

근로장려세제의 근로의욕 증진효과

전 영 준*

I. 서론

최근 주요 선진국의 사회보장정책 개편 추세를 보면, 복지제도에 대한 사회적 가치관이 공적이전을 통한 사회적 최저한의 보장으로부터 노동참여를 통한 경제적 자립을 중요시하는 방향으로 변화하고 있음을 알 수 있다. 이러한 사회적 가치관의 변화를 잘 반영하고 있는 정책으로 근로장려세제(Earned Income Tax Credit : EITC)를 들 수 있다. 이 제도는 1975년 미국에서 도입된 이후 제도가 지속적으로 확대되어 연방정부의 저소득층 지원정책 중 그 규모가 가장 큰 제도로 자리잡고 있으며, 영국, 프랑스 등의 나라들도 여러 변형된 형태로 이 제도를 도입하였다. 이 제도의 취지는 일정 범위의 근로소득 혹은 사업소득에 대해 음(-)의 유효소득세율을 부과하여 저소득 근로자에게 근로유인을 제공하고 동시에 저소득층 가구에 생계보조를 하는 것이다. 이 제도는 2008년 한국에도 도입되어 저소득층 근로자에게 올해부터 급여가 지급되고 있다.

저소득층 근로자에게 근로유인을 제공하는 동시에 이들에 대한 생계보조를 한다는 EITC제도 도입 취지에 대해 정책당국자와 전문가들 간의 의견일치를 보고 있음에도 불구하고, 현재 도입된 제도의 구조적 문제점과 적대적인 정책 환경으로 인해 제도의 실효성이 매우 제한적일 것이라는 우려가 제기되고 있다. 현행의 근로장려세제하에서 지급되는 급여의 구조가 저소득층 근로자의 근로를 증진하는 데에 적절한 구조가 아니며, 또한 기존의 복지제도가 이 제도의 실효성을 저해하는 문제점이 있다는 것이다. EITC제도의 실효성과 밀접한 관련성을 가지는 정책은 국민기초생활보장제도(Minimum Living Standards Security : MLSS, 이하 '기초생보'로 지칭)이다. 이 제도하에서는 소득 및 자산

* 한양대학교 경제금융학부 교수(yjchun@hanyang.ac.kr).

조사(income-and-asset-based means test)를 통과한 모든 사람들에게 근로능력의 유무와 상관없이 정부가 정한 기초생계비가 보장된다. 즉, 근로소득(혹은 사업소득)이 기초생계비 미만일 경우 기초생계비와 근로소득간의 차액을 정부가 보전해 준다. 만일 근로소득이 증가할 경우 증가액만큼 기초생계보급여가 삭감되므로, 이 제도는 저소득근로자의 근로소득에 대한 100% 암묵적 한계소득세율을 부과하는 효과가 있다(그림 3 참조).

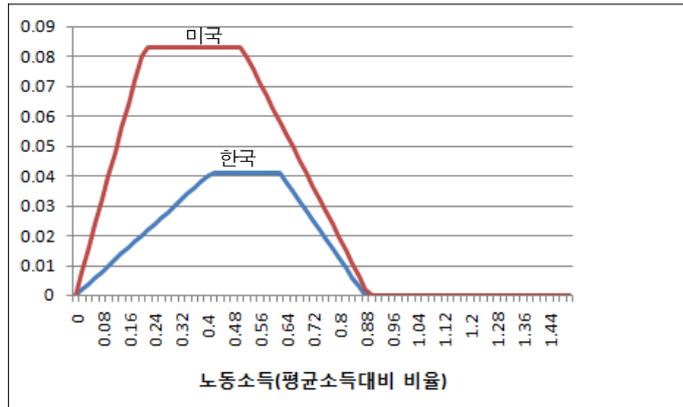
본 자료에서는 최근 도입된 근로장려세제가 저소득층의 근로활동에 미치는 영향에 대해 기술하고자 한다. 이를 위하여 근로장려세제를 간략하게 설명하고, 이 제도가 저소득층 근로활동에 미치는 효과에 대해 이론적 관점에서 살펴보기로 한다. 다음에서 기술한 바와 같이 이론적 관점에서는 근로장려세제의 효과를 단정적으로 결론을 내리기 어렵다. 본 연구는 이러한 문제점을 감안하여 근로장려세제에 대한 기존의 실증분석 결과를 살펴보고자 한다. 마지막으로 우리나라의 경우 근로장려세제 실시과정에서 축적된 자료가 아직 없을 뿐 아니라 기존의 실증연구가 주로 미국의 사례를 분석하고 있어서 그 결과를 우리나라에 그대로 적용하기 어려운 점을 감안하여 본 연구는 가상적인 경제를 상정한 일반균형모형을 이용한 정책모의실험을 통하여 근로장려세제의 실시의 효과를 살펴보고 정책적 시사점에 대해 논의하고자 한다.

II. 근로장려세제의 근로의욕 증진효과

2008년 도입된 근로장려세제의 수혜대상자는 연간 총소득이 1,700만 원 미만인 근로자 가구이며 18세 미만 자녀를 2인 이상 부양하고 있는 가구이다. 이 제도하에서는 해당 가구의 근로소득에 따라 일정수준의 급여를 지급한다. 급여구조는 미국의 EITC와 같은 구조이다. 현행의 제도하에서는 EITC 적용소득구간이 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 나누어진다. 점증구간은 연간 근로소득 0에서 800만 원 사이에 해당하며, 이 구간에서는 소득이 증가함에 따라 추가적인 소득의 10%(점증률)에 해당하는 금액의 급여를 추가적으로 지급한다. 평탄구간(연간 근로소득의 800만 원에서 1,200만 원 구간)에서는 근로소득이 증가하더라도 급여수준이 변화하지 않으며, 점감구간(연간 근로소득 1,200만 원에서 1,700만 원 구간)에서는 근로소득이 증가함에 따라 추가적인 근로소득 증가시 증가소득의 16%(점감률)만큼 급여가 감소하게 된다²⁾. 한국의 근로장려세제를 미국의 제도와 비교해 보면, 점증률이 낮고 최대급여 수준이 낮다는 특징이 있음을 알 수 있다.

2) 최근 근로장려세제 급여구조 개편으로 인해 점증률이 15%로, 그리고 최대급여 수준이 연 120만 원으로 상향조정되었다.

[그림 1] EITC 수준

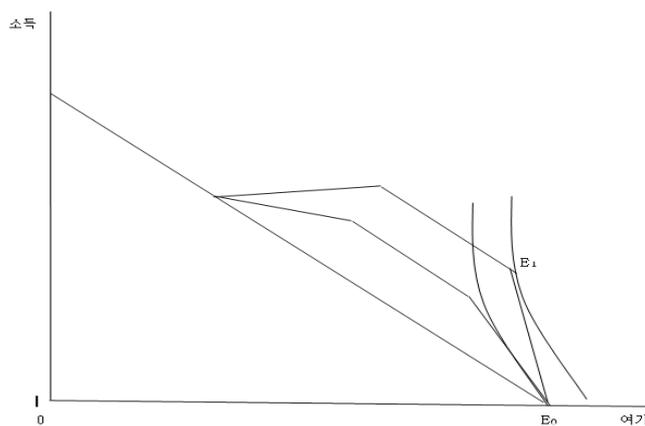


근로장려세제의 도입이 저소득층 근로자의 근로의욕에 미치는 영향은 두 가지로 분류할 수 있다. 이 제도의 첫 번째 효과는 저소득층 근로자의 노동참가율에 대한 영향에서 나타난다. 즉, 근로장려세제의 도입이 현재 근로활동을 하지 않는 사람으로 하여금 취업할 유인을 제공하는가 하는 문제이다. 두 번째 영향은 취업근로자의 근로시간에 미치는 영향으로서 근로장려세제가 기존 취업근로자들의 근로시간을 늘리는 효과가 있는가 하는 문제이다.

노동참가율 제고 효과 여부는 아래 [그림 2]로 설명가능하다. 여가와 소득의 의사결정 과정에서 근로장려세제 도입후 근로활동을 하지 않는 사람이 근로활동에 참여함으로써 효용수준, 즉 경제활동으로부터 얻는 만족도가 높아질 여지가 존재한다. 그러나 만일

[그림 2] EITC의 노동참여에 대한 효과

(기초생활급여 미수급자)



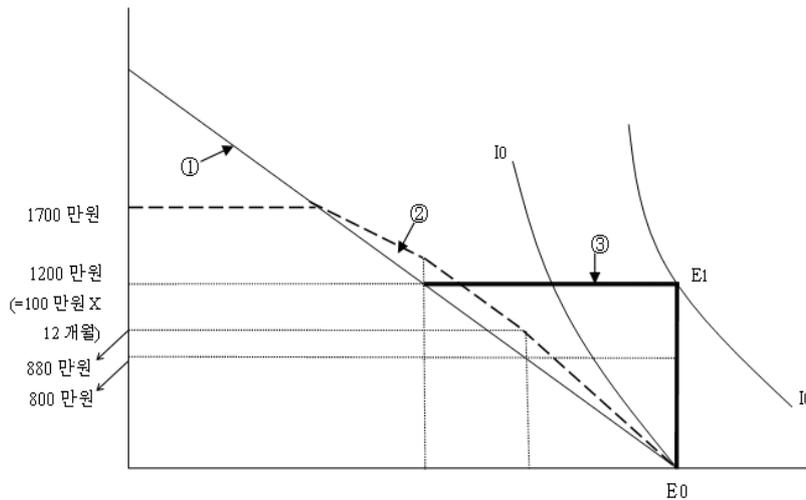
점증률과 최고급여 수준이 낮을 경우 이러한 효과가 나타나지 않을 가능성이 있다. 우리나라의 제도는 이러한 문제점이 나타날 가능성이 높다. 점증률이 미국의 경우(40%)보다 현저히 낮은 수준이므로 근로장려세제의 근로활동 참여효과가 작을 가능성이 높다.

근로장려세제의 노동참여율 증진효과는 관련제도, 특히 국민기초생활보장제도에 의해서도 영향을 받는다. 아래 [그림 3]은 국민기초생활급여 수급대상자가 직면하는 예산 제약약을 보이고 있다. 이 그림에 의하면 우리나라 제도의 특성상 기초생활보장급여 수준이 높아 기초생활급여를 선택하고 근로활동을 하지 않을 가능성이 높다. 다시 말하면 기초생활 탈수급 인센티브가 미약하며, 따라서 기초생보제도의 개편이 수반되지 않은 한 기초생보 수급자의 근로활동 참여를 유도하기 어렵다고 보아야 할 것이다.

근로장려세제가 취업근로자의 근로시간에 미치는 영향은 이론적으로 확정적인 예측이 어렵다. 근로시간에 대한 영향은 대체효과와 소득효과로 나눌 수 있다. 대체효과는 추가적인 한 단위의 노동 대신 여가를 선택함으로써 부담하여야 하는 비용의 변화로 나타난다. 이 대체효과는 해당 근로자의 소득이 점증구간, 평탄구간, 점감구간 어느 구간에 속한 것인지에 따라 달라진다. 점증구간에서는 근로장려세제의 도입으로 인해 여가

[그림 3] EITC의 노동참여에 대한 효과

(기초생활급여 수급대상자)



- ① 기초생활보장제도와 EITC가 존재하지 않을 경우 예산제약
- ② EITC 도입시 예산제약
 - 현행의 EITC 제도에 입각
- ③ 기초생활보장급여 수급자의 예산제약
 - 4인 가족 기준(EITC 수급자격이 아동 2인 이상이므로 이와 비교가능한 기준을 선택)
 - 현물급여는 제외하고, 현금급여(생계급여)만 감안

선택의 비용이 증가하여 근로시간을 늘릴 유인이 존재하는 반면, 평탄구간에서는 여가 선택의 비용이 변화가 없어 이 효과가 존재하지 않으며, 점감구간에서는 여가 선택비용이 감소하여 근로시간을 줄이는 유인이 존재한다. 소득효과는 근로장려세제가 도입됨에 따라 동일노동시간하에서 저소득층의 가처분소득이 증가함으로써 나타나는 효과이다. 만일 여가가 소득의 증가에 따라 소비가 증가하는 정상재라면 근로장려세제의 도입은 여가를 늘리고 근로시간을 줄이는 효과가 있다. 만일 여가가 정상재라는 전제를 받아들인다면 이 제도의 도입은 근로시간을 감소시킬 것이다. 결국 근로시간에 대한 영향은 소득효과와 대체효과의 합에 의해 결정되는데, 이 효과는 해당 근로자의 소득이 점증구간, 평탄구간, 점감구간 어디에 속한지에 의해 결정된다. 점증구간에서는 소득효과와 대체효과의 상대적인 크기에 따라 근로시간이 감소할 수도, 증가할 수도 있는 반면, 평탄구간과 점감구간에서는 대체적으로 근로시간이 감소하는 효과가 있다.

근로장려세제의 도입이 노동참여를 유도하는 경향이 있으나 근로시간에 대한 영향에 대해서는 확정적인 결론을 내릴 수 없으므로 제도 도입의 효과는 결국 이에 대한 실증분석을 통해 확인되어야 한다. 미국의 경우 EITC가 최초로 도입되었고 미국 연방정부의 저소득층 가구 지원정책으로 가장 큰 비중을 차지하는 제도인 관계로 많은 연구자들의 관심의 대상이 되어 왔다. 노동참가율에 대한 많은 연구가 EITC의 도입 혹은 확대가 저소득 근로자의 노동참가율을 높인다는 결과를 제시하고 있다(Dikert, Houser and Scholz(1995), Eissa and Liebman(1996), Keane and Moffitt(1998), Keane(1995), Meyer and Rosenbaum(1999), Eissa and Hoyes(1998) 등 참조). 그러나 근로시간에 미치는 영향은 연구자에 따라 결과가 상이하다. Hoffman and Seidman(1990), US General Accounting Office(1993), Dikert, Houser and Scholz(1995)는 EITC의 확대가 저소득 근로자의 근로시간을 줄인다는 결과를 제시하고 있으나, Keane and Moffitt(1998), Keane(1995) 등은 근로시간을 늘린다는 연구 결과를 제시하였고, Eissa and Liebman(1996)은 통계학적으로 유의한 영향을 미치지 않는다는 연구 결과를 제시하였다. 또한 Eissa and Hoyes(1998)는 분석대상이 가구의 주된 소득자(primary earner)인지 혹은 이차적인 소득자(secondary earner)인지에 따라 상이한 효과가 발생할 수 있다는 결과를 제

<표 1> EITC 각 구간별 근로시간 변화(w=순임금률)

점증	w(↑)	→ 여가의 기회비용(↑)	→ 노동공급(↑)	→ (+)대체효과	노동증가 혹은 감소
		→ 비근로소득(↑)	→ 노동공급(↓)	→ (-)소득효과	
평탄	w의 변화 관계없음	→ 비근로소득(↑)	→ 노동공급(↓)	→ (-)소득효과	노동감소
점감	w(↓)	→ 여가의 기회비용(↓)	→ 노동공급(↓)	→ (-)대체효과	노동감소
		→ 비근로소득(↑)	→ 노동공급(↓)	→ (-)소득효과	

시하였다. 즉, EITC의 확대는 주된 소득자의 근로시간을 늘리지만 이차적 소득자의 근로시간은 줄이는 경향이 있다는 것이다.

근로장려세제에 대한 국내의 연구는 실증분석보다는 주로 외국제도 연구를 통한 정책 연구로 구성되어 있다. 실증분석의 예로는 Lee and Chun(2005)를 들 수 있다. 이들은 미국의 EITC제도(점증구간, 평탄구간, 점감구간, 점증률, 점감률, 최대급여 수준 등을 미국의 수준으로 설정한 제도) 도입이 저소득 근로자의 노동참가율과 근로시간에 미치는 효과를 분석하였다. Lee, Maddala and Trost(1980)의 방법으로 추정한 노동공급함수를 토대로 행한 정책시뮬레이션 결과, 저소득층 근로자의 노동참가율을 소폭 증가시키는 효과가 있으나, 근로시간에는 통계학적으로 의미 있는 변화를 유발하지 않는 것으로 나타났다. 이 연구는 엄밀히 말하면 제도 도입에 따른 저소득층 근로자의 행태변화를 직접 관찰한 것이 아니라 추정된 노동공급함수를 토대로 행한 정책시뮬레이션으로 해석되어야 한다.

근로장려세제 혹은 EITC의 도입이 저소득 근로자의 노동공급에 미치는 영향이 연구자와 연구자료에 따라 상이하고, 한국의 근로장려세제 실시에 따른 수급자의 행태변화에 대한 통계자료가 존재하지 않으므로, 현 시점에서는 모형을 이용한 정책모의실험을 바탕으로 정책효과를 분석할 필요가 있다. 더욱이 기존의 연구에서는 한국의 특수한 사정, 즉 저소득층 가구에 적용되는 국민기초생활보장제도의 존재를 명시적으로 감안하여 정책효과를 분석하지 못하였다는 점에서도 정책모의실험의 의의가 있다고 할 수 있다.

III. 정책모의실험

정책모의실험에 사용된 모형은 최근 도입된 근로장려세제의 구조를 반영하고, 한국의 저소득 근로자들이 직면하는 시장 환경, 즉 실업위험과 EITC와 경쟁관계에 있는 제도들과의 상호작용을 명시적으로 감안할 수 있게 구축하였다³⁾. 정책모의실험 모형의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저 정책시뮬레이션 모형은 다소득계층 모형이다. 소득계층을 7개 계층으로 분류하였는데(소득 상위 20% 계층(계층 I), 소득 상위 20~50% 계층(계층 II), 하위 30~50% 계층(계층 III), 하위 20~30% 계층(계층 IV), 하위 10~20% 계층(계층 V), 하위 5~10% 계층(계층 VI), 하위 5% 계층(계층 VII)), 이는 근로장려세제가 주로 저소득층 근로자에 영향을 미친다는 점을 감안하여 제도 도입의 효과가 소득계층별

3) 모형의 구조에 대한 자세한 설명은 전영준(2008) 참조.

로 상이할 것임을 감안하기 위해서이다. 다음으로, 저소득 근로자가 직면하는 실업위험과 신용제약(credit constraints)을 감안하여 사회복지정책의 경제적 효과분석을 가능하게 하였다. 만일 예기치 않게 일자리를 잃을 가능성이 없다면 근로장려세제와 같은 복지제도가 있을 필요가 없을 것이다. 또한 소비재원이 실업으로 인해 충분히 확보되지 않아 추가적인 재원이 필요할 때 언제든지 금융기관으로부터 대출을 받아 소비에 충당할 수 있다면 정부가 굳이 저소득층의 후생복지 증진을 위해 복지제도를 운영하여야 할 필요성이 적을 것이다. 마지막으로 근로자들의 노동참여 여부와 근로시간에 대한 의사결정 과정을 모형화하였다. 근로자의 노동에 대한 의사결정과정 분석은 근로장려세제의 실효성에 대한 분석을 위해서 필요할 뿐만 아니라 실업보험제도, 국민기초생활보장제도 등 관련제도로 인한 근로자들의 도덕적 해이를 명시적으로 감안할 수 있다는 이점이 있다. 실업보험제도와 국민기초생활보장제도가 존재하지 않을 경우 근로활동에 참가하였을 저소득 근로자가 이들 제도 도입에 따라 근로활동을 회피할 유인이 존재한다. 만일 이러한 도덕적 해이가 강하게 나타나게 하는 정책환경에서는 근로장려세제가 도입되더라도 이 제도에 의한 근로의욕 증진효과가 미미할 것이다.

<표 3> ~ <표 5>는 9개의 시나리오를 상정하여 정책모의실험 결과를 제시하고 있다. 경제 [1]은 정책시뮬레이션의 기본경제로서 현행의 실업보험제도와 기초생보제도를 반영한 것이다. 위에서 언급한 바와 같이 복지제도의 존재로 인해 저소득층 근로자가 취업 기회가 있더라도 의도적으로 취업을 회피하고 복지급여를 받는 도덕적 해이가 존재한다. 경제 [1]에서는 실업보험제도와 기초생보제도 운영과정에서 관찰되고 있는 도덕적 해이의 정도를 반영하였다. 경제 [2]와 [3]은 근로장려세제의 도입을 상정한 경제이다. 경제 [4], [5], [6]은 각각 [1], [2], [3]에 대비되는 경제들이다. 유일한 차이점은 이들 경제에서는 기초생보급여 수준을 현행의 50%로 하향조정하는 상황을 상정하였다는 것이다. 또한 경제 [7], [8], [9]도 각각 경제 [1], [2], [3]에 대비되는 경제인데, 차이점은 근로자의 도덕적 해이가 발생하지 않을 만큼 실업보험제도와 기초생보제도가 효율적으로 운영되고 있는 상황을 상정하였다. 경제 [3], [6], [9]는 경제 [2], [5], [8]에 대비되는 경제이다. 경제 [2], [5], [8]은 현행의 근로장려세제를 상정한 반면, 경제 [3], [6], [9]는 점증률과 최고급여 수준이 미국의 수준까지 상향조정된 상황을 상정하였다.

경제 [1]하에서의 근로자의 노동참가율, 근로시간, 복지급여 수급자 비율을 살펴보면, 현행의 기초생보제도에 의한 저소득층 근로자들의 근로의욕 저해효과가 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 계층 VII과 VIII의 경우 근로시간과 노동참가율이 매우 낮은 수준에 그치고 있다. 특히 계층 VIII의 경우 노동참가율이 4.2%에 그치고 있다. 계층 VII과 VIII의 기초생보 수급자 비율은 각각 22.7%, 66.4%로서 높은 수준에 이르고 있다. 반면 실업보험급여 수급자 비율은 각각 1.1%, 0%로서 매우 낮은 수준인 반면, 이들보다 높은 계층의 수급자

<표 2> 정책 대안

	복지정책	비 고
[1]	현행 실업보험, 현행 기초생보, EITC 부재	근로자의 도덕적 해이 현재 수준
[2]	[1] + EITC 도입	현행의 근로장려세제
[3]	[2] + 미국 제도 도입	-
[4]	[1] + 기초생보급여 삭감 EITC 부재	기초생보 최대급여 수준을 현행 50%로 삭감
[5]	[4] + EITC 도입	현행의 근로장려세제
[6]	[5] + 미국 제도 도입	-
[7]	[1] + 실업보험, 기초생보 관리강화	근로자의 도덕적 해이 부재
[8]	[2] + 실업보험, 기초생보 관리강화	근로자의 도덕적 해이 부재
[9]	[3] + 실업보험, 기초생보 관리강화	근로자의 도덕적 해이 부재

<표 3> 정책모의실험 결과 1(노동공급)

	계층 I	계층 II	계층 III	계층 IV	계층 V	계층 VI	계층 VII
<평균근로시간>							
[1]	0.354	0.337	0.322	0.317	0.313	0.297	0.021
[2]	0.355	0.338	0.321	0.305	0.295	0.290	0.035
[3]	0.354	0.339	0.320	0.302	0.290	0.261	0.127
[4]	0.354	0.339	0.324	0.317	0.313	0.312	0.308
[5]	0.353	0.339	0.324	0.307	0.301	0.299	0.312
[6]	0.354	0.339	0.325	0.304	0.290	0.270	0.280
[7]	0.357	0.340	0.327	0.318	0.315	0.313	0.309
[8]	0.358	0.338	0.323	0.306	0.298	0.301	0.311
[9]	0.358	0.340	0.328	0.307	0.289	0.273	0.279
<취업률>							
[1]	0.817	0.781	0.750	0.737	0.729	0.664	0.042
[2]	0.825	0.820	0.771	0.756	0.753	0.710	0.063
[3]	0.835	0.857	0.838	0.825	0.814	0.747	0.329
[4]	0.824	0.787	0.755	0.738	0.731	0.726	0.702
[5]	0.827	0.821	0.772	0.762	0.756	0.741	0.720
[6]	0.838	0.857	0.840	0.831	0.818	0.799	0.768
[7]	0.848	0.805	0.776	0.757	0.753	0.751	0.751
[8]	0.864	0.822	0.795	0.779	0.777	0.758	0.751
[9]	0.876	0.871	0.853	0.837	0.822	0.813	0.787

<표 4> 정책모의실험 결과 2(복지급여 수급액)

	계층 I	계층 II	계층 III	계층 IV	계층 V	계층 VI	계층 VII
<평균 실업보험급여>							
[1]	0.063	0.041	0.028	0.019	0.014	0.003	0.000
[2]	0.064	0.031	0.026	0.017	0.012	0.003	0.000
[3]	0.060	0.029	0.019	0.012	0.009	0.001	0.000
[4]	0.065	0.047	0.030	0.021	0.015	0.009	0.003
[5]	0.066	0.037	0.029	0.019	0.014	0.008	0.004
[6]	0.063	0.035	0.021	0.014	0.010	0.006	0.003
[7]	0.032	0.024	0.016	0.011	0.007	0.003	0.000
[8]	0.031	0.024	0.016	0.010	0.007	0.003	0.000
[9]	0.033	0.029	0.020	0.014	0.010	0.006	0.004
<평균 기초생보급여>							
[1]	0.003	0.008	0.013	0.024	0.038	0.124	0.520
[2]	0.003	0.008	0.013	0.023	0.039	0.101	0.513
[3]	0.003	0.008	0.013	0.023	0.040	0.095	0.348
[4]	0.000	0.000	0.002	0.004	0.006	0.012	0.039
[5]	0.000	0.000	0.002	0.004	0.006	0.011	0.032
[6]	0.000	0.000	0.001	0.004	0.006	0.011	0.026
[7]	0.003	0.008	0.009	0.010	0.012	0.015	0.020
[8]	0.003	0.008	0.009	0.011	0.012	0.014	0.020
[9]	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
<평균 EITC>							
[1]	-	-	-	-	-	-	-
[2]	0.004	0.011	0.017	0.029	0.045	0.071	0.005
[3]	0.011	0.039	0.049	0.074	0.105	0.169	0.076
[4]	-	-	-	-	-	-	-
[5]	0.004	0.010	0.015	0.027	0.044	0.071	0.061
[6]	0.011	0.039	0.046	0.072	0.104	0.175	0.164
[7]	-	-	-	-	-	-	-
[8]	0.009	0.011	0.018	0.029	0.045	0.071	0.061
[9]	0.016	0.042	0.048	0.070	0.103	0.175	0.165

<표 5> 정책모의실험 결과 3(복지급여 수급자 비율)

	계층 I	계층 II	계층 III	계층 IV	계층 V	계층 VI	계층 VII
<실업보험 수급자 비율>							
[1]	0.056	0.051	0.052	0.049	0.049	0.011	0.000
[2]	0.062	0.042	0.050	0.044	0.045	0.018	0.000
[3]	0.062	0.042	0.035	0.033	0.036	0.006	0.000
[4]	0.060	0.061	0.057	0.052	0.052	0.046	0.030
[5]	0.065	0.053	0.056	0.049	0.048	0.042	0.037
[6]	0.067	0.052	0.041	0.035	0.038	0.038	0.034
[7]	0.021	0.016	0.016	0.014	0.013	0.010	0.000
[8]	0.021	0.016	0.016	0.014	0.013	0.010	0.000
[9]	0.025	0.027	0.027	0.027	0.028	0.028	0.028
<기초생보 수급자 비율>							
[1]	0.003	0.010	0.022	0.044	0.072	0.227	0.664
[2]	0.003	0.010	0.022	0.042	0.073	0.187	0.654
[3]	0.003	0.010	0.022	0.042	0.073	0.177	0.467
[4]	0.000	0.000	0.017	0.033	0.046	0.088	0.178
[5]	0.000	0.000	0.017	0.033	0.043	0.083	0.157
[6]	0.000	0.000	0.016	0.033	0.046	0.084	0.127
[7]	0.003	0.010	0.010	0.012	0.014	0.018	0.030
[8]	0.003	0.010	0.010	0.012	0.014	0.018	0.030
[9]	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.001	0.002
<EITC 수급자 비율>							
[1]	-	-	-	-	-	-	-
[2]	0.004	0.011	0.017	0.029	0.045	0.071	0.005
[3]	0.061	0.169	0.290	0.405	0.609	0.747	0.329
[4]	-	-	-	-	-	-	-
[5]	0.042	0.100	0.179	0.289	0.486	0.741	0.720
[6]	0.059	0.169	0.257	0.400	0.608	0.799	0.768
[7]	-	-	-	-	-	-	-
[8]	0.009	0.011	0.018	0.029	0.045	0.071	0.061
[9]	0.102	0.187	0.253	0.401	0.622	0.813	0.787

비율이 보다 높게 나타나는 것으로 보아 실업보험제도가 계층 V 이상에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

현행의 근로장려세제의 도입이 저소득층 근로자의 노동공급에 미치는 효과는 미미할 것으로 보인다(경제 [1], [2] 비교). 근로장려세제 도입으로 인해 거의 모든 계층에 걸쳐 노동참가율이 상승하지만 최저소득계층인 계층 VIII을 제외한 대부분의 계층의 근로시간이 줄어들고 있다(표 3 참조). 최저소득계층인 계층 VIII의 임금률 수준은 최저임금 수준에 가까우므로 이 계층에 속한 근로능력자들이 최대근로시간을 일했을 때에 소득이 점증구간 상한을 상회하지 않으며, 따라서 이들 계층의 근로시간은 노동참가율 상승과 같이 증가하게 되기 때문이다. <표 4>와 <표 5>에 의하면 근로장려세제의 도입으로 인해 실업급여 수급자와 기초생보급여 수급자 일부가 EITC 수급자로 전환되나, 전환 규모는 미미한 것으로 나타났다. 실업급여와 기초생보급여 총지출액이 각각 9.6%, 3.3% 감소하는 것으로 나타났다. 실업급여 지출액의 감소는 주로 중간 혹은 고소득층 근로능력자의 참가율 증가에 기인한 반면, 기초생보 지출액 감소는 저소득층 근로능력자의 노동참가율 증가에 기인한다. 따라서 상대적으로 높은 소득계층 근로능력자의 도덕적 해이는 주로 실업보험에 의해 유발되는 반면, 최저소득계층과 차상위계층인 계층 VI과 VII의 경우 도덕적 해이의 주된 요인을 기초생보제도에서 찾을 수 있다. 이러한 모의실험 결과에 있어 현행의 근로장려세제는 저소득층 근로능력자들의 근로의욕을 증진하는 효과가 미미하여 제도의 효과가 저소득층 노동공급 증진보다는 생계보조 기능을 하는 것으로 보인다. 더욱이 이러한 생계보조기능도 최대급여 수준이 낮아 매우 제한적일 것으로 예상된다.

경제 [3]에서는 점증률과 최대급여 수준을 미국의 수준까지 상향조정하는 대안을 상정하였다. 즉, 점증률을 40%로, 최대급여 수준을 평균소득의 8.3%로 그리고 제도 적용 상한소득, 혹은 점감구간 적용 상한소득 수준을 평균소득의 89%로 상향조정한 대안을 상정하였다. 제도를 미국제도 수준으로 확대할 경우, 상당수준의 저소득층 근로자의 근로의욕 증진효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다. 최저소득계층의 노동참가율이 4.2%에서 32.9%로 상승하고 근로시간도 0.021에서 0.127로 상승하였다. 고용증진효과의 크기가 경제 [2]에 비하여 크게 나타나고 있으나, 고용률과 근로시간 변화 패턴은 경제 [2]와 유사하게 나타나고 있다. 모든 계층에 걸쳐 노동참가율이 증가하는 반면, 저소득층 근로자의 대부분의 근로시간은 줄어드는 경향이 있다. 경제 [2]와 [3]의 차이점은 미국 제도를 상정한 경제 [3]에서 노동참가율과 근로시간에 미치는 영향이 증폭되어 나타난다는 것이다. 특히 최저소득계층인 계층 VIII의 경우 노동참가율과 근로시간이 대폭적으로 증가한다. 최저소득계층을 제외한 대부분의 소득계층의 노동참가율 증가와 근로시간 감소 규모가 경제 [2]에 비하여 증폭되어 나타나지만, 이들의 증가규모와 감소규모가 서로 상쇄되어 이들이 총노동공급량과 같은 거시경제변수에 미치는 영향은 그리 크지 않

은 것으로 나타났다. 또한 실업보험급여 수급자와 기초생보급여 수급자 비율에도 큰 변화가 발생할 것으로 예상된다. 실업보험 수급자의 비율은 중하소득계층인 계층 III, IV, V에서 크게 나타나는 반면, 기초생보급여 수급자 비율의 경우는 계층 VI, VII에서 크게 나타나고 있다. 경제 [3]의 균형자원배분에 나타난 결과를 보면, 현행제도하에서보다 점증률과 최대급여 수준을 상향조정할 경우 저소득층 근로능력자에 대한 근로유인효과가 강화되는 반면, 고소득층의 노동공급에 대한 부정적인 효과가 크지 않을 것으로 예상된다.

근로장려세제 도입과 더불어 기초생보급여 삭감 혹은 실업보험제도와 기초생보제도의 관리운영 개선이 수반될 경우, 저소득 근로자의 근로의욕이 대폭 증진될 것으로 보인다. 제도가 현행의 제도와 같이 소규모로 도입되는 경제 [5]와 [8]의 경우에도 기초생보급여 삭감과 실업보험과 기초생보 관리운영 개선을 통한 근로자의 도덕적 해이의 감소로 인해 저소득층의 노동참가율이 대폭적으로 향상될 것으로 예상된다. 그러나 제도의 실효성을 높이기 위해서는 현 제도보다 점증률과 최대급여 수준을 높일 필요가 있다. 특히 경제 [7], [8], [9]에서 나타난 결과를 보면, 실업보험과 기초생보제도 관리운영이 개선될 경우에 미국 제도와 같이 비교적 큰 규모의 근로장려세제 도입은 제도의 실효성을 기대할 수 있으나 한국의 현행제도와 같은 소규모 제도 도입의 효과는 미미할 것으로 보인다.

정책시뮬레이션의 전반적인 결과는 현행의 근로장려세제는 저소득층 근로자의 근로의욕 증진효과가 미미할 것이며, 따라서 점증률과 급여상한을 상향조정하는 조치가 마련될 필요가 있음을 보이고 있다. 또한 저소득층 근로자의 근로의욕 저해의 근본 원인은 높은 수준의 기초생보급여와 복지제도의 운영의 비효율성에서 찾아야 하며, 이들의 개선이 수반되지 않으면 근로장려세제의 실효성을 기대하기 어렵다고 보아야 할 것이다.

IV. 요약

본 자료에서는 모형을 이용한 정책모의실험을 통해 최근 도입된 근로장려세제가 저소득층 근로능력자의 노동공급에 미치는 효과분석 결과를 제시하였다. 취업기회에 대한 불확실성에 직면한 각 개인의 생애주기에 걸친 의사결정, 신용제약, 복지제도로 인한 근로자의 도덕적 해이를 명시적으로 고려한 모형을 이용한 정책시뮬레이션을 행한 결과 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있었다. 먼저, 현행의 근로장려세제가 저소득층 근로자의 노동공급을 촉진하는 효과는 미미할 것으로 예상된다. 이는 높은 수준의 기초생보급여의 존재와 비효율적인 복지제도 운영관리에 기인한다. 또한 현행의 제도에 비

하여 점증률과 최대급여 수준을 상향조정할 경우 거시경제와 중간소득층 및 고소득층 근로자의 노동공급에 대한 대규모의 부정적인 효과를 야기하지 않고 저소득층 근로자의 노동공급을 증가시키는 효과를 기대할 수 있으며, 이러한 효과는 기초생보급여의 삭감, 복지제도 운영의 효율화와 수반될 경우 증폭되는 것으로 보인다.

현행의 근로장려세제의 문제점은 급여구조에서 나타나는 제도 자체의 문제점과 관련 제도와의 상호작용을 충분히 고려하지 못한 데 기인하는 문제점으로 대별된다. 본 자료에서 분석한 급여구조의 문제점은 향후 제도개편을 통해 비교적 용이하게 해결될 수 있을 것으로 보인다. 올해 점증률이 10%에서 15%로 상향조정되고 최대급여 수준이 연간 80만 원에서 120만 원으로 상향조정된 점은 이러한 점에서 긍정적으로 평가되어야 한다. 이 제도를 가장 적극적으로 활용하고 있는 미국의 경우도 제도 도입 이후 제도 수혜자 범위를 확대하고 점증률과 최대급여 수준을 지속적으로 상향조정해 오고 있는 것과 같이 우리나라의 경우도 제도 시행과정에서 수집된 자료의 분석을 통해 제도의 실효성을 검토하고 이를 바탕으로 제도가 강화될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 제도 강화의 전제가 되는 제도의 실효성 확보는 관련제도, 특히 국민기초생활보장제도의 개편이 전제되어야 한다. 모의실험을 통해서 근로장려세제를 통한 저소득 근로자의 근로의욕 증진효과가 미미하게 나타나는 점에 주목할 필요가 있다. 지난 10여년간의 복지제도의 확충과정에서 관찰될 수 있는 경향이 제도간의 상호작용과 이를 감안한 제도 실효성 분석을 충분히 하지 않고 새로운 제도를 도입하고 또한 각각의 제도를 확충해 왔다는 것이며, 이러한 경향이 계속될 경우 제도의 실효성이 확보되지 못할 뿐만 아니라 이로 인한 재정부담이 높아질 것이다. 복지제도의 기본 틀이 상당 수준 갖추어진 현 시점에서는 제도간의 상호관련성을 감안한 제도의 실효성 확보가 정책개편 논의과정에서 고려하여야 할 중요한 요소가 되어야 할 것이다. **KLI**

<참고문헌>

전영준(2008), 「근로장려세제의 근로의욕 증진효과: 일반균형모형을 이용한 접근」, 용역 보고서, 한국노동연구원.

Dickert, Stacy, Scott Houser and John Karl Scholz(1995), “The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation,” James M. Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy* 9, National Bureau of Economic Research and the MIT Press, pp.1 ~ 50.

- Eissa, Nada and Hilary Williamson Hoynes(1998), "The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples," NBER Working Paper, No.6856.
- Eissa, Nada and Jeffrey B. Liebman(1996), "Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit, *Quarterly Journal of Economics* 111(2), pp.605 ~ 637.
- Hoffman, Saul D. and Laurence S. Seidman(1990), *The Earned Income Tax Credit: Antipoverty Effectiveness and Labor Market Effects*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Keane, Michael P.(1995), "A New Idea for Welfare Reform," *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 19(2), pp.2 ~ 28.
- Keane, Michael and Robert Moffitt(1998), "A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply," *International Economic Review* 39(3), pp.553 ~ 589.
- Lee, Myunghoon and Young Jun Chun(2005), "The Effects of EITC on Labor Supply of Low Income Workers in Korea", presented at 61th Congress of the International Institute of Public Finance, Jeju Island, Korea, August 2005.
- Meyer, Bruce D. and Dan T. Rosenbaum(1999), "Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers," NBER Working Paper, No.7363.
- U.S. General Accounting Office(2000), "Financial Audit: IRS' Fiscal Year 1999 Financial Statements," GAO/AIMD-00-76, Washington, D.C.