



조세제도 및 실업급여의 고용효과 분석

김유빈 (한국노동연구원 부연구위원)

■ 머리말

증세 논란이 뜨겁다. 최근 논란의 방향은 ‘증세 없는 복지’의 실현가능성과 복지수준 축소·노동소득 증세에 대한 조세저항으로 요약된다. 세제와 복지수준을 동일 프레임에 두는 것에 대한 적정성 논란과는 별개로, 조세부담은 차후 증가할 것으로 예상되어, 조세제도의 노동시장 효과에 대한 분석이 필요한 시점이다. 지금까지는 소득 불평등·양극화 현상의 심화로 인해 조세의 소득재분배 기능에 초점을 두고 논의가 지속되어 왔으나, 조세제도의 노동시장 효과는 상대적으로 간과되어온 것이 사실이다. 그러나 조세정책의 변화가 가져올 시장왜곡(market distortion)은 시장경제주체의 실질임금률의 변화와 더불어 소득·대체 효과를 가져와 고용에 직접적인 영향을 끼칠 수 있는바, 조세제도의 고용효과에 대한 논의의 필요성이 대두된다. 이는 정부핵심 국정과제인 고용률 70% 로드맵과 맞물려 정부의 고용관련 정

책방향성 검토와도 그 틀을 같이한다.

조세제도의 노동시장 효과가 근로자 소득세의 소득재분배 기능에 대한 논의에 주를 두어 왔다면, 실업급여(Unemployment Insurance Benefit) 제도는 실직한 근로자를 수혜대상으로 하는 정책제도라는 점에서 이와 대비된다. 실업급여는 근로자가 비자발적 실직을 하였을 경우를 원칙으로, 일정 기간 급여를 지급함으로써 생계안정과 재취업을 지원해 주는 제도이다. 그러나 실업급여는 그 취지와 달리, 급여수급으로 인한 근로의욕의 약화를 초래하여 실업기간을 장기화시키는 실업함정(unemployment trap)을 발생시키는 등 부(負)의 고용효과를 일으킬 우려 역시 이론적으로 존재한다.

주지하다시피 정부 정책은 다각적 측면에서 개인의 의사결정에 영향을 미치며, 이는 곧 노동시장을 포함한 경제 전체의 지표 변화를 일으키게 된다. 따라서 이 글에서는 노동시장 내 개별 경제주체의 의사결정에 영향을 미치는 대표적 정책제도라 할 수 있는 조세제도와 실업급여의 노동시장 효과를 살펴본다. 국내외 기존연구의 비교고찰을 통해 두 정책제도의 고용효과 메커니즘과 상호작용을 분석하고, 향후 연구의 발전 방향에 대해 논의해 보고자 한다.

■ 실업급여의 고용효과

앞서 언급했듯이, 정부 정책은 다양한 경로를 통해 개인의 의사결정에 영향을 미치는데, 구직관련 의사행동 결정이 그 하나이다. 구직 중 고용제의(job offer)를 받을 경우를 가정했을 때, 구직자는 ‘고용제를 수락한 경우’와 ‘제의 거절 후 재(再)구직하는 경우’에 발생하는 순익을 비교하여 의사결정을 내리게 된다. 실업급여 수급의 고용효과를 이에 연계하여 살펴보면, 실업급여 제도는 수급기간 중 실직자들에게 금전적 보조를 지원함으로써 소득효과를 발생시켜, 실직비용을 낮추고 유보임금(reservation wage)¹⁾을 높이는 등 근로의욕을 낮추는 부(負)의 고용효과를 일으킬 여지가 존재한다. 더불어, 구직자 취직 시 실업급여의 수급이 중단되므로, 그들의

1) 유보임금(reservation wage) : 구직제의(wage offer)를 받아들일 수 있는 최저임금. 유보임금 대비 낮은 수준의 구직제의가 들어올 경우 근로자는 제의를 거절하고 재탐색, 유보임금 대비 높은 수준의 구직제 의일 경우 이를 받아들이게 된다.



실업유지 유인은 한층 더 강화될 수 있다. 이는 곧, 실업급여의 지급액 혹은 지급요건이 관대할 수록 부의 고용효과를 가져, 구직 및 실업기간이 늘어날 가능성이 있음을 의미한다.²⁾

이러한 실업급여의 부정적 고용효과, 즉 의도적 실업을 완화하기 위해 실업급여제도는 대부분의 나라에서 사회보험 원리에 의하여 설계되었고, 제도적 보완장치들이 마련되어 있다. 수급 자격, 수급액, 수급기간 등에의 제한이 그것인데, 미국의 경우 주(state)별로 정책변수에 차이가 존재한다. 이렇게 마련된 제도적 보완장치들은 노동시장 진입, 재취업 촉진 등 고용에 긍정적 유인을 제공하는데, 그 이유는 다음과 같다. 실업급여 수급자격 및 경제활동상태의 차이를 가정해 볼 때, 실업급여 수급요건을 충족하지 못한 구직자의 경우에는, 수급요건을 충족하기 위해 피고용형태를 획득하여야 하므로 구직활동에 노력을 더 기울이거나, 자신의 유보임금을 낮추는 방식으로 피고용 가능성을 높일 유인이 존재한다. 실업급여를 현재 수급하고 있는 구직자의 경우, 수급기간 만료 후에는 실업급여 수급이 중단되므로 이후 수급자격 재충족을 위한 근로유인이 존재하고, 취업상태의 근로자 역시 경기변동으로 인한 비자발적 실직 가능성을 고려할 때, 같은 유인 아래에 있게 될 것이다.

살펴보았듯이, 이론적으로 제시되는 실업급여의 고용효과는 이중적이며, 그 실효에 대한 논의는 어느 영향력이 우위에 있는지의 문제로서 경험적, 수치적 틀하에서 분석되어야 한다. Card and Levine(2000)은 위의 연장선상에서, 1996년 미국 뉴저지에서 25주간 시행되었던 ‘13주의 연장급여’가 실업급여 수급기간과 분포에 미친 영향을 분석하였다. 상기 기간, 뉴저지의 경기변동이 적었고, 실업률이 인접 주들과 같은 비율로 낮아졌다는 점을 고려하면, 연장급여의 고용효과 분석에 있어 노동시장의 경기변동성 효과 배제가 일정 부분 유효한 것으로 보이며, 연장급여의 시행기간이 6개월여로 비교적 짧아, 정책시행 전후의 고용변수 변화비교가 용이하다는 점에서 연구의 의의가 크다고 하겠다. 분석 결과, 연장급여의 시행은 기본 실업급여 수급자 중 최대 수급을 받은 수급자³⁾ 비율의 1~3%포인트 증가를 가져왔고, 실업급여 이탈률(UI-leaving rate)은 약 15% 낮아져, 실업급여 관대성 증가가 부정적 고용효과를 가짐을 뒷받

2) 실업급여의 관대성(generosity)은 보통 소득대체율로 측정되는데, (주당 실업급여액 / 시간당 임금 × 40시간)의 가중평균이 주로 사용된다.

3) Benefit exhaustees: 실업급여를 최대 수급기간까지 수급하여 수급요건을 충족하지 못하는 사람을 뜻한다.

침한다. 하지만 위의 분석결과는 시행기간이 6개월여로 짧았던 점에서 기인했던 것으로, 대부분의 1996년도 수급자들이 연장급여 정책시행 전 안정적 실업상태에 놓여 있었다는 점을 고려할 때, 연장급여 정책의 효과가 충분히 반영되었다고 보기에는 분석의 제약이 존재한다. 이에 연장급여의 장기효과를 해저드 모델(Hazard Model)⁴을 이용해 시뮬레이션을 한 결과, 최대 수급자의 비율은 7%포인트 증가하였고, 기본급여 평균 수급기간이 1주 증가하는 것으로 나타났다.

스웨덴 지역 데이터(Swedish regional data)를 이용하여 실업급여 소득대체율 변화의 고용효과를 살펴본, Fredriksson and Soderstrom(2008)의 경우에서도, 실업급여 관대성의 증가가 실업률의 증가를 야기해, 소득대체율 5%포인트 증가가 실업률을 25% 증가시키는 것으로 나타났다. 이처럼 많은 연구 결과가 실업급여의 부(負)의 고용효과에 주목하고 있는 것이 사실이지만, 임금효과, 재취업률, 일자리의 질 등 다른 각도에서의 부차적 고용성장에 대한 논의 역시 간과되어서는 안 될 부분임을 염두에 두어야 할 것이다.

■ 조세제도의 고용효과

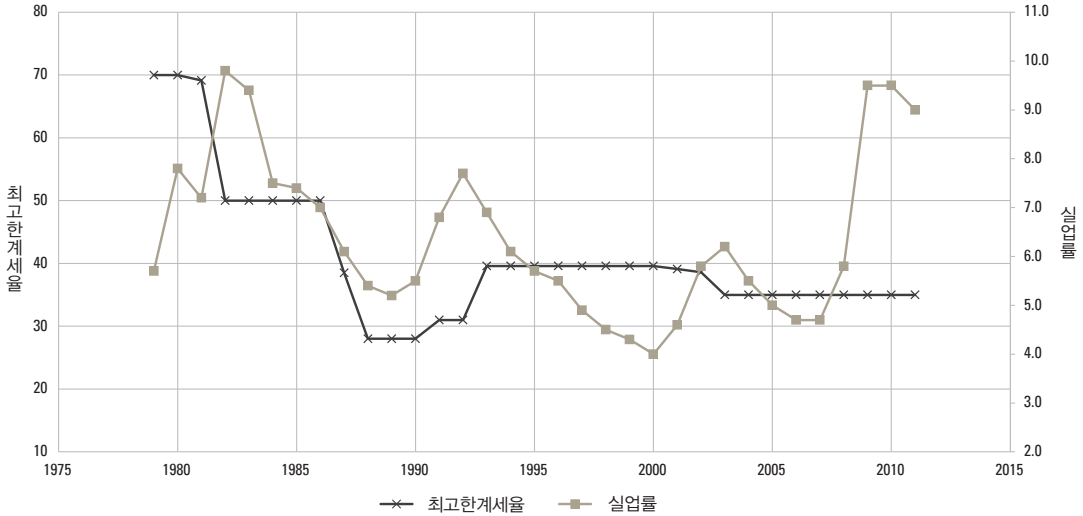
고용보험을 포함한 국가재정 지출의 대부분을 총당하는 조세제도는 세율 상승의 경우, 근로 보수, 즉 세후임금 및 실질임금의 하락을 가져와 소득효과로 인한 부(負)의 고용효과를 가져온다. 즉 소득세율의 인상은 근로의욕을 저하시킬 유인이 존재하며, 이는 곧 세전임금의 인상압력으로 이어져 추가적인 고용부담을 가져올 수 있다. 그렇다면 세율의 하락은 고용지표에 긍정적으로 작용할 것인가? [그림 1]은 1979~2011년 기간 미연방정부의 최고한계세율(Federal top marginal tax rates)과 평균 실업률(Average unemployment rates)의 변화를 보여준다.

최고한계세율이 상대적으로 낮은 경우에는 평균 실업률이 높은 경향을 보이며, 최고한계세율이 높은 경우에는 평균 실업률이 낮은 경향을 확인할 수 있는데, 이는 곧 세율 하락이 정(正)의 고용효과를 미친다는 앞선 명제를 부정하는 결과로 해석가능하다.

4) 위험 모델 : 하나 혹은 그 이상의 특정한 사건이 발생할 때까지의 기간을 함수 추정하는 방법.



[그림 1] 미국 최고한계세율과 실업률 추이(1979~2011년)



자료 : Tax Foundation, "Federal Individual Income Tax Rates History: Income Years 1913-2011."

Pissarides(1983)는 소득세와 실업급여 간 상호작용 분석에 관한 대표적 초기연구로, 실업보험(unemployment insurance)이 야기하는 부정적 고용효과가 소득세의 누진세율구조(progressive income tax)에 의해 완화될 수 있음을 밝히고 있다. 이는 곧, 소득세가 [그림 1]이 나타내는 바와 같이 정(正)의 고용효과를 지님을 의미하는 것으로, 유보임금이 단순히 실직 시의 효용과 동일한 수준이 아니라, 제시된 임금의 시장분포에서 발생하는 차이만큼 초과하기 때문이다. 세율의 상승은 세후임금의 평균을 감소시키지만 동시에 분산도 감소시키는데, 세율의 상승이 긍정적 고용효과를 가지는 것은 후자의 유보임금 하락유인이 큰 경우이다. 한편, 누진세율체계하에서 소득세 누진도가 높아지는 상황을 가정해 보면, 고임금 일자리는 저임금 일자리에 비해 높은 세부담을 지게 되어, 저임금 일자리의 가치가 상대적으로 높아짐과 동시에, 더 나은 고용제의를 기다릴 유인이 줄어들게 되고, 이는 유보임금의 하락으로 이어지게 된다. 따라서 Pissarides(1983)는 최적 조세체계⁵⁾하에서 고용여건을 개선하기 위해서는, 실업급여의

5) Optimal Taxation : Pissarides(1983)는 조세제도와 여타 정부지출의 결합효과가 개인의 구직 결정에 영향을 주지 않을 때의 조세체계를 Optimal Taxation으로 정의한다.

수준이 기타 정부지출 수준보다 높을수록 소득세 누진도가 상승해야 하며, 저임금 일자리에 대한 보조 역시 늘어나야 한다고 역설한다. 누진세제가 가져올 시장왜곡을 제외한다면, 최적한 계 세율은 조세부담이 없는 저임금-실업급여 수준 대비 약 40%를 선회하는 것으로 분석되었다. 나아가, Pissarides(1998)는 위의 논의를 노조협상, 효율임금의 논지로 확대하였는데, 누진세율체계의 고용효과는 임금이 협상에 의해 결정되는 상황에서 더 클 수 있음을 밝히고 있다.

고전적 탐색이론에서는 임금협상력이 존재해, 구직 제의를 받을 시 근로시간 선택의 유연성을 가정하는 경우가 많은데, Manning(2001)은 경험적으로 미루어 볼 때 임금협상력이 존재할 개연성이 적다고 판단하고, 임금-근로시간 선택에 유연성이 적다는 가정하에 세율변화의 고용효과를 분석하였다. 임금협상력이 구직자에게 주어지지 않을 때에는, 근로자 구직탐색의 효율성 차이에 따라 고용효과의 유의성이 상이하게 나타나는데, 실직 시 구직탐색이 근무 중 구직탐색보다 효율적이라 가정할 경우에만 소득세율의 증가가 유보임금을 하락시켜 근로의욕에 플러스 유인을 가지는 것으로 분석되었다.

반면, 이철인(2006)은 이상 언급된 조세제도의 고용효과를 회귀분석을 이용해 실증분석하였는데, 분석 결과는 위의 연구와 대비된다. 실업률이 높은 유럽국가들(프랑스, 이탈리아, 스웨덴)이 근로소득세율 역시 높은 수준을 유지하고 있음에 주목하고 국가 간 횡단면을 분석한 결과, 한계세율과 실업률의 정의 상관관계가 통계적으로 유의한 것으로 분석되어, 총세율 1%포인트의 증가가 실업률 2.6%의 상승효과를 가지는 것으로 나타났다. 일반균형모형 시뮬레이션을 이용하여 분석한 경우에는, 소득세 1%포인트 상승이 경제활동참가율을 1%포인트 하락시키는 것으로 나타나 소득세의 부(負)의 고용효과 규모가 작지 않은 것으로 분석되었고, 이는 소득·대체 탄력성이 경제활동참가의 한계선에 있는 개인에게 더욱 두드러질 것으로 추정된다.

소득세의 고용효과가 소득·자산수준별로 상이하게 나타나고, 그 부정적 고용효과가 저임금 근로자에게 두드러진다는 점에서 근로장려세제(EITC: Eamed Income Tax Credit)의 고용효과 역시 간과할 수 없는 부분이다. EITC는 저소득 가구의 노동공급결정을 시장왜곡으로부터 가장 효율적으로 보호할 수 있는 정책제도 중 하나로, 주 목적이 저소득층의 실질소득 지원을 통한 소득재분배 역할이라는 점을 고려할 때, EITC가 저소득층의 조세제도 고용효과 분석에 배제될 시 편향된 분석 결과를 얻게 된다. 대부분의 연구들은 EITC의 긍정적 고용효과에 주목하고 있는데, Keane and Moffitt(1998)는 경제활동참가율과 근로시간의 증가효과를 분석하였



고, Eissa and Liebman(1996)은 자녀가 있는 여성과 자녀가 없는 싱글여성을 비교분석한 결과, 자녀가 있는 여성의 경우 경제활동참가율이 1.4% 더 증가했음을 보여주었다. Grogger(2003)는 2000년대의 노동참여율 증가가 EITC에서 기인했다고 설명하며, 1,000달러 수급액 상한선 증가가 취업률을 3.5%, 노동시간을 1.2주 증가시킨 것으로 분석했다.

■ 연구발전 방향성 모색

조세제도와 실업급여의 노동시장 효과는 여타 경제학 분야에 있어 많은 관심을 받아온 것이 사실이지만, 최적 세율, 최적 소득대체율의 맥락에서 복지·균형효과 등의 거시효과 분석에 대부분 초점을 맞추어 왔다. 조세제도와 실업급여의 미시효과에 대한 분석이 상대적으로 간과되었던 이유는, 노동시장의 유연성, 노동공급의 이동성, 경기변동 등 거시변수의 효과 배제에 어려움이 있어 식별문제가 발생하기 때문이다. 또한 공급 측면에서의 정책효과를 분석한 연구들은 대부분 정태모형(static framework)이나 축소모형(reduced form specification)에 의존하여 왔는데, 정태모형은 재취업, 이직 패턴 등 개별 노동공급 결정의 동태적 변화분석에 효과적이지 못하고, 축소모형의 경우 내생성 문제 및 노동공급 측면 변수의 측정과 정책제도변수의 설계에 어려움이 있어 추정에 한계가 있다. 따라서 이하에서는 경험적 추정(empirical estimation)과 동태적 탐색-구조모형(structural-form dynamic search model)을 이용한 연구방법론의 가능성을 제시해 보고자 한다.

탐색이론을 모태로 한 동태적 구조모형은 모형 내 조세체계와 실업급여 제도의 설계가 용이하다는 장점이 있다. 실업급여 수급액, 상·하한액, 수급기간과 세율체계와 그 연도별 변화 등 제도변수를 구조화한 후 각 기의 경제활동상태별 가치함수에 적용하면, 유보임금의 변화에 따른 개별 경제주체의 노동공급 결정 패턴을 도출할 수 있다. 아래의 산식은 그중 실직상태의 기대현재가치함수(V^u)를 하나의 예로 나타낸 것으로 근로상태의 가치함수(V^e)도 이와 같은 방법으로 설계 가능하다.

각 기 실직상태의 가치함수는 보유자산(A_t), 전기의 임금(w_{t-1}), 실업급여 수급액(s_t), 임금분포($F(w)$) 등의 영향을 받으며, 고용제의(λ_t)를 받을 경우 이를 받아들일 것인지, 거절할 것인지

$$\begin{aligned}
 V_t^u(A_t, w_{t-1}, k_{t-1}, s_t, N_t) = & \max_{A_{t+1}^u \geq B_{t+1}} \left\{ U \left(A_t + b_t(w_{t-1}, k_{t-1}, s_t) - \frac{A_{t+1}^u}{1+r} \right) \right. \\
 & + \beta \cdot \delta_t \int \left[\lambda^u \int \max[V_{t+1}^e(A_{t+1}^e, w(x), N_{t+1}), V_{t+1}^u(A_{t+1}^u, b_{t+1}, N_{t+1})] dF(x) + \right. \\
 & \left. \left. (1 - \lambda^u) V_{t+1}^u(A_{t+1}^u, b_{t+1}, N_{t+1}) \right] \right\} dG(N)
 \end{aligned}$$

의 선택이, 고용제외가 없을 경우에는 조건 없이 실직상태에 머물러야 하는 등의 고용상태 결정을 통해 개별경제주체는 효용을 극대화한다. 실업급여 수급액과 소득세액은 구조화된 제도 변수를 통해 각각 실업 시와 근로 시의 소득으로 계산되어 효용함수에 산입된다. 더불어, 이시적 노동공급(inter-temporal labor supply) 분석에는 상태의존성이 실업의 유형에 따라 상이하므로, 비자발적 실업과 자발적 실업의 구분이 구조화되어야 하는데, 이는 실직확률, 고용제의 확률 등의 외생쇼크를 통해 적용 가능하다. 이를 Simulated Method of Moments와 같은 모멘트법⁶⁾을 이용하여 시뮬레이션 자료와 관측자료의 편차를 최소화하여 추정 후, 과표구간 및 세율, 실업급여 변수들의 변화를 통해 정책실험을 하게 되면, 각 기의 소비, 자산축적패턴, 고용형태, 실업 및 탐색기간, 유보임금 변화 등의 정책해(policy rule)를 도출하는 방법으로 정책제도의 고용효과 분석이 가능하다. 더불어, 정책효과는 소득·자산별, 경제활동상태, 시기별로 구분·분석이 가능하여 정책변화의 효과를 보다 다각도에서 추정 가능하게 한다. 이와 같은 구조모형을 통한 분석 역시 가정의 설정 및 적절성에 대한 문제와 더불어, 데이터 구성, 모형설계상의 제약 및 한계가 존재하지만, 정책변수의 변화를 고려한 시뮬레이션을 통해 다양한 형태의 고용효과를 추정할 수 있다는 점에서 의의가 있다 하겠다. 향후 연구에서는 정책효과의 효율적인 노동시장 효과 분석을 위해, 관련 데이터 구성 및 확보의 노력과 함께 추가적으로 보다 다양한 차원에서의 실증·이론적 논의를 기대해본다. **KLI**

6) 적률법: 모집단과 표본의 적률을 이용, 해당 모수에 대한 추정량을 구하는 방법.



참고문헌

- 이철인(2006), 「우리나라 조세제도의 고용효과 분석」, 『한국경제의 분석』 12(3), pp.65~146.
- Card, David and Levine, Phillip(2000), “Extended Benefits and the Duration of UI Spells: Evidence from the New Jersey Extended Benefit Program”, *Journal of Public Economics* 78, pp.107–138.
- Eissa, Nada and Liebman, Jeffery B.(1996), “Labor Supply Responses to the Eamed Income Tax Credit”, *Quarterly Journal of Economics*, May, pp.605–637.
- Fredriksson, Peter and Soderstrom, Martin(2008), “Do Unemployment Benefits Increase Unemployment? New Evidence on an Old Question”, IZA Discussion Paper, No.3570.
- Grogger, Jeffery(2003), “The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female–Headed Families”, *Review of Economics and Statistics* 85(2), pp.394–408.
- Keane, Michael P. and Moffitt, Robert(1998), “A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply”, *Intemational Economic Review* 39(3), pp.553–590.
- Manning, Alan(2001), “Labour Supply, Search and Taxes”, *Journal of Public Economics* 80, pp. 409–434.
- Pissarides, Christopher A.(1983), “Efficiency Aspects of the Financing of Unemployment Insurance and Other Government Expenditure”, *Review of Economic Studies* 50(1), pp. 57–69.
- Pissarides, Christopher A.(1998), “The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure”, *European Economic Review* 42(1), pp.155–183.
- Tax Foundation, “Federal Individual Income Tax Rates History: Income Years 1913–2011.”