도에 내재되어 있는 ‘파트타임 함정’이 고용보너스에서는 발생하지 않는다. 벨기에와 유사한 노동시장 및 제도적 환경

3) 예를 들어, 개인소득세의 전반적 인하, 저소득층의 세금 감면, 사회보험료 감면 또는 근로연계급여(in-work benefit)가 이러한 제도에 해당한다. 전반적인 조세부담 완화는 1970년대 말 이후로 영국과 뒤이어 미국에서 각각 대처 내각과 레이건 행정부가 광범위한 세금 인하를 단행하던 당시 정책 개혁의 핵심 내용이었다.

을 지닌 다른 국가들에도 고용보너스가 효과적일 수 있을 것으로 보인다.

■ 벨기에의 ‘근로장려(MWP)’ 정책

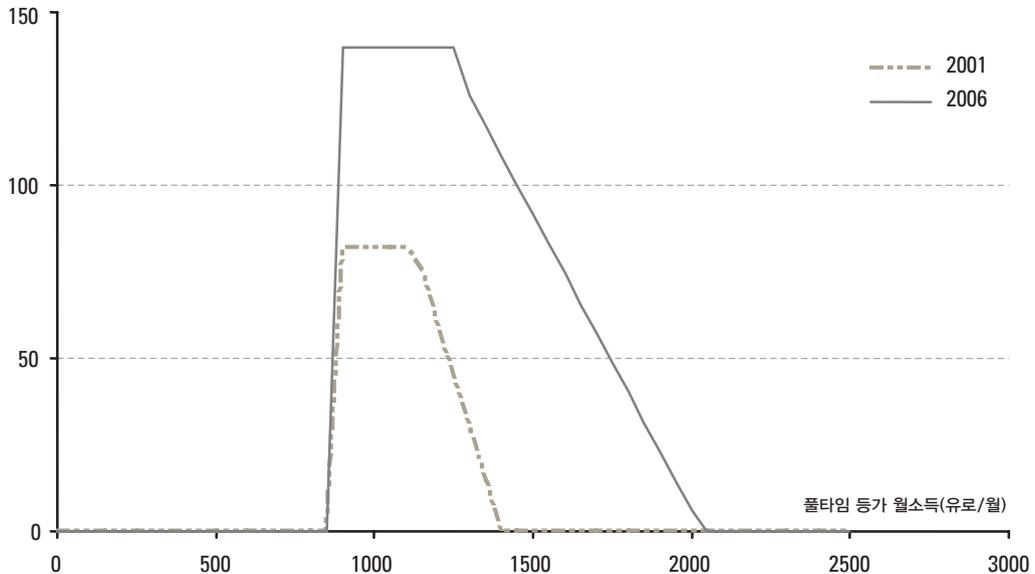
벨기에는 유럽연합 국가들 중에서 저소득층의 조세 부담이 가장 높은 국가다. 비스마르크식 복지국가들의 대부분이 그러하듯이, 저소득층의 높은 조세 부담은 의무 보험제도의 일률적 보험료율에 기인한다. 1999년부터 연방정부는 근로세 부담을 낮추기 위한 주요 조치를 시행하여 왔다. 주요 대책의 하나로, 2000년부터 저소득 근로자가 부담하는 사회보험료가 대폭 감면되었는데 이 조치는 이후에 ‘고용보너스’로 불리게 되었다. 또한 2001년에는 개인소득세 개혁이 단행되었다. 이 개혁에는 저소득층에 대한 개인소득세 감면이 포함되었는데, 노동공급에 긍정적인 효과를 가져다 줄 의도로 실시되었다. 세제 개혁의 전면 실시를 1년 앞둔 2004년에는 2차 개혁을 통해 세제를 일부 개정하였다. 특히, 신설된 임금 소득자 세액공제제도가 확대된 고용보너스제도로 대체되었다.

세액공제제도를 고용보너스제도로 대체하여야 한다는 주장의 주요 논지는 고용보너스가 노력(노동공급) 부족으로 인해 소득이 낮은 근로자를 가려냄으로써 대부분의 소득 심사에 근거한 제도에 내재하는 결함, 즉 사회복지수당 수급자들이 지원금에 의지하여 노동공급을 대폭 줄이는 폐해를 예방할 수 있다는 것이다. 또한 실질적인 관점에서 보면, 고용보너스는 즉각적인 효과를 지니는 반면, 세액공제제도는 소득이 발생한 지 2년 정도가 지나 최종 세액이 산정된 후에야 세금 혜택이 완전한 효과를 나타낸다.

■ 고용보너스(Werkbonus)제도

고용보너스제도를 통해서 저숙련 근로자가 부담하는 사회보험료가 줄어들게 된다. 벨기에에서 사회보험료는 사용자가 임금을 지급할 때 원천징수를 통해 직접 징수된다. 따라서, 사회보험료 감면은 해당 근로자들에게 자동적으로 적용되며, 별도의 사회보험료 감면 신청은 필요

[그림 1] 저숙련 근로자 사회보험료 지원금



치 않다.⁴⁾ [그림 1]은 2001년과 2006년의 감면 수준을 해당 연도의 물가로 환산하여 보여준다. 그림에서 보는 바와 같이, 지원금의 수준도 시간이 경과하면서 크게 상승했을 뿐 아니라 수급 대상도 중하 소득층까지 점진적으로 확대되었다. 벨기에 사회보장청(National Office for Social Security)에 의하면, 2001년의 경우에는 수혜자가 260,000명 미만이었으나 2006년에는 1백만 명 이상으로 증가하였다.

지원금의 구조는 상당히 단순하게 설계되어 있다. 2001년에는 풀타임 등가(FTE) 소득이 최저 수준을 초과하고 상한선인 월 1,103.13 유로 이하 (2006년에는 월 1,258.88 유로)인 근로자에게는 월 81.8 유로 (2006년에는 월 140 유로)의 지원금이 전액 지급된다. 최저임금을 받는 풀

4) 이는 근로자들이 고용보너스제도를 상당히 잘 알고 있어서 적절하게 대처할 수 있음을 전제로 한다. 그러나 '잠재적 근로자'의 경우에는 반드시 그런 것이 아니어서 이 기회를 활용하지 못할 수도 있다 결과적으로 홍보의 문제가 생기는데, 이에 대해서는 Maag (2005)의 연구 등을 참조하기 바란다. 이러한 의미에서 고용보너스의 효과가 과대평가될 가능성도 있다. 안타깝게도, 이와 관련하여 이용할 수 있는 자료는 전무한 상태다.

타임 근로자의 경우에는 월 임금소득의 9.2% (2006년에는 11.1%)의 지원금이 주어진다. 풀타임 등가 소득이 상한선을 초과하는 경우에는 사회보험료 감면률이 '0'에 이를 때까지 0.38씩 (2006년에는 0.1712 씩) 줄어든다.

고용보너스의 특징 중 하나로, 지원금 수혜자격과 수준은 개인의 실제소득이 아닌 잠재소득과 직접적인 관계가 있다. 다시 말해, 수혜자격을 결정하기 위해서는 현 소득을 풀타임 등가 소득으로 전환하여야 한다. 결과적으로, 파트타임으로 일하거나 단시간 근로하는 중숙련 또는 고숙련 근로자들은 수혜대상에서 제외된다. 또한 지원금액은 근로시간에 비례하여 산정되므로, 최저임금으로 파트타임직에서 일하는 근로자들은 50% 지원금만 받게 된다. 이 부분이 벨기에의 고용보너스 제도 지원금이 영국, 독일, 네덜란드에서 시행된 유사 제도와 구별되는 점이다.⁵⁾

■ 저소득 근로자 세액공제

세액공제 부분은 재정부에서 관할하며, 해당 소득이 발생한 해로부터 2년 후 환급되거나 그 해에 납기인 세금으로부터 공제된다. 벨기에의 세액공제제도는 (다른 앵글로색슨 국가에서 실시된 유사 제도와는 대조적으로) 전적으로 개인화되어 있다. 즉 가구소득 조사를 기준으로 하는 것도 아니며 수혜자의 가구 상황에 의해 좌우되지도 않는다. 하지만, 다른 제도들과 마찬가지로 환급 가능하다. 세액공제 제도의 또 다른 특징들은 타 국가에서 이미 실행되고 있는 제도들의 특징과 상당히 유사하다. 지원수준은 차등화되어 있으며, 일정한 소득 수준을 넘으면 지원액이 감소하되 줄어드는 비율은 상대적으로 적다. 순소득(즉, 총순소득에서 사회보험료와 귀속된 직업상 비용(imputed professional expenses)을 제외한 금액)이 3,960 유로를 초과하면 수혜 대상이 된다. 이 하한선과 5,287 유로 사이에 속하는 근로자는 40%의 높은 우대 혜택을 받는다 (즉, 순소득이 3,960~5,287유로인 경우에는 매 100유로에 대해 우대금액이 40유로씩 증가한

5) 프랑스의 근로소득보전세제인 'Prime Pour l'Emploi (PPE)'도 유사한 특징을 지니지만, 지원금액이 가구 상황에 따라 좌우되며 지원금이 근로시간에 따라 비례 축소되지 않기 때문에 여전히 파트타임 할증의 요소가 남아 있다.

다. 순소득이 5,287~13,226유로인 근로자는 532 유로의 세액공제를 받으며, 12,530~17,186 유로인 근로자는 세액공제 부분이 13%씩 감면되어 소득액 100유로마다 13유로가 줄어든다.

■ 정책 시뮬레이션

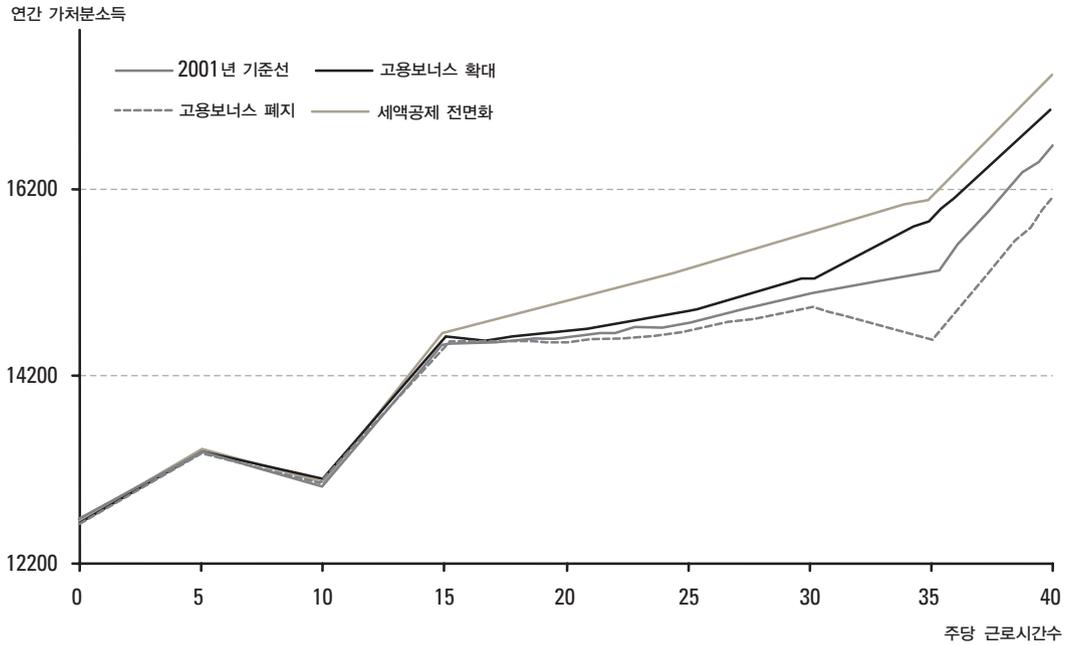
앞에서 언급한 바와 같이, 자산 조사에 의한 개인 세액공제 조치를 확대된 고용보너스 제도로 대체한 중요한 논거는 고용보너스가 노동시간의 결정(intensive margin)에 부정적 효과를 가져다 주지 않을 것이라는 데에 있다. 이러한 점에서 볼 때, 비슷한 규모의 예산 비용으로도 고용보너스가 세액공제 조치보다 더 강력하게 근로시간에 영향을 줄 것으로 기대된다. 이를 더 집중적으로 조명하기 위해, 추정 모형을 근거로, ① 고용보너스 폐지, ② 고용보너스를 2006년 제도로 확대, ③ 세액공제 제도를 2006년 수준으로 도입하는 세 가지의 정책 시뮬레이션을 실시하였다. 이 시뮬레이션에서는 2001년에 실제로 실시된 고용보너스를 기준선으로 삼았다.⁶⁾

이 네 가지 제도의 효과는, 여러 상이한 예산 구조를 비교함으로써 설명할 수 있다. [그림 2]는 성인 2인과 부양자녀 2인으로 구성된 단일 소득자 가구의 예산선을 보여준다. 이 그림에서 가처분소득은 매주 0~40시간의 근로시간 함수로 나타난다. 시간당 임금은 6.92유로로, 이는 2001년 최저임금에 해당한다. [그림 3]은 시급이 2001년 임금 중앙값인 13 유로일 때 동일한 가구의 예산선을 보여준다. [그림 2]에서 보듯이, 근로시간에 따른 가처분소득 그래프에는 꺾인 부분이 여럿 나타난다. 먼저, 고용보너스가 실시되지 않는 경우를 살펴보도록 한다.

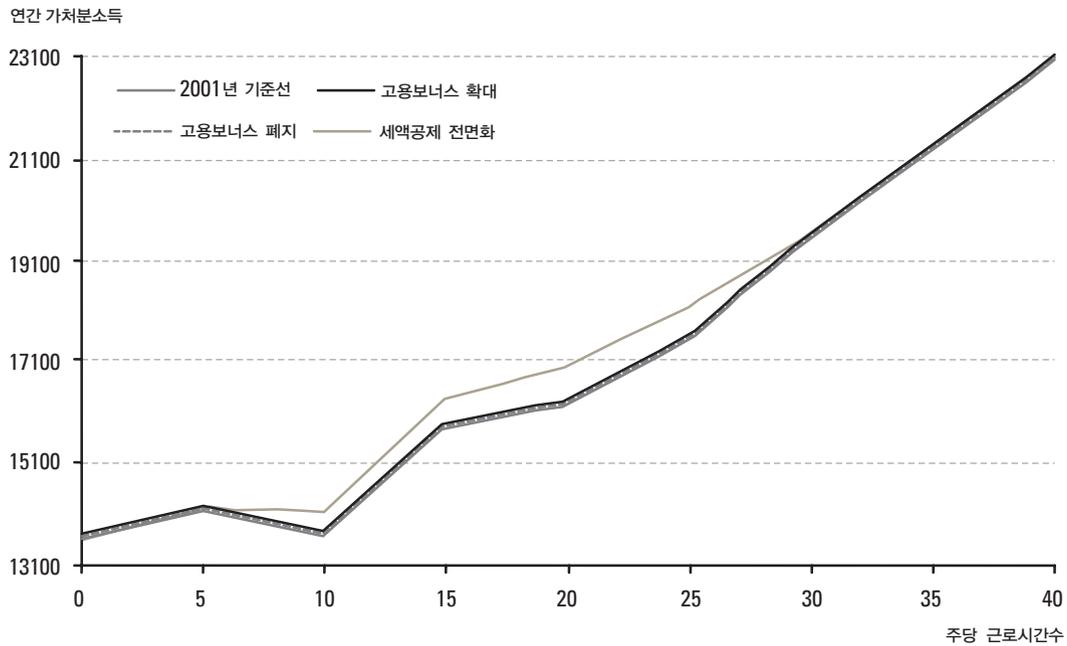
근로시간이 0~15시간인 경우, 주로 기준 실업급여를 받는다. 그러나 일단 근로소득이 충분히 높아지면, 실업급여는 감소한다. 근로소득에 부과되는 세율이 실업급여보다 높기 때문에 근로시간이 5시간에서 10시간으로 늘어나면 가처분소득이 줄어드는 것을 알 수 있다. 12시간부터는 (벨기에에서는 주당 38시간을 표준근로시간으로 하므로, 이 표준근로시간의 1/3), 실업급

6) 시뮬레이션에서 점진적으로 확대 적용되는 부분은 무시하고, 단지 그러한 개혁이 한 번에 전면 실시되었다면 실제로 어떠한지 초점을 두었다. 고용보너스가 매월 말일에 제공되는 반면 세액공제는 이듬해에 일시 이전금이나 감세의 형태로 제공된다는 차이도 고려하지 않았다. 저인플레이와 저금리를 감안하면, 이러한 차이는 무시해도 좋을 것이다.

[그림 2] 1인의 최저임금 근로자가 있는 2자녀 가정의 연간 가처분 가구소득



[그림 3] 1인의 평균임금 근로자가 있는 2자녀 가정의 연간 가처분 가구소득



여와 근로소득을 결합하는 법에 의하여 가처분소득이 주당 30시간까지 일정하게 유지된다. 그 이후로 실업급여는 '0'까지 점차 줄어든다. 고용보너스가 시행되지 않는다면, 실업급여 손실이 너무나 커서 추가 근로소득으로도 보전할 수 없게 된다.

따라서, 근로시간이 35시간에 이르면 가처분소득이 다시 감소한다. 이러한 패턴은 저숙련 근로자를 위한 세액공제 및 사회복지수당 제도가 근로 의욕을 저해하는 재정적 요인으로 작용하고 있음을 명확히 보여준다.

또한 상이한 여러 정책하에서 0~15 근로시간 범주 내 가처분소득에는 거의 차이가 없음을 주목할 필요가 있다. 세액공제를 받기 위한 요건은 최저소득(minimum earnings)이다. 최저임금(minimum wage)을 받는 근로자라 하더라도 주당 근로시간이 20시간 미만이면 수혜자격이 없다. 고용보너스에는 그러한 요건이 없지만, 실업급여는 고용보너스의 경우에 더 크게 보전된다. 실업의 감소는 근로시간 0~15 범주에서 고용보너스의 효과를 어느 정도 약화시킨다. 이 두 그래프를 비교해 보면, 고용보너스(2001년 기준형과 확대형 모두)가 최저임금 근로자에 대해서는 효과를 지니지만 중앙임금 근로자에게는 그렇지 않다는 점을 알 수 있다. 그 이유는 고용보너스 제도의 설계상 특징에 있다. 즉, 고용보너스는 풀타임 등가 소득의 함수이지 '실질' 소득의 함수가 아니라는 점이다. 사실상, 확대된 고용보너스는 최대 시간급 11~12유로의 효과를 지닌다. 반면에, 모든 저소득 계층에 대한 세액공제 제도는 최저임금 근로가구와 중앙임금 근로가구 양측에 효과를 지니는데, 이는 세액공제가 벌어들일 수 있는 시간당 임금과는 상관없이 실제로 번 근로소득의 함수로 주어지기 때문이다.

■ 방법론

근로유인이 가구의 소득 능력과 가구 구성에 따라 상당한 차이가 있음은 분명하다.⁷⁾ 따라서, 대표적 가구 하나를 정하여 제도 개혁의 효과를 시뮬레이션으로 평가하기는 불가능하다. 실제로 필요한 것은 그 제도 개혁이 목표로 하는 인구 집단을 대표할 수 있는 표본 가구를 설정하는

7) 세제 및 급여 제도 모두 가구 구성에 따라 혜택이 제공된다.

일이다. 이를 위해, 국가등기부에서 305,019명을 추출하여 표본으로 사용하였다.⁸⁾

대안적 개혁의 효과를 평가하기 위해 사용한 방법론은 두 가지의 추가 요소 즉, 표본 내 각 가구에 대해 경제활동을 하는 가구 구성원의 모든 가능한 근로시간 조합과 관련하여 여러 상이한 수준의 순소득을 시뮬레이션할 수 있는 ‘세제 및 급여 시뮬레이션 모형(tax and benefit simulation model)’과, 기준선 시나리오에서 관찰된 선택들을 합리화하는 ‘노동공급 계량경제 모형(econometric model of labor supply)’에 근거한다.⁹⁾ 후자를 위해, 이산선택 임의확률 효용모형(discrete choice random utility model)을 택하였다. 평가 후에, 소득과 여가에 관한 가구 선호도를 보여주는 기본 매개변수(fundamental parameters)는 여러 상이한 사후가정(counterfactual) 세액공제 제도하에서 최적의 노동공급 선택을 시뮬레이션하는 데에 그대로 사용하였다.

방법론에 대해서는 이 글의 원문에서 상세히 논하고 있다. 여기서는 [그림 4]를 통해 방법론에 대한 대략적인 이해를 돕고자 한다. 두 명의 근로자를 가정해 보자. 근로자 A는 여가를 더 선호하는 반면에 근로자 B는 소비 선호도가 높다. 효용함수(utility function)는 상이한 상품 조합, 이 경우에는 소득(즉, 소비)와 여가에 대한 주체들(agents)의 배열을 수학적으로 표현한 것이다. 효용곡선은 여가-소득 등가조합(equally valued combinations)의 궤적을 의미한다. 일반

8) 표본을 2001년 총인구 수준으로 늘리기 위해 표본 가중치를 구성하였다. 이 표본에 대해, 다양한 행정기관으로부터 입수한 미시자료(microdata)로 데이터 세트(data set)를 작성하였다. 이 데이터 세트는 국가등록소(National Register)로부터 확보한 가구 특성들(연령, 성별, 가구 구성원간 관계, 종교, 지역별 인구밀도) 외에도, 연구 프로젝트인 “Datawarehouse Labor Market and Social Protection”에서 인용한 변수들로 구성되어 있다. 우리가 사용한 데이터 세트에는 ① 민간 또는 공공부문 임금소득자의 노동시장 소득과 여러 노동시장 특성, ② 자영업자의 노동시장 특성 일부와 소득, ③ 실업급여, 요양 및 장애급여, 연금과 같은 다양한 사회급부에 대한 정보가 포함되어 있다. 이 데이터 세트의 모든 변수는 세제감면 연도 2001년에 대한 해당 수치를 포함한다. 행정 자료는 소득 자료의 질적인 면에서는 분명히 어느 정도 장점이 있는 반면에 그림자 경제의 팽창과 관련하여서는 단점도 있다. 유사한 연구에서 자주 사용되고 있는 조사 자료를 이용하는 경우에는, 그와는 정반대되는 장점과 단점이 있다.

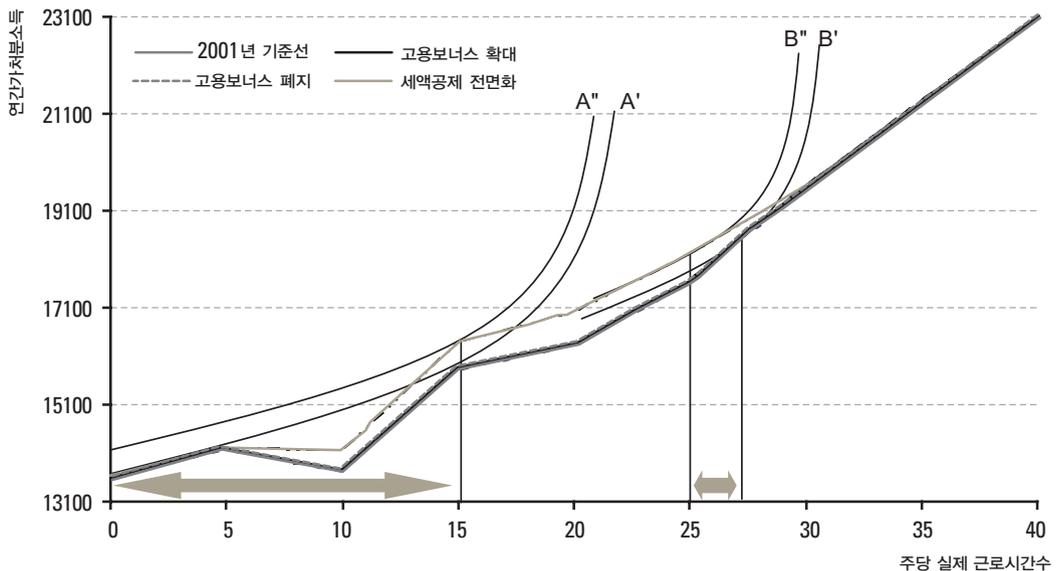
9) 이 글에서는 미시 시뮬레이션 모형인 ‘MIMOSIS’를 사용하였다. MIMOSIS는 ‘벨기에 사회보험제도 미시 시뮬레이션 모형(Microsimulation MOdel for Belgian Social Insurance Systems)’을 의미한다. 현재 사용되고 있는 MIMOSIS는, ① 사회보장기여금, ② 실업급여, ③ 요양 및 장애급여, ④ 가족급여, ⑤ 사회부조급여, ⑥ 연금의 복지화, ⑦ 개인 소득세 등의 7가지 정책 영역을 포함한다. MIMOSIS는 정적(static) 미시 시뮬레이션 모형으로, 조세유발 행동 효과(tax-induced behavior effects)는 전혀 다루고 있지 않다.

적인 가정하에서는, 낮은 수준의 소비보다는 높은 소비 수준을 선호하며, 많은 근로시간보다는 적은 근로시간(즉, 많은 여가시간)을 선호한다. 무차별 곡선들(indifference curves)의 이면에는 이와 같은 여가와 소득 간의 상쇄관계(trade off)가 있다. 같은 이유로, 북서쪽으로 더 치우친 무차별 곡선들은, 원점에 더 근접한 소득-여가 조합보다 더 선호되는 소득-여가 조합을 보여준다. 무차별곡선의 형태로 주체의 선호도를 유추할 수 있다.

두 주체의 효용곡선의 형태와 현재 예산상 제약을 고려할 때, 주체 A는 모서리해(corner solution)를 선택하고 '0' 시간을 공급한 반면에 주체 B는 약 27.5시간을 공급한다. 사실상, 예산상 제약을 감안하면, 이 지점에서 주체들은 가능한 최고 수준의 복지를 누릴 수 있다. 세액공제 조치를 도입했다고 가정하면, 주체 A는 일을 시작하고 주체 B는 노동공급을 약간 줄이는 쪽을 택하게 된다.

계량경제학적 모형을 통해서서는 매우 다양한 가구 형태의 개인별·가구별 선호도를 보여줄 수 있으며, 앞서 언급한 미시 시뮬레이션 모형으로는 세액공제 제도 변경 후의 최적의 선택을 가정해 볼 수 있다. 이제 남은 일은, 표본 결과들을 전체 인구에 투영하여 상이한 결과들을 비교해 보는 것이다.

[그림 4] 개혁 효과 시뮬레이션



■ 개혁의 효과

아래 <표 1>은 세계 및 사회보장정책의 변화로 인한 효과를 추정한 것이다. 효과는 노동공급의 총 변화(즉, 풀타임 증가(FTE)로 표기된 근로시간의 변화)와 참여자(수혜자) 수의 변화로 나뉘어진다. 이 수치들의 크기를 짐작할 수 있도록, 기초선 수준을 기준으로 한 상대적 변화도 함께 기록하고 있다. 정확히 말하자면, 풀타임 증가의 상대적 변화는 풀타임 증가의 총 변화를 2001년 기준선의 총 풀타임 증가로 나눈 것으로 정의한다. 우선 2001년 고용보너스 제도를 폐지하는 경우를 살펴보자.

지원금이 폐지되는 경우, 수립한 모형에 따르면 노동공급은 3,513 풀타임 증가 단위(시간)가 감소하는 한편, 참여자 수는 2,802명이 감소하게 된다. 고용보너스 제도가 2006년 수준으로 확충되는 경우의 효과를 보면, 약 7,190 풀타임 증가 시간의 변화가 예상된다. 이 모형에 의한 예상 수치가 Orsini(2006a)의 내용과 그다지 다르지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 연구 논문에 의하면, 부부들의 노동공급 예상 효과는 5,200~8,800 풀타임 증가 시간에 이른다. 확대된 고용보너스제도와 비교해 볼 때, 세액공제는 참가 효과는 훨씬 더 크지만, 총 노동공급에 대한 효과는 더 적다.

이러한 결과는, 다른 형태의 노동공급 모형과 다른 자료를 사용한 Orsini(2006a)의 연구 결과와 일치한다. 세액공제 조치는 저숙련 근로자들에 대한 취업 유인뿐만 아니라 중숙련 근로자들에 대한 파트타임 근로 유인도 높여준다. 고용되어 있는 중숙련 근로자들은 세액공제가 부분적인 보상이 된다고 여겨 노동공급을 줄이려 할 것이다. 고용보너스 제도는 시간당 급여를 기준으로 하기 때문에, 노동시간 결정에 미치는 이와 같은 부정적 효과를 피할 수 있다. [그림 5]는 세 가지 제도 개혁의 경우에 상이한 근로시간에 대한 기혼여성의 예상 분포 변화를 보여준

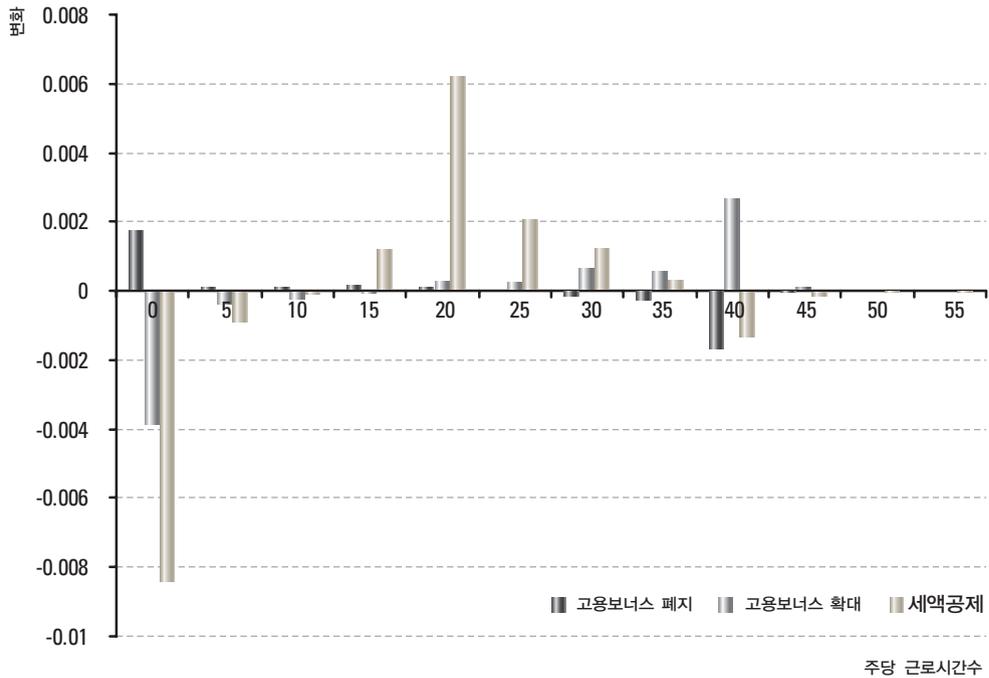
<표 1> 여러 정책 개혁의 예상 효과

	근로시간(FTE)	상대적 변화	참여자 수	상대적 변화
고용보너스 폐지	-3,513	-0.24%	-2,802	-0.17%
고용보너스 확대	7,190	0.50%	6,489	0.40%
세액공제	5,276	0.37%	11,980	0.73%

〈표 2〉 참여자 1인당 및 풀타임 등가 1시간당 비용

	추가 FTE 1시간당	추가 참여자 1인당
고용보너스 폐지	-12,073	-5,172
고용보너스 확대	45,565	27,339
세액공제	109,756	14,197

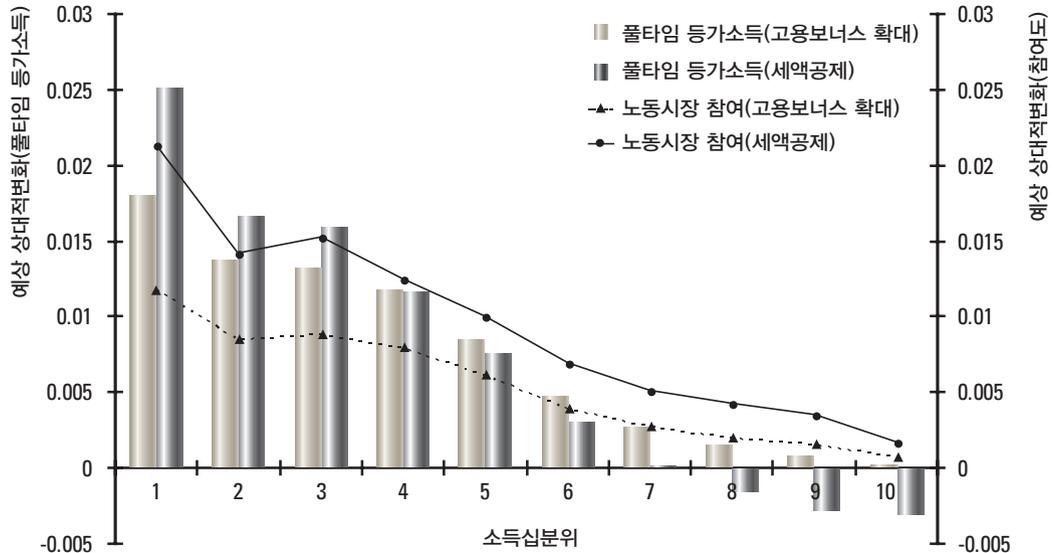
[그림 5] 세 제도하에서 기혼여성의 근로시간 분포 예상 변화 (기준선과 비교)



다. [그림 5]에 의하면, 고용보너스 제도와 세액공제제도 모두 노동참여도를 높여주는 데, 이는 비근로인구 비중의 대폭 하락으로 나타난다. 고용보너스 제도는 주로 비근로 및 단시간 근로자를 풀타임 근로로 전환시키는 효과를 보이는 반면, 세액공제제도는 풀타임 근로자를 파트타임으로 이동시키는 것으로 보인다. 이러한 효과는 때로 ‘파트타임 함정’으로 불리는데, 앞서 De Callatay(2002)가 이 문제를 지적한 바 있다.

[그림 6]은 모형에 의한 소득 십분위별 노동시장 참여 및 총 노동시간의 변화를 백분율로 나타낸 것이다. 좌축은 총 노동시간의 상대적 변화를, 우축은 참여의 상대적 변화를 보여준다. 상

[그림 6] 증가 소득 십분위별 노동공급 예상 변화



대적 변화는 각 소득 십분위에서 총 참여 및 총 노동공급에 대해 나타나 있다. 이 수치들에 의하면 고용보너스 제도가 처음 4~5개 소득 분위에서 참여도를 높여준다는 점을 분명히 알 수 있다. 이와 같이, 재분배 및 유인 효과는 주로 소득분포도의 하위 부분에 집중된다. 세액공제 제도의 경우, 고용보너스 제도와 마찬가지로, 총 효과는 저소득 분위에서 강한 양성으로 나타난다. 그러나 풀타임에서 파트타임으로 전환하는 근로자들이 단시간에서 파트타임으로 전환하는 근로자들보다 많아서, 상위 소득 분위에서의 전체적인 효과는 실제로 음(-)의 값을 가진다.

<표 2>는 상이한 세 제도하에서 추가 풀타임 증가 시간당 및 추가 참여자 1인당 비용을 보여 준다. 이 수치들은 다른 EU 국가들에서 실시된 유사한 활성화 대책들에 대해 작성된 추정치와 비교해 볼 수 있다. Orsini(2006b)는 일련의 ‘근로장려(MWP)’ 정책 평가서를 검토한 후, 활성화 추산 비용이 WFTC의 경우 연간 250,000 유로에서부터 프랑스 PPE의 경우 연간 120,000 유로에 이른다고 밝혔다. 또한, 독일의 ‘미니잡(mini job)’ 제도와 같은 일부 활성화 대책은 참여도에 대한 긍정적 효과에도 불구하고 풀타임 증가의 측면에서는 전반적으로 부정적 효과를 보이는 경향이 있음에 주목하여야 한다. 그 이유는, 지원금이 개인의 소득 또는 임금 요율이 아니라 가구 소득 개념에 의해 제공되기 때문이라고 설명할 수 있다.

■ 맺음말

벨기에의 고용보너스 제도는 소득보다는 임금 효율을 기준으로 하는 개인화된 지원금이라는 독특한 제도다. 이 제도는 저숙련 근로자들을 집중적인 정책 대상으로 하며 높은 여가 선호도를 지닌 개인들을 걸러낸다. 그와 동시에, 임금 효율이 높은 근로자들은 근로시간을 줄이더라도 수급대상이 될 수 없다.

특히, 추가 풀타임 등가 시간당 비용은 연간 46,000 유로 수준으로 추산되었다. 이 수치는 영국의 WFTC (연간 200,000 유로 이상)나 프랑스의 PPE (연간 약 120,000 유로)와 같은 정책적 제도의 추산 비용보다 훨씬 낮다. 반면에, 이미 폐지된 저소득 임금근로자 세액공제 제도는 효율성이 낮고 연간 추산 비용도 100,000 유로가 넘는다. 이러한 결과를 감안할 때, 고용보너스가 OECD 국가들에서 널리 실시되고 있는 표준 소득 또는 수입을 기준으로 하는 세액공제제도를 대체할 수 있는 해결책이라고 본다. 또한, 세제 및 지원급여 제도의 다른 요소들이 소득보다는 임금 효율에 어느 정도로 중점을 둘 수 있는지 고찰해 보는 것도 흥미로운 일이다. 따라서, 이러한 벨기에의 제도적 경험은 벨기에와 유사한 제도 및 노동시장 특성을 지닌 유럽국가들의 정책 입안자들이 주목할 만한 가치가 있다.

그럼에도 불구하고, 고용보너스가 특히 벨기에의 경제적·제도적 기본틀에 적합하다는 점이 간과되어서는 안 된다. 벨기에에는 최저임금제도와 매우 집중화된 임금교섭 절차를 갖추고 있어, 사용자들이 고용보너스 해당 근로자들에게 낮은 총 소득을 제공함으로써 이 제도의 이점을 확보하려 할 위험은 낮기 때문이다. 또한, 기업이 실제 근로시간을 허위 보고할 가능성도 있다. 사용자는 실제 근로시간보다 많은 계약상 근로시간을 공표함으로써 결과적으로 더 낮은 임금을 지급할 수 있게 된다. 더 많은 최근 자료를 통해, 사용자들이 불법행위 등으로 고용보너스제로부터 이득을 얻고 있는 정도를 확인할 수 있으리라 본다. 이러한 점에서 그러한 행위를 방지하기 위한 추가 조치들이 매우 중요하다. 그러나 제도 악용의 가능성은 고용보너스 고유의 문제만은 아니다.¹⁰⁾ **KLI**

10) 위와 같은 고려사항들이 전적으로 사전 평가의 결과를 근거로 한다는 점에 주의하여야 한다. 특히, 고용보너스가 원문의 Section 2와 앞에서 논의된 바 있는 수요 측면 정책으로 운용될 수 있다

참고문헌

- Dagsvik, J., Orsini K., Zhiyang J., G. Van Camp(2011), “Subsidies on Low-skilled Workers’ Social Security Contributions: The case of Belgium,” *Empirical Economics* 40(3). p. 779~806.
- Maag, E. (2005), “Low-income Parents and the Use of Paid Tax Preparers,” No. B-64 in Series, *New Federalism: National Survey of America’s Families*, The Urban Institute.
- Moore, M. P., and P. Ranjan (2005), “Globalisation versus Skill Biased Technological Change: Implications for unemployment and wage inequality,” *Economic Journal* 115. pp. 391~422.
- Nelissen, J. H., Fontein P.F., A. Van Soest(2005), “The Impact of Various Policy Measures on Employment in the Netherlands,” *The Japanese Journal of Social Security Policy* 4(1).
- Orsini, K. (2006a), “Is Belgium ‘Making Work Pay?’,” Ces Discussion Paper, No. 06-05.
- _____ (2006b), “Tax and Benefit Reforms and the Labour Market: What can we learn?” Ces Discussion Paper, No. 06-06.
- Stancanelli, E. G. (2008), “Evaluating the Impact of the French Tax Credit on the Employment Rate of Women,” *Journal of Public Economics* 92. pp. 2036~2047.

는 가능성을 배제하지 못한다는 점에서, Stancanelli(2008)의 프랑스 PPE 관련 연구와 유사한 사후 평가를 통해 이 결과를 확인할 수 있다면 흥미로운 것이다. 안타깝게도, 아직까지 이중차분법(difference-in-difference approach)에 의한 고용효과 추산을 위한 자료는 없다. 가까운 시일 내에 그러한 자료 확보가 가능하리라 본다. 그럼에도 불구하고, 고용보너스의 평가를 위한 유효비교집단을 정하기는 어려울 것으로 보인다. 이중차분법에서, 비교집단은 수혜자적은 물론 별도로 하더라도, 수혜집단과 동일한 특성을 지녀야 한다. 즉, 두 집단이 경제적 상황 변화에 의해 동일한 영향을 받는다고 간주할 수 있어야 한다. 그런데, 이는 두 집단이 임금분포상에 있어 서로 상이한 부류에 속한다는 점에서 볼 때, 상당히 가능성이 낮은 가설이다.