

# 근로장려세제와 최저임금제의 고용 및 후생증진 효과

전 영 준\*

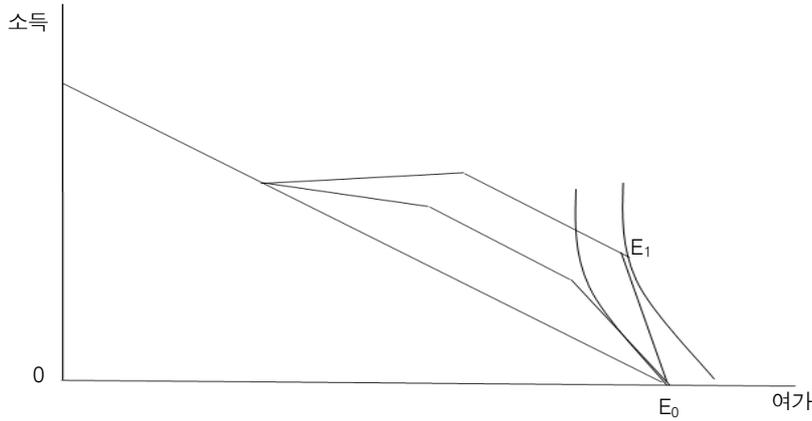
## I. 서론

공평한 소득분배는 경제의 효율성 증진과 더불어 경제사회정책이 지향하는 가장 중요한 문제이다. 경제의 효율성은 시장 왜곡요인이 존재하지 않는 한 시장의 가격기구를 통해 달성될 수 있다는 후생경제학의 함의로 인해 정부는 시장 왜곡요인의 존재에 대한 확신이 없는 한 시장개입을 자제하여야 한다는 정책적 함의가 널리 받아들여지고 있다. 반면 분배의 공평성은 시장이 해결해 주는 문제가 아니므로 정부가 개입하여 불균등한 분배를 개선할 필요가 있다는 정책적 함의도 동시에 널리 받아들여지고 있다. 그러나 분배를 개선하기 위한 정책은 대부분의 경우 경제의 효율성을 저해하는 방향으로 작용하는 경향이 있다. 빈곤을 감소와 소득분배 개선을 위한 시혜적인 복지제도는 저소득층 근로자의 근로의욕을 저해하는 문제점을 초래하였으며, 이러한 반성을 통해 주요 선진국들은 과거 시혜적인 복지제도 대신 근로참여를 통해 저소득층 가구의 경제적 독립을 유도하려는 시도를 하고 있다. 그 대표적인 예로 EITC(Earned Income Tax Credit)을 들 수 있다. 이 제도는 [그림 1]에서 볼 수 있듯이 소득의 일정구간에 대해 음의 소득세율을 부과하여 근로활동 참여를 유도하고 일정수준의 급여를 지급함으로써 생계비 보조의 역할도 아울러 기대할 수 있다.

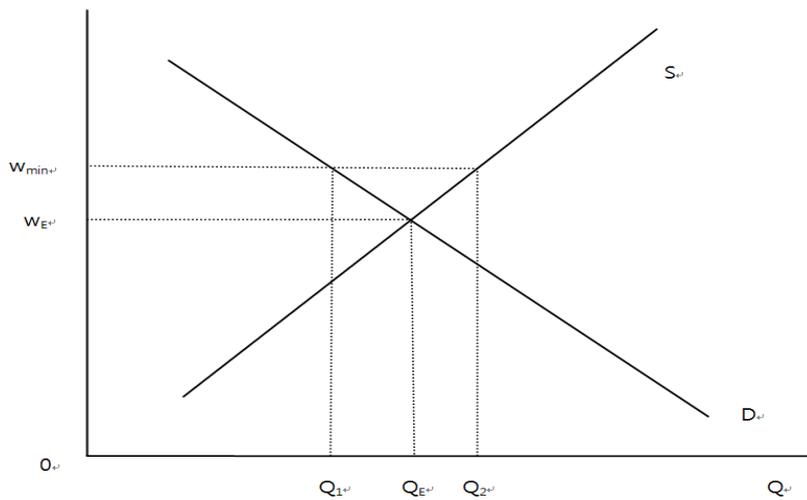
또한 노동시장에 대한 직접개입 정책의 하나로 널리 이용되고 있는 제도로 최저임금제를 들 수 있다. 최저임금제도는 주로 비숙련근로자의 시장임금이 지나치게 낮다고 판단한 정부가 직접 노동시장에 개입하여 최저임금을 정하고, 그 미만 수준의 임금지급을 금지하는 제도이다. 이 제도하에서는 최저임금 수준에서 노동의 초과공급이 발생하게 된다 (그림 2 참조). 최저임금 수준에서 실제 취업하는 근로자의 경우 높은 임금수준에서 높은

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

[그림 1] EITC의 노동참여에 대한 효과(기초생활급여 미수급자)



[그림 2] 최저임금제의 고용효과



수준의 후생을 유지할 수 있으나, 취업하지 못한 비숙련근로자의 경우 후생수준이 매우 낮은 수준에 머물 수밖에 없다. 따라서 최저임금제에 대한 후생분석을 위해서는 이러한 고용할당(employment rationing)을 명시적으로 고려할 필요가 있다.

본 자료에서는 시장지향적인 근로장려세제와 정부의 노동시장에 대한 직접개입의 한 예인 최저임금제가 저소득근로자의 고용과 후생복리에 미치는 영향에 대한 분석을 시도한 전영준(2009)의 연구를 간략히 소개하고자 한다. 본 자료의 구성은 제II장에서 근로장려세제와 최저임금제가 고용과 후생복리에 미치는 효과를 간략하게 언급하고, 제III장에서 전영준(2009)에서 행한 정책시뮬레이션 모형과 분석결과를 기술한 후, 제IV장에서 정책적 시사점에 대해 기술하고자 한다.

## II. 근로장려세제와 최저임금제의 고용 및 복리증진 효과

2008년 '근로장려세제'라는 이름으로 한국에도 도입된 EITC가 저소득층 근로자의 근로 의욕에 미치는 영향은 두 가지로 분류할 수 있다. 이 제도의 첫 번째는 저소득층 근로자의 노동참가율에 대한 영향에서 나타난다. 즉, 근로장려세제의 도입이 현재 근로활동을 하지 않은 사람으로 하여금 취업할 유인을 제공하는가 하는 문제이다. 두 번째는 취업 근로자의 노동시간에 미치는 영향으로서 근로장려세제가 기존 취업근로자들의 노동시간을 늘이는 효과가 있는가 하는 문제이다.

노동참가율 제고효과 여부는 [그림 1]로 설명가능하다. 여가와 소득의 의사결정과정에서 근로장려세제 도입후 근로활동을 하지 않는 사람이 근로활동에 참여함으로써 효용수준, 즉 경제활동으로부터 얻는 만족도가 높아질 여지가 존재한다. 그러나 만일 점증률과 최고급여 수준이 낮을 경우 이러한 효과가 나타나지 않을 가능성이 있다. 근로장려세제가 취업근로자의 노동시간에 미치는 영향은 이론적으로 확정적인 예측이 어렵다. 노동시간에 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 선택의 비용이 증가하여 노동시간을 늘릴 유인이 존재하는 반면, 평탄구간에서는 여가선택의 비용이 변화가 없어 이 효과가 존재하지 않으며, 점감구간에서는 여가 선택비용이 감소하여 노동시간을 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 노동시간을 감소시킬 것이다. 결국 노동시간에 대한 영향은 소득효과와 대체효과의 합에 의해 결정되는데, 이 효과는 해당 근로자의 소득이 점증구간, 평탄구간, 점감구간 어디에 속한 지에 의해 결정된다. 점증구간에서는 소득효과와 대체효과의 상대적인 크기에 따라 노동시간이 감소할 수도 증가할 수도 있는 반면, 평탄구간과 점감구간에서는 대체적으로 노동시간이 감소하는 효과가 있다.

EITC는 과거 시혜적 복지제도와 비교하여 저소득층 근로자의 의사결정에 대한 왜곡의 문제가 덜 심각하기는 하나 여전히 왜곡요인이 존재한다. 먼저, EITC가 저소득층 근로자의 경제활동참가율을 높이는 효과가 있으나, 소득구간에 따라 근로시간을 줄이는 문제를

유발할 수 있다. 이미 언급한 바와 같이, 해당 근로자의 근로소득이 점증구간, 평탄구간, 점감구간 중 어느 구간에 속한지에 따라서 노동시간이 증가할 수도 감소할 수도 있다. 만일 노동시장에 왜곡요인이 존재하지 않는다면 EITC에 의한 경제활동참가율의 변화와 노동시간의 변화는 근로자의 의사결정의 왜곡요인으로 작용하며, 후생비용을 유발할 것이다. 따라서 EITC제도에 대한 후생분석은 현재 경제에 존재하는 왜곡요인으로 인해 저소득층 근로자의 후생을 저해하는 요인을 상정하고 EITC제도가 이러한 후생저해요인을 완화하는 효과와 이 제도 자체가 유발하는 왜곡요인을 아울러 고려할 필요가 있다. 예를 들어 EITC는 소비재원의 부족으로 인해 소비수준이 낮은 저소득층 근로자에 대한 생계보조적인 성격이 있어 이 제도의 소비증가를 통한 후생증진 효과와 EITC에 의한 취업률 및 노동시간 변동으로 인한 왜곡효과를 상호 비교할 필요가 있다. 또한 EITC제도 도입 혹은 제도 강화는 필연적으로 추가적인 재원조달을 요구한다. 추가적인 재원조달은 소득세와 같은 조세수입으로 충당되어야 하며, 이로 인한 후생비용이 유발된다.

최저임금제도하에서는 최저임금 수준에서 노동의 초과공급이 발생하게 된다. [그림 2]는 비숙련노동시장이 완전경쟁시장이라는 것을 전제한 것이다. 이 경우 최저임금 수준에서 취업하는 사람이 있는 반면, 취업을 원함에도 불구하고 취업을 하지 못하는 사람이 존재한다. 따라서 이 경우 이들의 취업여부는 무작위로 결정된다고 볼 수 있다. 이러한 현상을 고용할당(employment rationing)이라고 한다. 근로자의 후생복리 측면에서 보면, 최저임금 수준에서 실제 취업하는 근로자의 경우 높은 임금수준에서 높은 수준의 후생을 유지할 수 있으나, 취업하지 못한 비숙련근로자의 경우 후생수준이 매우 낮은 수준에 머물 수밖에 없다. 따라서 해당 근로자의 후생복리는 취업한 경우와 취업하지 않은 경우의 후생복리 수준과 최저임금 수준에서 취업할 확률을 명시적으로 고려하여야 한다.

최저임금제도의 고용에 대한 영향을 다른 각도에서 분석한 연구로서 Card and Krueger (1994)가 있다. 이 연구는 미국의 뉴저지주와 펜실바니아주의 fast food 전문점에서 근무하는 비숙련근로자의 고용이 최저임금 수준의 변동에 의해 어떻게 영향을 받는지 분석한 결과, 최저임금의 상향조정이 오히려 이들의 고용을 증진시킨다는 것을 보였다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 fast food 전문점들이 비숙련 근로에 대한 수요독점자로서 행동하기 때문에 시장균형 임금수준이 매우 낮게 형성되며, 또한 고용수준이 낮다는 것이다. 만일 적절한 수준의 최저임금이 설정되면, 비숙련근로자의 임금수준이 높아질 뿐만 아니라 고용수준이 높아질 수 있다는 가능성을 제시하였다. 이러한 가능성이 실현된다면, 근로자의 후생은 증진될 것이다. 문제는 이러한 가능성이 있느냐 하는 것인데, 남재량 외 (2009) 등 기존의 연구가 한국의 최저임금 수준이 높아짐에 따라 실업률이 상승한다는 결과를 제시한 점을 감안하면 이러한 가능성이 높지는 않을 것으로 생각된다.

〈표 1〉 EITC 각 구간별 노동시간 변화( $w$ =순임금률)

점증	$w(\uparrow)$	→ 여가의 기회비용( $\uparrow$ ) → 비근로소득( $\uparrow$ )	→ 노동공급( $\uparrow$ ) → 노동공급( $\downarrow$ )	→ (+)대체효과 → (-)소득효과	노동증가 혹은 감소
평탄	$w$ 의 변화 관계없음 <sup>1)</sup>	→ 비근로소득( $\uparrow$ )	→ 노동공급( $\downarrow$ )	→ (-)소득효과	노동감소
점감	$w(\downarrow)$	→ 여가의 기회비용( $\downarrow$ ) → 비근로소득( $\uparrow$ )	→ 노동공급( $\downarrow$ ) → 노동공급( $\downarrow$ )	→ (-)대체효과 → (-)소득효과	노동감소

### III. 정책모의실험

#### 1. 시뮬레이션 모형 구조<sup>1)</sup>

정책시뮬레이션에 이용할 모형에서 상정하는 경제에는 가계, 기업, 정부로 구성된다. 모형의 기본 구조는 다소득계층 세대중복모형(multi-income-class overlapping generations model)으로서, 소득계층별로 상이한 생애주기별 행태의 분석이 가능하도록 하였다. 가계 부문은 7개의 소득계층(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))으로 분류된다. 이는 근로장려세제와 최저임금제가 주로 저소득층 근로자에 영향을 미치는 점을 감안하여 제도 도입의 효과가 소득계층별로 상이한 효과를 감안하기 위해서이다. 가계에 속하는 각 개인들은 80년간 생존하며 각 기간은 1년으로 가정한다. 유년기의 각 개인은 근로자로서 그리고 소비자로서의 역할을 하지 않는다. 그러나 성년이 되면, 노동공급과 소비 및 저축에 대한 의사결정을 하게 된다. 따라서 각 개인들은 20세에 출생하여 21세부터 경제활동을 시작해 80세까지 생존하며, 이들은 순수한 의미의 생애주기적 선호체계를 가진다. 즉, 유산상속동기가 없어 유산을 받지도 남기지도 않는다. 이들은 생애기간 동안 실업위험에 직면하게 되고, 따라서 이들은 취업상태 혹은 실업상태에 있을 수 있는데, 이들의 취업여부는 확률적으로 주어지는 취업기회와 취업기회 부여시 이들의 취업여부에 대한 의사결정에 의해 결정된다.

다음으로 저소득근로자가 직면하는 실업위험과 함께 신용제약(credit constraints)을 감

1) 모형의 구조에 대한 자세한 설명은 전영준(2009) 참조.

안하여 사회복지정책의 경제적 효과분석을 가능하게 하였다. 만일 신용제약이 존재하지 않았다면 각 연령기의 소비는 경상소득이 아닌 평생소득에 의해 결정된다. 그러나 신용제약이 존재할 경우 각 연령기의 소비는 경상소득에 상당부분 의존하게 되며, 이에 실업위험으로 표현된 소득위험이 고려될 경우 EITC와 같은 복지제도에 의한 신용제약의 완화가 후생수준, 특히 신용제약의 강도가 큰 저소득층의 후생수준을 높이는 효과를 가져올 수 있다. 이러한 EITC 후생증진 효과를 고려하여 EITC제도에 대한 후생분석을 행하였다. 다음으로, 노동공급에 대한 의사결정을 내생화하여 저소득근로자의 도덕적 해이(moral hazard)를 명시적으로 고려하여 EITC제도의 실효성에 대한 분석이 가능하도록 하였다.

기업은 규모에 대한 수익불변기술을 이용하여 노동과 자본을 소비재와 투자재로 변환한다. 정부는 실업보험(Unemployment Insurance : UI), 그리고 EITC와 최저임금제와 같은 저소득층 지원제도를 제공한다. 실업보험 급여지출 재원은 실업보험료로, 그리고 EITC 지출액의 재원은 소득세 수입으로 조달한다. 모형이 상정하는 경제의 시장은 생산물 시장과 노동시장으로 구성된다. 생산물 시장은 완전경쟁시장이며, 노동시장은 숙련노동시장과 비숙련노동시장으로 구성된다. 비숙련노동시장을 상정한 것은 최저임금제 적용대상자를 생산성이 낮은 비숙련근로자로 한정하여 분석하고, 숙련근로자의 경우 생산성이 높아 최저임금제가 적용되지 않는 상황을 상정하였다. 본 연구에서 설정한 시뮬레이션 모형의 가장 중요한 특징은 최저임금제에 의해 유발되는 비숙련노동시장의 불균형을 반영하였다는 것이다. 노동시장을 숙련노동시장과 비숙련노동시장으로 분류하고 숙련노동시장은 기존의 일반균형 모형에서와 같이 균형분석을 행하고 비숙련노동시장에서는 균형임금보다 높은 수준의 최저임금이 적용될 경우 노동의 초과공급이 발생하며 이에 따라 실제 취업은 고용할당에 의해 결정되는 또 다른 형태의 취업에 대한 불확실성을 도입하여 최저임금제도에 대한 후생분석을 행하였다.

## 2. 정책시뮬레이션 계획

본 연구에서는 11개의 정책시나리오를 상정하였다. 정책시나리오 [1]~[7]은 최저임금제가 실시되지 않은 경제를 상정하였다(표 2 참조). 경제 [1]은 기본경제로서 EITC가 실시되지 않은 경제이다. 경제 [2]는 2008년 EITC제도를, 경제 [3]은 2009년 EITC제도를 상정하였다. 2009년에는 최고급여 수준을 연 80만 원에서 120만 원으로 상향조정하고 점증률을 15%로 상향조정하였다. 경제 [4], [5], [6], [7]은 현행의 EITC제도에 비하여 강화된 제도를 상정하였다. 제도 강화는 점증률의 상향조정, 최대급여 수준의 상향조정, 적용대상자의 확대로 구성된다. 경제 [8]~[11]은 최저임금제도가 실시되는 상황을 상정하였다. 경제 [8]에서는 EITC가 존재하지 않은 상황에서 2009년 수준의 최저임금제도가 실시되는

〈표 2〉 정책 대안

	정책시나리오	비고
[ 1 ]	기본경제	EITC 부재 최저임금제도 부재
[ 2 ]	2008년 EITC	최고급여수준 연 80만 원 점증률 10% 수준 최저임금제 부재
[ 3 ]	2009년 EITC	최고급여수준 연 120만 원으로 상향조정 점증률 15%로 상향조정 최저임금제 부재
[ 4 ]	EITC 강화	점증률 20%로 상향조정 최저임금제 부재
[ 5 ]	EITC 강화	최고급여 수준 160만 원으로 상향조정 점증률 30%
[ 6 ]	EITC 강화	최고급여 수준 160만 원으로 상향조정 점증률 40%
[ 7 ]	EITC 강화	최고급여 수준 200만 원으로 상향조정 점증률 40%
[ 8 ]	최저임금 2009년 수준 평균임금률의 31.4% 수준	EITC 부재
[ 9 ]	최저임금 2008년 수준 평균임금률의 29.6% 수준	현행 EITC
[10]	최저임금 2009년 수준 평균임금률의 31.4% 수준	현행 EITC
[11]	최저임금 상향조정	현행 EITC 평균임금의 40% 수준으로 상향조정

상황을 상정하였다. 경제 [9], [10], [11]은 현행의 EITC가 시행되는 상황에서 최저임금 제도가 실시되는 상황을 상정하였다. 경제 [9]는 2008년 최저임금 수준을, 경제 [10]은 2009년 최저임금 수준을, 그리고 경제 [11]에서는 최저임금 수준을 2009년 수준보다 상향 조정하는 상황을 상정하였다.

### 3. EITC 개편의 효과

저소득층의 자원배분에 있어 가장 큰 변화는 소비와 자산보유에서 나타나고 있다. 2008년 근로장려세제가 도입됨에 따라 최저소득계층(계층 VII)의 소비가 약 9.6% 증가하고 계층 VI와 V의 소비도 각각 7.6%, 1.5% 증가하는 것으로 나타나고 있다. 반면 최저 20% 소득계층을 제외한 소득계층의 소비는 감소하는 것으로 나타나고 있다. 2008년 EITC제도가 실시됨에 따라 소득세 부담이 증가하게 되며 소득세율이 0.4%p 증가하게 되

는 것으로 나타나는데, 계층 I ~ IV의 소비가 이와 비슷한 규모로 감소하고 있다. 자산분배의 경우도 비슷한 양상을 보이고 있다. 저소득층의 자산보유 수준이 상당수준 높아진 반면, 고소득층의 경우 규모는 크지 않으나 자산규모가 감소하는 것으로 나타나고 있다.

소비와 보유자산의 분배가 호전되는 반면, 노동시간의 분포는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 2008년 근로장려세제가 도입됨에 따라 최저소득층의 노동시간이 0.26% 정도 증가하는 것으로 나타나고 있으나, 여타 소득계층의 경우 대부분 노동시간이 감소하고 있다. 근로장려세제의 도입으로 인해 최저소득계층의 노동시간의 증가폭이 소비의 증가폭보다 매우 작은 것으로 나타나고 있는데, 이 결과로 볼 때 EITC가 최저소득계층의 근로의욕 증진효과보다 생계비 보조의 기능을 하고 있는 것으로 보인다. 취업률의 경우 노동시간에 비하여 변동폭이 대체적으로 크게 나타나고 있다. 이러한 취업률의 변동폭은 최저소득계층에 비하여 차상위계층(V, VI)과 중간소득계층(II, III, IV)에 보다 크게 나타나고 있다. 차상위계층과 중간소득계층에서 나타나는 대체적인 경향은 풀타임 취업이 줄어들고 파트타임 취업이 증가한다는 것이다. <표 7>에서 볼 수 있듯이 풀타임 취업이 이들 계층에서 대폭적으로 줄어드는 반면, 파트타임 취업이 상당수준 증가하는 것으로 나타났다. EITC의 도입이 취업률은 높이는 반면, 노동시간은 평탄구간과 체감구간에서 줄어드는 기존의 이론적 실증분석의 결과와 유사한 결과라고 할 수 있다. 최저소득계층의 경우 노동시간의 변화가 중간소득계층보다 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 이는 최저소득계층의 많은 연령집단이 소득수준이 체감구간에 속해 있어 노동시간을 줄이는 효과가 여타 소득계층에 비하여 작게 나타나고 있기 때문이다. 분배지표의 상당한 변화가 있음에도 불구하고 저소득층의 지표가 호전되는 반면, 고소득층의 지표는 다소 악화되어 거시경제지표에는 큰 변화가 없는 것으로 나타나고 있다.

EITC 도입은 저소득층의 후생을 증진시키는 것으로 나타나고 있다. 동등변환의 규모로 평가한 후생수준을 보면, 계층 V, VI, VII의 경우 후생수준이 향상되며, 여타 소득계층의 경우 후생수준이 하락한 것으로 나타나고 있다. 이러한 후생의 변화는 주로 소비수준의 증가에 기인한다고 할 수 있다. <표 6>에서 볼 수 있듯이 소비수준의 변화폭이 저소득층으로 갈수록 크게 나타나고 있다. 저소득층의 전반적인 소비수준의 상승에 의한 후생증진은 EITC 도입으로 인한 유동성 제약의 완화에서 그 이유를 찾을 수 있다. 본 연구에서는 경제주체들이 실업위험에 직면함에도 불구하고 차입을 할 수 없는 상황에 놓여 있어 소비수준이 생애소득뿐만 아니라 경상소득에 의해 상당수준 영향을 받는다. 따라서 소득수준이 낮은 시기의 소비는 낮은 수준을 유지할 수밖에 없으며, EITC와 같은 형태로 생계비를 보조하는 정책이 도입될 경우 저소득층의 유동성 제약이 완화되고, 이는 기간간 소비의 평탄화에 기여하게 된다. 이러한 소비평탄화뿐만 아니라 저소득층에 대하여 EITC가 생계비 보조의 기능을 함으로써 소비수준을 전반적으로 상승시키는 효과도 있는

것으로 나타났다. 반면 고소득층의 경우 유동성 제약의 효과가 크지 않아 EITC 도입에 따른 소비평탄화의 효과가 미미한 반면, 소득세율의 상승에 따른 후생감소 효과가 상대적으로 크게 나타난다. 여가 소비의 경우 EITC 도입으로 인해 취업률과 노동시간이 증가함에 따라 후생수준 하락효과가 발생하지만 그 변동폭이 소비의 변동폭에 비하여 낮게 나타나고 있어 저소득층의 소비수준 향상의 효과가 더 크게 나타나고 있다. 후생수준이 저소득층에서 상승하고 고소득층에서 하락하고 있으나 이를 공리주의적 사회후생함수로 평가한 사회후생은 전반적으로 향상되는 것으로 나타나고 있다. 2008년 EITC 도입으로 사회후생은 약 0.3% 상승하는 것으로 나타나고 있다.

EITC제도의 강화는 전반적으로 사회후생을 증진시키는 것으로 나타나고 있다. EITC 최고급여 수준의 상향조정, 점증률의 상향조정 등 EITC 강화를 그 내용으로 하는 정책시나리오 [3]~[7]하에서의 사회후생 수준은 전반적으로 정책대안 [2]에서 보다 높게 나타나고 있다. 모든 경우에서 EITC제도 강화는 저소득층의 후생수준을 증진하는 것으로 나타나고 있으며, 고소득층의 후생수준은 하락하는 것으로 나타나고 있다. 저소득층의 후생증진은 주로 소비수준의 상승에 기인한 것으로 나타나고 있으며, 고소득층의 후생비용은 소득세율의 상승과 함께 높아지고 있다. 자산분배와 소비분배도 전반적으로 호전되고 있다. 저소득층의 노동공급은 EITC의 강화로 전반적으로 증가하고 있으며, 이는 주로 파트타임 취업을 중심으로 취업률이 상승하는 형태로 나타나고 있다. 반면 고소득층의 경우 노동공급과 취업률이 전반적으로 감소하고 있다. 특히 풀타임 취업률의 경우 감소하고 있으며, 이러한 감소는 파트타임 취업의 증가로 전환되고 있음을 볼 수 있다.

주목할 만한 사항은 EITC 제도 강화에 따라 전반적으로 사회후생이 증진되는 경향이 있다는 것이다. 이러한 후생증진은 주로 저소득층의 소비 증가로 인해 유발될 것으로 보인다. 이는 현재 실업위험으로 구체화되는 소득위험과 신용제약으로 인해 저소득층의 후생감소가 상당수준 발생하고 있다고 할 수 있다. EITC를 통한 저소득층 생계비 지원이 신용제약을 완화하고 이로 인해 저소득층의 후생증진이 유발된다. 반면, 고소득층의 경우는 추가적인 소득세 부담 증가가 비교적 크지 않아 이들 계층의 후생비용은 저소득층의 후생증진 효과에 비하여 작게 나타나고 있다. 여타 사회복지제도와 달리 EITC의 경우는 기본적으로 근로의욕 저해요인이 비교적 적어, 이로 인한 거시경제지표의 변동이 크지 않고, 고소득층의 후생비용도 비교적 크지 않은 것으로 생각된다. means test에 입각한 공적부조제도하에서 나타나는 저소득층 근로자의 도덕적 해이를 이 제도하에서는 크게 염려할 필요가 없을 것으로 생각된다. 그러나 여기서 주목해야 할 사실은 본 연구의 결과는 기초생보제도를 전제하지 않은데 기인한다고 하는 점이다. 만일 기초생보의 존재를 전제할 경우, 기초생보 수혜자가 탈수급하여 노동시장에 대폭적으로 편입하는 것을 기대하기는 상당히 어려울 것으로 보인다(전영준(2008) 참조).

#### 4. 최저임금제의 효과

최저임금제도의 실시는 EITC제도와 상당히 다른 양상의 자원배분을 유발하는 것으로 나타났다. 최저임금의 실시로 인해 가장 큰 영향을 받는 것은 비숙련근로자의 노동공급과 수요로 나타나고 있다. 비숙련노동의 임금이 최저임금 수준의 상향조정으로 인해 높아짐에 따라 비숙련노동의 공급이 증가하지만, 취업을 원하는 모든 비숙련근로자들이 취업하지 못하고 기업의 비숙련근로자들에 대한 수요만큼만 취업이 가능하며 나머지 비숙련근로자들은 실업상태에 있어야 한다. 이들의 취업은 무작위로 할당되는 것으로 가정하였으므로, 실제 이들의 취업률은 상당히 떨어지게 된다. EITC를 상정하지 않고 2009년 최저임금을 상정한 경제 [8]의 경우 취업을 원하는 비숙련근로자의 실제 취업확률이 77.4%로 나타나고 있다.

경제 [8]에서의 비숙련근로자(계층 VII)의 취업률은 기본경제인 경제 [1]에 비하여 약 5% 정도 줄어드는 것으로 나타났다. 이러한 취업률의 감소는 풀타임 취업률의 경우 더욱 크게 나타나고 있다. 반면 파트타임의 경우는 고용할당에도 불구하고 파트타임 노동의 실제 취업률은 상승하는 것으로 나타나고 있다. 최저임금제의 실시로 인해 비숙련근로자 임금이 상승하고, 이로 인해 파트타임 취업형태로 경제활동인구의 노동시장 진입이 이루어지고 있다. 비숙련근로자의 고용할당에도 불구하고 비숙련노동 계층의 소비의 평균금액에는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 이는 취업을 원하는 비숙련근로자가 고용에 할당되지 못하는 경우가 있으나, 고용되는 경우 임금수준이 최저임금 수준으로 높아져서 이때의 소비수준이 이전보다 상당히 높아지기 때문이다. 따라서 실제 취업한 비숙련근로자와 취업하지 못한 비숙련근로자간의 소득격차가 생기며, 이로 인해 소비격차가 발생한다. 이들의 평균소비 금액은 최저임금제도가 실시되지 않을 때와 비교하여 소폭 감소하지만, 실제 취업자와 미취업자간 소비금액의 차이로 인해 기대효용을 대폭 감소할 것으로 나타나고 있다. 경제 [8]에서 비숙련근로자 계층의 후생수준이 64% 정도 감소하는 것으로 나타나고 있다. 미취업자와 실제 취업자간의 소비의 격차로 인한 후생수준의 감소 폭으로는 매우 크게 나타나고 있는데, 이러한 큰 폭의 후생감소는 비숙련근로자의 임금수준의 상승으로 인해 실제 취업한 근로자의 여가 소비가 대폭적으로 감소한 것에서도 기인한다.

최저임금제와 함께 EITC를 시행할 경우의 효과를 살펴보기 위해 경제 [9], [10], [11]을 상정하였다. 경제 [8]에 현행의 EITC제도를 첨가한 경제 [10]을 경제 [8]과 비교하면, 최저임금제 실시에 따른 비숙련노동 계층의 후생수준 하락을 다소 완화하는 것으로 나타나고 있다. EITC제도를 통한 생계비 보조가 소비수준의 상승을 유발하고 있다. 이들 계층의 취업률도 다소간 상승하는 것으로 나타나고 있다. 비숙련근로자 계층 이외의 계층의 경

우 최저임금제가 실시되지 않고 현행의 EITC가 시행되고 있는 상황을 상정한 경제 [3]과 비교하여 자원배분과 후생수준에 큰 차이가 없다.

현행의 EITC제도를 전제하고 최저임금 수준을 상향조정(하향조정)하는 경우를 상정한 경제 [11](경제 [9])하에서 후생수준은 경제 [8]에 비하여 하락(상승)한 것으로 나타나고 있다. 최저임금 수준의 상승에 따라 소비의 평균수준에는 큰 변화가 없으나 실제 취업자와 미취업자간의 소비격차가 확대되고 이는 후생수준의 하락으로 나타나고 있다. 경제 [8]에서와 같이 여타 소득계층의 자원배분과 후생수준에 미치는 영향은 미미한 것으로 나타나고 있다.

〈표 3〉 정책대안별 거시경제변수

	GDP	자본	숙련 노동	비숙련 노동	임금 (숙련)	임금 (비숙련)	실업 급여	EITC	실업 보험료(%)	소득세 율(%)
[ 1]	343.8	1149.0	159.8	1.29	1.28	1.28	2.03	0.00	0.98	0.00
[ 2]	342.9	1140.6	159.9	1.30	1.28	1.27	1.97	1.15	0.96	0.40
[ 3]	343.0	1142.7	159.8	1.30	1.28	1.27	1.94	1.57	0.94	0.55
[ 4]	342.7	1140.3	159.7	1.30	1.28	1.27	1.94	1.72	0.94	0.60
[ 5]	342.5	1137.7	159.9	1.30	1.28	1.27	1.94	2.16	0.94	0.76
[ 6]	342.1	1136.0	159.8	1.28	1.27	1.28	1.94	2.27	0.95	0.80
[ 7]	341.5	1131.8	159.6	1.30	1.27	1.26	1.92	0.00	0.00	0.00
[ 8]	342.0	1146.7	158.8	1.16	1.28	1.41	2.03	0.00	0.99	0.00
[ 9]	341.8	1135.2	159.6	1.27	1.27	1.30	1.93	1.59	0.94	0.56
[10]	341.4	1140.3	158.9	1.19	1.28	1.38	1.94	1.60	0.94	0.56
[11]	336.7	1131.2	156.5	0.92	1.28	1.75	1.94	1.67	0.95	0.59

〈표 4〉 보유자산 분포

	I	II	III	IV	V	VI	VII
[ 1]	33.16	21.56	16.07	13.02	9.90	6.82	3.92
[ 2]	33.06	21.19	15.88	12.64	10.11	7.42	4.31
[ 3]	33.10	21.07	16.21	12.58	10.10	7.49	4.50
[ 4]	33.14	21.31	15.63	12.49	9.99	7.52	4.64
[ 5]	32.89	21.13	16.05	12.28	9.76	7.33	4.90
[ 6]	32.88	21.07	16.03	12.49	9.67	7.20	4.94
[ 7]	32.80	21.03	15.80	12.32	9.68	7.42	5.18
[ 8]	33.16	21.52	16.01	12.95	9.84	6.82	4.13
[ 9]	33.03	21.09	15.60	12.56	10.09	7.49	4.52
[10]	32.89	21.16	16.05	12.54	10.08	7.45	4.69
[11]	32.74	21.09	15.60	12.50	10.05	7.41	4.75

<표 5> 소득계층별 평균 노동시간

	I	II	III	IV	V	VI	VII	비숙련 근로자 취업확률 <sup>1)</sup>
[ 1]	0.333	0.316	0.304	0.295	0.293	0.292	0.291	
[ 2]	0.331	0.321	0.303	0.294	0.292	0.291	0.292	
[ 3]	0.332	0.321	0.304	0.294	0.287	0.293	0.292	
[ 4]	0.331	0.319	0.307	0.296	0.290	0.290	0.293	
[ 5]	0.332	0.321	0.307	0.299	0.290	0.284	0.294	
[ 6]	0.332	0.321	0.307	0.299	0.293	0.286	0.290	
[ 7]	0.331	0.320	0.308	0.300	0.292	0.277	0.294	
[ 8]	0.333	0.316	0.304	0.296	0.294	0.292	0.256	77.4
[ 9]	0.331	0.321	0.307	0.294	0.287	0.293	0.293	93.0
[10]	0.333	0.321	0.305	0.295	0.287	0.293	0.267	81.3
[11]	0.333	0.321	0.307	0.295	0.289	0.295	0.172	46.9

주 : 1) 취업희망자 대비 실제 취업자 비율(%).

<표 6> 소득계층별 소비

	I	II	III	IV	V	VI	VII
[ 1]	9.15	5.34	3.68	2.81	2.12	1.44	0.83
[ 2]	9.08	5.33	3.65	2.77	2.15	1.54	0.91
[ 3]	9.08	5.32	3.68	2.77	2.13	1.57	0.94
[ 4]	9.06	5.32	3.66	2.78	2.14	1.57	0.98
[ 5]	9.04	5.31	3.68	2.78	2.13	1.54	1.03
[ 6]	9.03	5.31	3.68	2.79	2.14	1.55	1.04
[ 7]	9.00	5.29	3.66	2.79	2.15	1.56	1.08
[ 8]	9.15	5.33	3.67	2.80	2.12	1.44	0.84
[ 9]	9.06	5.32	3.65	2.77	2.13	1.57	0.95
[10]	9.08	5.32	3.67	2.77	2.13	1.57	0.96
[11]	9.06	5.31	3.65	2.76	2.13	1.57	0.94

〈표 7〉 소득계층별 취업률

(단위: %)

	I	II	III	IV	V	VI	VII
〈전 체〉							
[ 1]	81.1	76.9	74.5	72.2	71.4	71.6	71.4
[ 2]	80.5	79.2	76.2	74.6	73.8	72.1	71.8
[ 3]	80.6	79.2	77.0	76.0	74.5	72.5	71.8
[ 4]	80.4	78.6	77.9	76.8	76.0	73.5	71.9
[ 5]	80.6	79.2	78.4	78.0	77.5	76.1	72.2
[ 6]	80.6	79.2	78.4	78.6	79.2	77.3	74.1
[ 7]	80.5	79.3	79.3	79.9	78.9	76.7	72.7
[ 8]	81.1	77.1	74.5	72.7	71.7	71.8	66.4
[ 9]	80.4	79.2	77.6	76.0	74.5	72.5	76.7
[10]	81.2	79.2	77.1	76.1	74.5	72.6	70.3
[11]	81.2	79.2	77.7	76.1	74.6	73.2	43.4
〈풀타임〉							
[ 1]	66.8	63.4	60.7	59.0	58.6	58.1	58.1
[ 2]	66.7	63.4	58.6	56.0	56.1	57.4	58.1
[ 3]	66.8	63.5	58.2	54.8	53.2	57.7	58.1
[ 4]	66.6	63.3	58.7	54.8	52.9	55.5	58.2
[ 5]	66.8	63.4	58.1	54.8	51.2	50.1	58.7
[ 6]	66.8	63.4	58.1	54.2	51.1	49.8	54.6
[ 7]	66.7	63.0	57.3	53.5	50.8	46.4	58.1
[ 8]	66.9	63.6	60.8	59.1	58.8	58.2	47.2
[ 9]	66.7	63.4	58.7	54.8	53.1	57.7	53.7
[10]	66.8	63.4	58.3	54.9	53.2	57.9	48.5
[11]	67.0	63.5	58.8	54.9	53.9	58.0	33.2
〈파트타임〉							
[ 1]	14.3	13.5	13.8	13.2	12.8	13.5	13.3
[ 2]	13.7	15.8	17.6	18.6	17.7	14.7	13.7
[ 3]	13.8	15.7	18.8	21.2	21.3	14.8	13.7
[ 4]	13.8	15.4	19.2	22.0	23.1	18.0	13.8
[ 5]	13.9	15.8	20.2	23.2	26.3	26.0	13.5
[ 6]	13.9	15.8	20.3	24.4	28.1	27.6	19.4
[ 7]	13.7	16.3	22.0	26.4	28.1	30.3	14.7
[ 8]	14.3	13.6	13.8	13.6	12.9	13.6	19.1
[ 9]	13.7	15.8	18.9	21.2	21.3	14.8	23.0
[10]	14.3	15.8	18.8	21.2	21.3	14.7	21.9
[11]	14.2	15.7	18.8	21.2	20.7	15.2	10.2

〈표 8〉 정책대안별 후생효과<sup>1)</sup>

	I	II	III	IV	V	VI	VII	전체
[ 2]	-0.3	-0.3	-0.3	0.1	1.1	3.4	4.1	0.3
[ 3]	-0.3	-0.4	-0.5	0.0	1.3	4.5	6.1	0.4
[ 4]	-0.4	-0.5	-0.5	-0.1	1.3	4.6	7.7	0.4
[ 5]	-0.5	-0.6	-0.7	-0.3	1.0	5.0	10.7	0.5
[ 6]	-0.5	-0.6	-0.7	-0.3	0.9	4.9	12.0	0.5
[ 7]	-0.6	-0.8	-0.7	-0.2	1.5	6.0	13.3	0.6
[ 8]	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-64.1	-3.2
[ 9]	-0.3	-0.4	-0.4	0.0	1.3	4.5	-45.7	-2.2
[10]	-0.4	-0.5	-0.5	-0.1	1.3	4.4	-61.4	-3.0
[11]	-0.4	-0.5	-0.6	-0.2	1.2	4.3	-76.6	-3.9

주: 1) 경제 [1]의 후생수준 대비 변화율(%).

### III. 요약 및 정책적 시사점

본 자료에서는 숙련노동시장에서의 균형과 최저임금제도로 인해 유발된 비숙련노동시장의 초과공급을 결합한 불균형을 결합한 모형을 이용하여 EITC와 최저임금제가 자원 배분 및 분배 그리고 소득계층 및 사회후생에 미치는 영향에 대해 기술하였다. 본 연구의 정책시뮬레이션을 통해 다음과 같은 결과를 얻었다. 먼저, EITC제도의 도입과 제도 강화가 저소득계층의 후생을 증진시키는 반면, 중간소득계층과 고소득계층의 후생을 저해하는 것으로 나타났다. 저소득계층의 후생증진은 주로 소비의 증가를 통해 나타나고 있으며, 고소득층의 후생감소는 소득세율의 증가와 함께 나타나고 있다. 다음으로 EITC제도의 강화에 따라 사회후생이 증진될 가능성이 높다. EITC제도 강화에 따라 저소득층의 후생이 대폭적으로 증진되는 반면, 중간소득계층과 고소득계층의 후생비용은 크지 않은 것으로 나타났다. 고소득층의 후생비용이 저소득층의 후생증진에 비하여 작게 나타나는 것은 EITC제도 실시에 따라 소득세율이 상승하는 폭이 크지 않아 이로부터 발생하는 사중 손실(deadweight loss)이 크지 않기 때문이다. 저소득층의 후생증진 효과가 큰 것은 저소득층이 직면하는 신용제약의 강도가 크다는 것을 반증한다고 할 수 있다. 신용제약으로 인해 저소득층의 소비가 평생소득이 아닌 경상소득에 크게 의존하게 되는데, EITC에 의한 소득이전이 저소득층의 신용제약을 상당수준 완화할 것으로 기대된다. 최저임금의 실시

에 따라 제도 적용대상인 비숙련근로자 계층의 후생수준은 오히려 하락할 것으로 예상된다. 이러한 현상은 최저임금제도 실시에 따라 취업을 원하는 비숙련근로자가 실제 취업하지 못하고 실업상태에 놓이는 고용할당으로 인해 나타나는 현상이다. 실제 취업할 경우 높은 임금수준에서 소비수준을 높일 수 있으나 고용되지 못하고 실업상태에서 소비수준을 낮게 유지할 수밖에 없는 상황에 놓일 위험도 있어 기대효용 수준은 하락하게 된다.

EITC제도의 실시와 제도의 강화를 통해 전반적으로 사회후생이 증진되는 것은 이 제도의 근로장려적인 성격에서 찾을 수 있다. 정책시뮬레이션 결과에서 볼 수 있듯이 이 제도는 기존의 시혜적인 복지제도와 달리 근로참여를 유도하는 제도로서 기존의 제도하에서 나타나는 저소득근로자의 도덕적 해이가 미미하게 나타난다. 또한 근로참여를 전제로 하기 때문에 생계보조를 위한 급여수준을 높게 유지할 필요성이 여타 제도에 비하여 작다. 국민기초생활보장제도하에서와 달리 재원조달 규모가 크지 않아 소득세 부담의 증가에 따른 후생비용 증가가 크지 않을 것으로 예상된다. 이러한 점들을 감안하면 향후 정책방향을 근로장려세제의 확대로 설정하는 것은 크게 무리가 없을 것으로 보인다. 다만, EITC와 관련된 각종 제도와의 정책 환경을 감안하여 정책방향이 설정되어야 할 것이다. 먼저, 국민기초생활보장제도와와의 관련성에 대한 명시적인 고려가 필요하다. 기초생보제도의 부재를 전제한 상황에서 정책시뮬레이션을 행한 관계로 기초생보와 EITC간의 상호작용에 대한 분석을 하지 못했다. 전영준(2008)과 같은 기존 연구에서 기초생보를 전제한 상태에서의 EITC 도입이 저소득층 근로자의 근로활동 참여에 효과적이지 못하다는 것을 밝힌 점을 고려하면 EITC제도의 강화는 기초생보제도의 정비를 전제하고 있다고 볼 수 있다. 기존의 소득세제와 자영업자의 소득과약을 제고도 아울러 고려되어야 한다. 한국의 근로소득세제의 특성인 높은 면세점으로 인해 면세자 비율이 과도하게 높은 점을 감안하건대, EITC제도를 통한 저소득층 근로자 가구의 지원과 더불어 소득세제의 정상화를 아울러 감안하여 제도 개편이 이루어질 필요가 있다. 마지막으로, EITC제도의 확대와 더불어 영세자영업자들에 대한 소득과약을 제고가 이루어질 필요가 있다. 영세자영업자들의 소득과약을 제고 없이 이들에 대한 제도 확대는 사실상 어렵다고 보아야 할 것이며, 또한 EITC 지급이 가구 단위로 이루어지고 있어 근로자와 자영업자가 공존하는 가구의 관리를 위해서도 자영업자들의 세원관리 강화가 필요하다고 생각된다.

최저임금 수준의 결정과 관련하여 향후 데이터를 이용한 실증분석을 기초로 정책방향이 설정될 필요가 있다. 본 연구에서는 완전경쟁 비숙련노동시장을 상정하여 최저임금제도의 효과를 분석한 결과 최저임금에 의한 고용할당으로 인해 비숙련근로자의 기대효용수준이 하락할 수 있는 가능성을 확인하였다. 최저임금제도의 후생효과는 기본적으로 비숙련노동시장에서 나타나는 고용할당의 강도에 의해 결정되므로 이에 대한 실증분석이 필요하다. 모형을 이용한 분석결과는 시장구조의 설정과 모수 설정, 그리고 여타 시장에

대한 설정과 같은 사항에 상당수준 영향을 받으므로 분석결과를 해석하는데 주의가 필요할 수 있다. 향후 데이터를 이용한 분석과 비숙련노동시장을 수요독점시장(Katz and Krueger, 1992 참조)으로 설정하는 등의 모형설정 변경 등을 통해 정책적 시사점을 모색할 필요가 있다고 생각된다. 그러나 비숙련노동시장의 구조가 수요독점시장이라는 결정적인 증거가 없는 한 최저임금제와 같은 인위적인 정부의 시장개입으로 인해 발생할 수 있는 왜곡과 후생저해요인 발생의 가능성을 제시한 본 연구의 정책시뮬레이션 결과는 정부의 인위적인 시장개입의 위험성과 시장친화적인 노동시장정책의 중요성을 제시한 점에서 나름대로의 의의를 찾을 수 있다고 생각된다. [KLI]

#### <참고문헌>

- 남재량·안태현·안중범, 전영준(2009), 『빈곤대책연구 I』, 노동부 연구용역사업, 한국노동연구원.
- 전영준(2007), 「비자발적 실업위험 존재시 근로촉진 복지정책의 경제적 효과분석: 한국의 공적부조제도 개편 효과를 중심으로」, 『공공경제』 12(1), 한국재정학회, pp.1~37.
- 전영준(2008), 「근로장려세제의 근로의욕 증진 효과분석: 일반균형모형을 이용한 접근」, 한국노동연구원 연구용역사업.
- 전영준(2009), 「근로장려세제와 최저임금제도에 대한 후생분석」, 한국노동연구원 연구용역사업.
- Card, D. and A. B. Krueger(1994), "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *American Economic Review* 84(4), pp.772~793.