

저소득근로자 지원정책의 실효성 비교 모의분석*

전 영 준**

I. 서론

사회적 소외계층에 대한 지원은 공공정책의 중요한 부분을 차지하고 있다. 소외계층의 존재는 사회를 불안정하게 할 뿐만 아니라 국민의 후생복지 증진을 위해서도 소외계층에 대한 지원정책이 필요하다. 이러한 측면에서 소외계층, 특히 저소득층 가구 혹은 근로자에 대한 지원책은 공공정책의 중요한 부분을 차지하고 있다. 저소득층 근로자에 대한 지원정책에 초점을 둔다면, 우리나라의 경우 이러한 정책으로 국민기초생활보장제도(이하, '기초생보'로 지칭), 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, 이하 'EITC'로 지칭), 최저임금제도 등을 들 수 있다. 여기에 실업위험으로부터 보호하기 위해 도입된 실업보험제도(Unemployment Insurance, 이하 'UI'로 지칭)가 고용의 안정성이 상대적으로 낮은 저소득층 근로자 보호정책으로 이용될 소지가 있다.

이러한 저소득층에 대한 지원정책들에 대한 필요성에도 불구하고 이 제도들의 강화에는 위험성이 따른다. 이 제도들이 실시되면 여러 문제가 발생할 수 있는데, 이 제도들이 구체적으로 근로의욕 저해와 저축의 감소를 야기하며, 이로 인해 이들 계층의 경제적 독립을 저해한다는 문제점이 제기되어 왔다. 기초생보의 경우 저소득근로자의 근로활동에 대한 100% 암묵적 한계세율의 부과와 같은 작용을 한다. 이러한 문제는 기초생보급여의 지급방식이 보충급여방식이라는 점에 기인한다. 가구소득이 정해진 기초생계비 미만일 경우 기초생계비와 가구소득의 차액을 보전해 주는 방식으로 급여가 지급되기 때문에 저소득근로자가 일을 더하여 소득이 증가하면 기초생보급여가 소득의 증가분만큼 삭감되므로 기초생보는 근로자에게 100% 소득세를 부과하는 효과가 발생하여 이들의 근로의욕

* 이 글은 한국노동연구원의 연구지원에 의해 수행된 전영준남재량(2011)의 연구결과를 요약한 것이다.

** 한양대학교 교수(yjchun@hanyang.ac.kr).

을 저해한다. 또한 보유자산이 많을 경우 수급자격이 주어지지 않은 자산조사가 실시되고 있어 저축 유인을 약화시키고 있다.

근로장려세제의 경우 취업자에 대해서만 급여를 지급하여 근로의욕 저해효과는 다른 제도에 비하여 비교적 작으나 저소득층 근로자 중 상대적으로 높은 소득수준의 근로자의 근로의욕을 저해할 수 있다는 문제점이 지적되어 왔다. 근로장려세제를 통한 지원은 소득수준에 따라 상이하게 이루어지고 있다. 지원금액 산정을 위한 소득구간은 소득이 증가함에 따라 지원금액이 증가하는 점증구간, 지원금액이 변화가 없는 평탄구간, 지원금액이 줄어드는 점감구간으로 분류된다. 점증구간에서는 근로장려세제가 실시되지 않는 상황에 비하여 세후 임금률이 높아져서 근로시간을 늘리려는 유인을 제공하는 대체효과와 전반적으로 재원이 증가함에 따라 여가 소비를 늘리고 근로시간을 단축하는 소득효과가 발생한다. 이 경우 대체효과와 소득효과와 상대적 크기에 따라 노동시간의 증가 여부가 결정된다. 소득이 평탄구간에 속할 경우 세후 임금률이 변화가 없으므로 대체효과가 발생하지 않는 반면 재원이 증가하여 근로시간을 단축하는 소득효과가 발생한다. 점감구간의 경우 세후 임금률이 낮아져 근로시간을 줄이는 대체효과와 재원의 증가로 인해 근로시간을 줄이는 소득효과가 발생한다. 따라서 근로장려세제는 소득이 평탄구간 혹은 점감구간에 속할 경우 근로시간을 줄이는 문제점이 있다(표 1 참조).

최저임금제도는 저소득근로자, 특히 비숙련근로자의 시장임금이 지나치게 낮다는 문제점의 인식하에 최저임금 수준을 설정하여 이 미만의 시간당 임금 지급을 불법화하는 제도이다. 이 제도의 문제점은 최저임금 수준([그림 1]의 w_{\min})에서 취업하는 근로자의 경우 이전보다 소득이 증가하여 후생복리가 증진되나, 취업하지 못하는 비숙련근로자의 경우([그림 1]의 $Q_2 - Q_1$ 만큼의 근로자), 노동소득을 획득하지 못한다는 문제점이 있다. 이러한 고용할당이 저소득근로자의 후생복리에 미치는 영향은 분명하지 않다. 최저임금 하에서 고용되는 비숙련근로자의 후생복리는 증진되나, 제도가 도입되지 않았을 때 고용될 수 있었던 근로자가 제도 도입에 따라 실업상태로 빠질 경우 생활에 어려움을 겪을 수 있다.

실업보험제도의 경우 실업으로 인한 소득감소를 어느 정도 완화하는 기능을 하지만 근로자의 도덕적 해이를 유발하여 구직기간과 실업기간이 연장되는 문제점을 야기한다. 실업제도의 도입이 실업기간 동안 일정수준 급여를 지급함으로써 안정적인 구직활동을 지원하는 효과가 있으나, 실업급여 지급으로 인해 구직활동을 적극적으로 하지 않아 단기간 내에 취업하지 않고 오랜기간 동안 실업상태를 유지하는 부작용이 발생할 수 있다.

저소득층 근로자를 지원하기 위한 각종 제도의 실시를 위해 국가경제의 재원 투입이 불가피하다. 희소한 자원을 투입하여 저소득층 지원책의 실효성 제고를 위한 정책조합이 모색되어야 한다. 다시 말하면, 재원의 투입 혹은 효율성 저해를 최소화하면서 저소득층

지원의 목적을 달성하기 위한 방안이 모색되어야 한다. 제도의 실효성 제고는 기존의 저소득층 근로자 지원책들의 실효성을 상호 비교하는 데에서 출발할 필요가 있다. 기존의 제도와 다른 새로운 제도를 디자인하는 것도 필요하겠지만, 이미 존재하는 제도들의 효과를 상호 비교하여 적정조합을 모색하는 것도 필요하다. 이러한 관점에서 동일한 비용으로 얻을 수 있는 정책의 효과를 상호 비교한다는 측면에서 최근 Formby 외(2005)의 연구는 의미 있는 시도라고 할 수 있다¹⁾. Formby 외(2005)는 저소득층 근로자의 노동공급 탄력성에 대한 기존 연구와 미시자료를 이용한 시뮬레이션을 통하여 각 정책의 실효성을 상호 비교하였다. 이때 정책의 실효성은 제도 실시에 따른 저소득근로자의 가처분소득의 변화와 소득분배의 호전 여부 등의 측면에서 검토되었다.

우리나라의 상황에서 Formby 외(2005)와 같은 형태의 연구가 이루어지는데 어려움이 있다. 이러한 연구를 위해서는 정책이 구체적으로 고려되지 않은 일반적인 상황을 상정하고 추정된 노동공급의 탄력성뿐만 아니라 분석대상이 되는 정책의 도입 및 정책 개편에 따른 근로참여 및 노동시간 변화의 추정치가 필요하다. 또한 미시자료에 포함된 저소득근로자의 각종 제도의 수혜 여부에 대한 상세한 자료가 필요하다. 그러나 이러한 조건은 현실점에서 한국에서는 충족되지 못한다. 저소득층 지원정책인 근로장려세제, 국민기초생활보장제도, 최저임금제의 효과에 대한 실증분석이 충분히 이루어지고 있지 않은 실정이다. 특히 분석의 중심이 되는 근로장려세제는 2008년에 도입되어 2009년에 처음 급여가 지급되었으므로 이 제도에 따른 저소득근로자의 행동의 변화에 대한 관찰의 기회가 많지 않았으며, 최저임금제도에 대한 실증연구도 일부 있으나, 다른 연구와의 상호작용을 고려한 연구가 충분히 이루어지지 않고 있다. 국민기초생활보장제도에 대한 연구도 일부 있으나, 제도 도입 이래 제도의 큰 변화가 없어 실증분석에 어려움이 있었고, 제도 도입 직전 경제위기로 인해 제도의 효과를 분석하기 어려운 실정이다. 또한 Formby 외(2005)와 같은 접근방법의 단점으로 제도간 상호작용을 분석하기 어렵다는 점을 들 수 있다. 다시 말하면, 일반적인 상황에서 추정된 노동공급의 탄력성과 각 제도의 도입과 제도 개편에 따른 근로자의 행동을 관찰한 연구의 결과는 제도간 상호작용을 명시적으로 고려한 연구에 이용하기 어렵다는 것이다. 이러한 점들을 고려하면, 현실점의 한국의 상황에서 저소득층 지원책의 효과를 상호 비교함에 있어 일반균형모형을 이용한 정책시뮬레이션에 의존하는 것이 불가피하다.

이러한 문제점의 인식하에 본 자료에서는 일반균형모형을 설정하고, 이를 이용하여 저소득층 근로자 지원정책의 실효성 분석을 시도하였다. 현재 우리나라에서 시행되고 있는

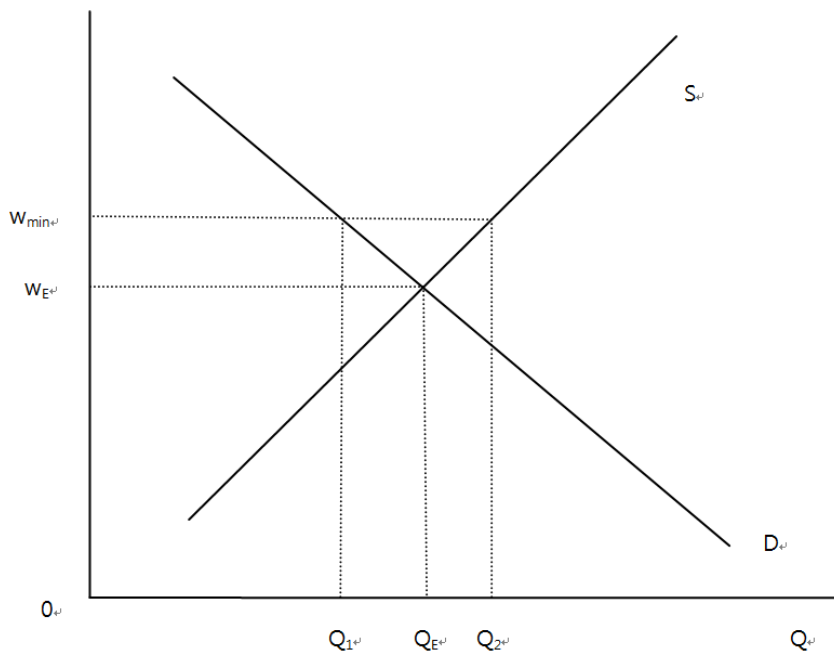
1) 기초생보, 근로장려세제, 최저임금제, 실업보험제도에 대한 국내의 기존 연구는 많이 이루어졌으나 이들 연구에서는 개별 제도에 대한 분석으로 이루어졌다. 이들 제도의 효과를 동일한 분석틀 내에서 분석하였다는 면에서 Formby 외(2005)의 연구가 의미가 있다고 생각된다.

저소득층 근로자 지원제도를 반영한 모형을 설정하고 가능한 한 많은 정책조합을 상정해 제도간 상호작용을 명시적으로 고려한 정책시나리오를 상정하여 실업보험제도, EITC, 기초생보, 최저임금제가 저소득층 근로자의 시장소득, 가처분소득, 소비, 자산보유 등에 미치는 효과를 분석하고 이 결과로 나타나는 분배의 호전 여부 등을 감안하여 제도의 실효성에 대한 분석하였다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 사용된 모형의 기본 구조와 정책시나리오에 대해 설명하고, 제III장에서는 정책시뮬레이션 결과를 설명하며, 마지막으로 제IV장에서는 논의를 마무리하고자 한다.

<표 1> EITC 각 구간별 노동시간 변화(w=순임금률)

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

[그림 1] 최저임금제의 고용효과



II. 모형 및 정책시나리오

1. 모형의 기본구조

설정한 모형 기본구조는 생애주기적(Life-Cycle) 관점에서 평생소득을 기준으로 소득계층을 분류한 다소득계층 중복세대모형(Multi-Income-Class Overlapping Generations Model)이다. 이러한 설정은 각 개인이 전 생애에 걸친 소비와 노동에 대한 의사결정을 하는 상황을 상정한 것이며, 분석 대상 제도가 저소득계층과 밀접한 관련성이 있으므로 저소득층의 의사결정을 보다 중점적으로 살펴보기 위해 소득계층별·연령별로 노동생산성과 취업기회의 차이가 있다는 사실을 반영한 모형이다. 또한 이 모형은 유동성 제약(Liquidity Constraint)을 명시적으로 고려하였다. 유동성 제약이 설정되지 않은 표준적인 생애주기모형은 EITC, 기초생보와 같은 저소득층 지원제도를 분석하는데 적합하지 않다. 표준적인 생애주기모형하에서는 고소득층과 저소득층의 자원배분, 즉 소비, 저축 등의 절대적인 규모의 차이만 있을 뿐 기본적으로 동일한 의사결정을 내리게 된다. 따라서 저소득층 근로자의 행태를 분석하기 위해서는 소득수준이 충분히 높지 못해서 소비를 하고 싶은 만큼 하지 못하는 상황, 즉 유동성 제약이 작용하는 상황을 상정할 필요가 있다. 또한 각 경제주체들이 직면하게 될 실업을 통한 소득위험을 모형에 반영하였다. 여기서 소득위험은 예상하지 못하는 실업위험으로 인해 유발되는 소득감소를 의미한다. 실업위험과 같은 소득위험이라는 불확실성을 반영함으로써 저소득층 지원정책의 경제적 효과분석이 가능하게 된다. 또한 이 모형은 근로자의 노동공급에 대한 의사결정을 명시적으로 고려하였다. 노동시간을 0(노동미참여), part-time 노동시간, full-time 노동시간과 같이 3단계로 나누어 근로자가 3개 대안 중 하나를 선택하는 형태로 노동시간에 대한 의사결정에 대한 분석을 가능하게 하였다. 다시 말하면, 노동시간에 대한 의사결정의 모형화는 최저소득계층과 차상위계층 근로자의 노동시간 결정을 통한 EITC, 기초생보, 최저임금제가 근로참여 및 근로시간에 미치는 영향에 대한 분석을 가능하게 하였다. 기존 모형에 대한 본 연구의 모형의 가장 중요한 차이점은 노동시장의 이중구조를 모형화하였다는 점이다. 즉, 노동시장을 숙련 노동시장과 비숙련 노동시장으로 분리하였다는 점이다. 비숙련 노동시장의 모형화는 최저임금제도의 분석을 위한 것으로 비숙련 노동시장에서는 노동의 수요와 공급 간 불균형이 발생하는 상황을 상정하여 최저임금제도의 분석을 가능하게 하였다.

2. 정책시나리오

본 연구에서는 12개의 정책시나리오를 상정하였다(표 2 참조). 12개의 정책조합은 현행의 EITC, 기초생보, 실업보험제도, 최저임금제도의 조합으로 이루어졌다. 경제 [1]은 EITC, 기초생보, 실업보험제도, 최저임금제도가 존재하지 않는 상황을 상정하였다. 경제 [2]~[12]는 이 제도들의 조합이 존재하는 경제를 상정하였다.

각 제도의 효과 분석을 위해 해당제도가 존재하지 않은 상황과 이 제도를 추가적으로 도입하는 상황을 상정하여 상호 비교하였다. 실업보험제도의 효과에 대한 분석을 위해 경제 [1]과 [3], 경제 [2]와 [4], 경제 [5]와 [7], 경제 [6]과 [8], 경제 [9]와 [11]을 비교하여야 하며, EITC 제도의 분석을 위해 경제 [1]과 [5], 경제 [2]와 [6], 경제 [3]과 [7], 경제 [4]와 [8]을 비교할 필요가 있다. 최저임금제의 효과분석을 위해서는 경제 [1]과 [2], 경제 [3]과 [4], 경제 [5]와 [6], 경제 [7]과 [8], 경제 [9]와 [10], 경제 [11]과 [12]를 비교할 필요가 있으며, 기초생보의 효과분석을 위해 경제 [5]와 [9], 경제 [6]과 [10], 경제 [7]과 [11], 경제 [8]과 [12]를 비교할 필요가 있다.

〈표 2〉 정책 대안

	정책시나리오	비 고
[1]	기본경제	EITC 부재, 기초생보 부재, 실업보험 부재, 최저임금제도 부재
[2]	최저임금제	최저임금 2009년 수준(평균임금률의 31.4% 수준)
[3]	실업보험	현행의 실업보험급여의 임금대체율과 실업급여 상한선 수준 반영
[4]	실업보험, 최저임금제	최저임금 2009년 수준
[5]	EITC (현행제도)	EITC 최고급여 수준 120만 원 점증률 15%, 점감률 16%
[6]	EITC, 최저임금제	최저임금 2009년 수준
[7]	EITC, 실업보험	-
[8]	EITC, 실업보험, 최저임금제	-
[9]	기초생보, EITC	현행의 기초생보제도 반영
[10]	기초생보, EITC, 최저임금제	-
[11]	기초생보, EITC, 실업보험	-
[12]	기초생보, EITC, 실업보험, 최저임금	-

III. 결과분석

1. 실업보험제도의 효과

경제 [1]과 [3], 경제 [2]와 [4], 경제 [5]와 [7], 경제 [6]과 [8], 경제 [9]와 [11]을 비교하여 분석한 실업보험제도의 효과는 다음과 같다. 현행의 실업보험급여 지출액은 GDP의 0.45~0.55%에 이르는 것으로 나타났다. 현행의 실업보험제도가 도입됨에 따라 대부분의 경우 GDP가 약 1.3%, 자본량이 2.3~2.8%, 숙련노동(효율성 기준) 고용량이 0.4~0.5%, 비숙련노동 고용이 약 0.3~1.2%, 소비량이 1.0~1.2% 감소하는 등 거시경제 변수에 상당히 큰 변화가 유발되는 것으로 나타났다. 비교적 거시경제 변수의 변화가 적은 경우는 경제 [9]에 실업보험제도를 도입한 경제 [11]로 이행한 경우로 GDP가 0.4%, 자본량이 0.7%, 숙련노동 고용량이 0.3%, 비숙련노동 고용량이 0.3%, 소비량이 0.4% 감소하는 것으로 나타났다.

평균노동시간의 경우는 대체적으로 0.5~0.7% 감소한 것으로 나타나고 있으며, 경제 [9]에서 [11]로 이행한 경우는 0.2% 정도 감소하였다. 노동시간의 감소 폭을 소득계층별로 보면, 최저소득계층(계층 VI, VII)의 경우 전체 평균에 비하여 다소 크게 나타나고 있으나, 고소득층의 노동시간의 감소폭도 상당히 크게 나타나고 있다. 또한 노동시간에 비하여 취업률의 변화가 더 크게 나타나고 있다. 전체적인 취업률은 대부분의 경우 0.8~1.1%의 감소를 보이고 있으며, 경제 [9]에 실업보험제도를 도입한 경제 [11]로 이행한 경우는 0.7% 감소를 보이고 있다. 주목할 만한 사항은 취업률의 감소폭이 full-time보다는 part-time에서 더 크게 나타나고 있다는 점이다. full-time의 취업률은 대체적으로 0.1~0.3%의 감소를 보이고 있고, 경제 [9]에서 [11]로 이행한 경우는 0.3% 정도의 full-time 취업률 상승이 나타나고 있다. 반면 part-time 취업률은 2.9~5.2%의 감소를 보이고 있다. 이러한 결과는 실업보험제도로 인해 상당수의 part-time 취업이 full-time으로 대체되는 것을 의미한다. 실업보험제도의 도입에 따라 취업 당시 임금수준에 연동되어 실업급여가 지급되므로 part-time 취업 대신 full-time 취업을 하고 일정기간 후 실업을 선택하는 경제적 유인이 존재한다고 할 수 있다. part-time 취업 대신 full-time으로 대체하는 경향은 최저소득계층(계층 VII)에서 더 현저하게 나타나고 있다.

취업률과 노동시간의 변화로 인한 시장소득의 변화폭이 상당히 크게 나타나고 있다. 대부분의 경우 평균소득이 1.0~1.2% 감소하는 것으로 나타나고 있으며, 경제 [9]에서 [11]로 이행하는 경우 0.5% 감소하는 것으로 나타나고 있다. 가처분소득의 변화폭은 시장소득과 비슷하거나 다소 작게 나타나고 있으며, 대체적으로 0.4~1.2%의 감소를 보이고 있

다. 이는 실업으로 인해 발생하는 시장소득 변화의 일부를 실업급여가 대체함으로써 그 변화폭을 줄이기 때문이다. 소득계층별로 볼 때, 시장소득과 가처분소득의 변화폭은 저소득층의 경우 전체 평균에 비하여 낮게 나타나고 있다.

소비지출의 경우 가처분소득의 변화율과 거의 같은 폭으로 감소하고 있으며, 소득계층별로 보면, 시장소득, 가처분소득, 소비, 그리고 보유자산의 변화율이 전체 평균에 비하여 저소득층이 낮고 고소득층과 중간소득계층의 변화율이 더 높은 것으로 나타났다. 분배상태를 나타내는 지니계수의 경우(표 2 참조) 시장소득, 가처분소득, 소비의 경우 감소하여 분배상태가 호전된 것으로 나타나고 있으나, 보유자산의 경우 증가하여 분배상태가 악화된 것으로 나타나고 있다.

실업보험제도의 도입은 거시경제 변수에 상당수준 악화시키며, 제도의 성격상 가처분소득, 소비지출의 감소폭이 저소득층에 비하여 고소득층에 더 큰 변화를 유발하여 가처분소득과 소비의 분배상태를 호전시키는 경향이 있다.

2. EITC의 효과

EITC의 효과분석을 위해 경제 [1]과 [5], 경제 [2]와 [6], 경제 [3]과 [7], 경제 [4]와 [8]을 비교할 필요가 있다. 본 연구에서 상정한 경제에서는 현행의 EITC 지출액이 GDP의 0.35~0.36% 정도로 실업급여 지출액에 비하여 그 규모가 작을 것으로 보인다. 또한 실업보험제도에 비하여 거시경제 변수에 미치는 악영향이 상대적으로 작게 나타나고 있다. GDP의 경우 0.2~0.3%, 자본량의 경우 0.6~1.1%, 소비의 경우 0.3% 정도의 감소가 예상된다. 반면 숙련노동력 고용과 비숙련노동력 고용량이 소폭이나마 증가하는 것으로 나타났다.

평균노동시간의 경우 전체적으로 0.2~0.6% 정도의 증가가 예상되며, 이는 저소득층, 특히 소득계층 VII의 노동시간 증가에 기인한다. 노동시간에 비하여 취업률의 변화는 크게 나타나 전체적으로 2.0~2.3% 증가가 유발된다. 취업구조에도 상당한 변화가 있다. full-time 취업은 대체적으로 감소하는 반면, part-time 취업은 대폭적으로 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 EITC의 도입 또는 제도 강화가 비경제활동인구의 노동시장 참여를 증가시키는 경향이 있는 반면, 노동시간의 경우 EITC 평탄구간과 점감구간에서 줄어든다는 이론적 함의와 일치한다고 볼 수 있다(표 1 참조). EITC 점증구간에서는 노동시간이 증가하는 현상도 확인할 수 있다. EITC 점증구간에 속하는 최저소득계층의 경우 대체적으로 취업률과 노동시간 모두 증가하는 경우가 많다([3]~[7] 제외).

이러한 노동시간 및 취업률의 변화로 인해 저소득층의 시장소득이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 저소득층의 시장소득 증가로 인해 시장소득의 지니계수는 감소하여 분배

상태가 호전될 것으로 예상된다. 가처분소득의 경우도 유사한 패턴을 보이고 있다. 시장소득의 경우와 다른 점은 시장소득이 증가하는 반면 가처분소득이 소폭이나마 감소하는 데, 이는 EITC 재원 조달을 위해 소득세를 징수하여야 하기 때문이다. 소비의 경우도 유사한 패턴을 보이고 있다. 가처분소득의 감소로 인해 전반적으로 소비가 감소하나 저소득층의 경우 가처분소득의 증가와 더불어 소비가 증가하고, 지니계수도 감소하여 분배상태도 호전되는 것으로 나타나고 있다. 보유자산의 경우도 저소득층의 증가 패턴이 나타나고 있으며 지니계수도 감소하여 자산분배도 호전되는 것으로 보인다. EITC는 거시경제 변수의 왜곡을 크게 유발하지 않고 분배상태를 호전하는데 어느 정도 기여할 것으로 보이며, 또한 저소득층 근로자의 후생복지 증진에도 기여할 것으로 예상된다.

3. 기초생보의 효과

기초생보의 효과분석을 위해 경제 [5]와 [9], 경제 [6]과 [10], 경제 [7]과 [11], 경제 [8]과 [12]를 비교할 필요가 있다. 현행의 EITC 지출액은 GDP의 0.55~0.61%에 이를 것으로 보인다. 이 규모는 실업급여 지출액과 비슷한 수준이며, EITC에 비하여 다소 높은 수준이다. 본 연구에서 상정한 경제에서 실업보험과 EITC와 차이가 크지 않음에도 불구하고 급여지출액의 규모가 거시경제 변수에 미치는 영향은 지대한 것으로 나타나고 있다.

GDP의 경우 2.8~4.1%, 자본량의 경우 5.6~7.8%, 소비의 경우 2.2~2.9% 정도의 감소가 예상된다. 노동고용의 경우 숙련근로자에 비하여(0.9~1.5% 감소) 비숙련노동 고용이 대폭적으로 감소하는 것으로 나타났다(3.1~9.7%).

기초생보는 저소득층 근로자의 노동소득에 대한 100% 암묵적 과세이므로 저소득층 근로자의 노동공급을 더 큰 폭으로 줄인다. 최저소득계층의 경우 노동시간이 대폭적으로 감소하는 반면(16.6~20.7%), 전 소득계층의 평균노동시간은 1.5~1.9% 정도 감소하는 것으로 나타났다. 취업률도 이와 유사한 패턴이 나타나고 있다. 취업률의 감소는 저소득층의 경우 part-time에서 더 크게 나타나고 있다. 기초생보급여 지급에 따라 part-time 취업에 따른 소액의 임금수급 요인이 줄어들기 때문인 것으로 생각된다.

저소득근로자의 근로의욕 저하로 인해 이들의 시장소득이 대폭적으로 감소해 분배상태가 악화되어 지니계수가 상승하는 것으로 나타났다. 반면 가처분소득을 기준으로 보면 지니계수가 하락하여 분배상태가 호전되는 것으로 나타나고 있다. 이는 기초생보제도를 통해 저소득층에 상당수준의 이전지출이 이루어지고 있음을 의미한다. 소비의 경우는 소비에 대한 지니계수가 낮아지는 반면, 보유자산을 기준으로 보면 지니계수가 상당폭 상승하여 자산분배는 악화되는 것으로 나타났다.

기초생보는 제도의 특성상 저소득층의 근로의욕과 자산축적 요인을 줄이는 관계로 거

시경제 변수에 미치는 부정적인 영향이 다른 제도에 비하여 크게 나타나고 있다. 또한 시장소득과 자산의 분배상태를 상당수준 악화시킬 것으로 예상된다. 반면 가처분소득과 소비를 기준으로 한 분배상태는 어느 정도 호전시킬 것으로 보인다. 그러나 동일한 폭의 가처분소득과 소비의 지니계수 하락을 유발하기 위해 감내하여야 하는 비용이 상당히 클 가능성이 높다.

4. 최저임금제의 효과

최저임금제의 효과분석을 위해서는 경제 [1]과 [2], 경제 [3]과 [4], 경제 [5]와 [6], 경제 [7]과 [8], 경제 [9]와 [10], 경제 [11]과 [12]를 비교할 필요가 있다. 최저임금제의 경우 정부의 지출액은 없으나 기업의 비숙련근로자의 고용에 직접 영향을 미침으로써 거시경제 변수에 상당히 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

GDP의 경우 최대 0.6%까지 감소하고, 자본의 경우 최고 0.4% 감소하며, 숙련노동력의 경우 0.1~0.7%, 비숙련노동력의 경우는 이보다 큰 규모로 감소하는 것으로 나타났다. 비숙련노동력의 감소는 최저임금제 실시에 따라 비숙련노동에 대한 임금률이 상승하여 노동공급이 증가함에도 불구하고 고용할당에 의해 취업이 제한되기 때문이다. 비숙련근로자의 취업희망자 대비 실제 취업비율이 77.4%(경제 [2]), 77.6%(경제 [4]), 80.4%(경제 [6]), 79.9%(경제 [8]), 97.1%(경제 [10]), 96.3%(경제 [12])로 나타나고 있다. 소비의 경우는 다른 변수에 비하여 감소규모가 작게 나타나 최고 0.2% 감소하는 것으로 나타났다. 거시경제 변수의 변화율이 비교적 작게 나타나는 경우는 기초생보를 전제한 경우이다(경제 [10], [12]). 이는 기초생보제도가 근로의욕을 저해하는 방향으로 작용하여 저소득근로자의 노동공급이 줄어드는 것에 기인한다. 이러한 상황에서 최저임금의 설정에 따라 비숙련노동에 대한 수요가 줄어들더라도 고용할당되는 비율은 높지 않게 나타나고 있다. 그러나 비숙련노동력 고용의 절대적인 수준은 기초생보가 실시되는 상황에서 더 낮게 나타나고 있다.

계층 VII의 경우 평균노동시간과 취업률이 대폭 낮아지는 것으로 나타나고 있다. 특히 full-time 취업이 대폭적으로 줄어들고, 대신 part-time 취업이 대폭적으로 증가하는 것으로 나타나고 있다.

이러한 취업구조의 변화로 인해 저소득층의 시장소득이 큰 규모로 감소하고 있다. 비숙련근로자의 시장소득은 적게는 1.6%에서 많게는 5.7% 감소하고, 이로 인해 지니계수가 소폭이나마 상승하는 것으로 나타났다. 비숙련근로자의 가처분소득은 시장소득에 비하여 감소폭이 작기는 하지만 기초생보를 전제하지 않은 경우 감소의 절대적인 수준은

<표 3> 시나리오별 자원배분의 특징(전 소득계층)

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	
평균노동시간	0.312	0.311	0.311	0.309	0.313	0.313	0.311	0.311	0.307	0.307	0.307	0.306	
취업자 비율 (%)	전 체	76.6	76.7	76	75.9	78.2	78.5	77.5	77.6	76.4	76.3	75.9	75.8
	full-time	62.2	61.7	62.1	61.7	61.1	60.7	60.9	60.6	60.2	60.2	60.4	60.3
	part-time	14.4	15	13.9	14.2	17.1	17.7	16.6	17	16.1	16.1	15.4	15.5
평균시장소득	4.85	4.84	4.79	4.79	4.86	4.85	4.81	4.80	4.71	4.71	4.69	4.70	
평균가처분소득	4.85	4.84	4.80	4.79	4.84	4.83	4.79	4.78	4.70	4.69	4.68	4.68	
평균소비	4.85	4.84	4.80	4.79	4.84	4.83	4.79	4.78	4.70	4.69	4.68	4.68	
평균보유자산	19.94	19.85	19.34	19.30	19.70	19.65	19.24	19.17	18.16	18.11	18.14	18.07	
지니계수	시장소득	0.41	0.41	0.41	0.41	0.40	0.41	0.40	0.41	0.41	0.41	0.41	
	가처분소득	0.41	0.41	0.40	0.40	0.40	0.41	0.40	0.40	0.40	0.40	0.40	
	소비	0.33	0.33	0.33	0.33	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	0.32	
	보유자산	0.50	0.50	0.51	0.51	0.50	0.50	0.50	0.50	0.54	0.55	0.54	0.54
UI 급여	-	-	0.031	0.031	-	-	0.030	0.030	-	-	0.025	0.025	
MLSS 급여	-	-	-	-	-	-	-	-	0.052	0.052	0.048	0.048	
EITC 급여	-	-	-	-	0.021	0.021	0.021	0.021	0.021	0.021	0.021	0.020	
수급자 비율 (%)	UI	-	-	5.0	5.1	-	-	4.9	4.9	-	-	3.5	3.5
	MLSS	-	-	-	-	-	-	-	-	3.3	3.4	3.1	3.2
	EITC	-	-	-	-	23.6	23.9	23.1	23.1	23.5	23.4	23.3	23.0

〈표 4〉 정책실시의 효과

(경제변수의 변화율, %)

		실업보험 ¹⁾	EITC ²⁾	기초생보 ³⁾	최저임금제 ⁴⁾
GDP		-1.3 ~ -0.4	-0.3 ~ -0.2	-4.1 ~ -2.8	-0.6 ~ 0
자본		-2.8 ~ -0.7	-1.1 ~ -0.6	-7.8 ~ -5.6	-0.4 ~ 0.3
노동고용	숙련	-0.5 ~ -0.3	0 ~ 0.1	-1.5 ~ -0.9	-0.7 ~ -0.1
	비숙련	-1.2 ~ -0.3	0 ~ 2.2	-9.7 ~ -3.1	-10.3 ~ -1.5
소비		-1.2 ~ -0.4	-0.3 ~ -0.2	-2.9 ~ -2.2	-0.2 ~ 0.1
임금률	숙련	-0.9 ~ -0.1	-0.4 ~ -0.2	-2.7 ~ -1.9	0 ~ 0.2
	비숙련	-0.9 ~ -0.1	-2.5 ~ -0.2	-0.1 ~ 6.8	1.4 ~ 10.8
평균노동시간		-0.7 ~ -0.2 ⁵⁾	0.2 ~ 0.6	-1.9 ~ -1.5	-0.4 ~ 0
		-1.0 ~ 0 ⁶⁾	-1.0 ~ 0	-0.9 ~ -0.6	0 ~ 0.3
		-3.2 ~ -0.7 ⁷⁾	0 ~ 4.9	-20.7 ~ -16.6	-12.0 ~ -2.5
취업자 비율 (%)	전 체	-1.1 ~ -0.7 ⁵⁾	2.0 ~ 2.3	-2.7 ~ -2.1	-0.1 ~ 0.3
		-1.4 ~ -0.4 ⁶⁾	1.6 ~ 2.6	-1.0 ~ -0.7	0 ~ 0.3
		-6.4 ~ -0.3 ⁷⁾	0.3 ~ 7.1	-32.9 ~ -28.2	-6.8 ~ 3.7
	full-time	-0.3 ~ 0.3 ⁵⁾	-1.9 ~ -1.6	-1.4 ~ -0.5	-0.8 ~ 0
		-0.5 ~ 0.4 ⁶⁾	-4.1 ~ -3.2	-0.8 ~ -0.4	0 ~ 0.3
		-0.8 ~ 0.8 ⁷⁾	-0.3 ~ 3.6	-10.8 ~ 3.9	-19.0 ~ -2.6
part-time	-5.2 ~ -2.9 ⁵⁾	18.5 ~ 19.7	-9.2 ~ -5.5	-0.2 ~ 4.1	
	-4.5 ~ -3.8 ⁶⁾	25.2 ~ 27.3	-2.6 ~ -1.7	-0.3 ~ 1.1	
	-20.1 ~ -2.4 ⁷⁾	1.4 ~ 19.7	-99.8 ~ -99.8	42.5 ~ 74.0	
평균시장소득		-1.2 ~ -0.5 ⁵⁾	0.1 ~ 0.3	-2.9 ~ -2.2	-0.2 ~ 0.1
		-0.9 ~ 0 ⁶⁾	6.7 ~ 7.4	-9.2 ~ -8.9	-0.3 ~ 0
		-0.6 ~ -0.4 ⁷⁾	12.6 ~ 13.4	-20.4 ~ -16.8	-5.7 ~ -1.6
평균가처분소득		-1.2 ~ -0.4 ⁵⁾	-0.3 ~ -0.2	-2.9 ~ -2.1	-0.2 ~ 0.1
		-0.9 ~ -0.2 ⁶⁾	6.2 ~ 6.9	-4.7 ~ -4.4	-0.2 ~ 0
		-0.7 ~ 0 ⁷⁾	11.9 ~ 12.8	-1.6 ~ 4.6	-5.6 ~ 0.1
평균소비		-1.2 ~ -0.4 ⁵⁾	-0.3 ~ -0.2	-2.9 ~ -2.1	-0.2 ~ 0.1
		-0.9 ~ -0.2 ⁶⁾	6.2 ~ 6.9	-4.7 ~ -4.4	-0.2 ~ 0
		-0.7 ~ 0 ⁷⁾	11.9 ~ 12.8	-1.6 ~ 4.7	-5.6 ~ 0.1
평균보유자산		-3.0 ~ -0.1 ⁵⁾	-1.2 ~ -0.5	-7.8 ~ -5.7	-0.4 ~ -0.2
		-3.1 ~ 0.1 ⁶⁾	4.3 ~ 7.8	-37.9 ~ -26.5	-15.5 ~ 0.2
		-1.9 ~ 0.9 ⁷⁾	8.5 ~ 13.8	-47.5 ~ -39.7	-14.8 ~ 4.4

주 : 1) [1]→[3], [2]→[4], [5]→[7], [6]→[8], [9]→[11]
 2) [1]→[5], [2]→[6], [3]→[7], [4]→[8]
 3) [5]→[9], [6]→[10], [7]→[11], [8]→[12]
 4) [1]→[2], [3]→[4], [5]→[6], [7]→[8], [9]→[10], [11]→[12]
 5) 전체소득계층
 6) 소득계층 VI
 7) 소득계층 VII

상당히 크게 나타나고 있다(4.7~5.6%). 기초생보를 전제할 경우 비숙련근로자의 소득감소 규모가 미미하거나 다소간 증가하고 있다. 지니계수의 경우 대부분의 경우 소폭이나마 상승하고 있다. 대부분의 경우 소비의 감소폭은 가처분소득의 감소폭과 비슷한 규모로 나타나고 있으며, 소비에 대한 지니계수도 소폭 상승하는 것으로 나타나고 있다. 보유자산의 경우 감소폭이 저소득층에 더 크게 나타나 지니계수에도 변화가 미미하거나 소폭 상승하는 것으로 나타났다.

최저임금제는 제도의 특성상 비숙련노동계층인 최저소득계층에 집중적으로 영향을 미친다. 이 제도는 노동할당에 의해 비숙련근로자의 취업을 제한하여 이들의 소득과 소비의 감소를 유발하고 분배상태를 악화시키는 방향으로 그 효과가 나타나고 있다. 이는 이 제도가 저소득층의 생활향상이라는 제도 도입의 취지와 상반된다.

IV. 요약 및 정책적 시사점

본 자료에서는 일반균형모형을 이용하여 저소득층 지원정책의 예인 실업보험, EITC, 기초생보, 그리고 최저임금제도의 실효성에 대해 분석하고 이 제도들의 효과를 상호 비교하였다. 제도의 실효성 분석은 비용 대비 효과분석의 개념을 기본으로 하였다. 제도 실시를 위한 투입 자원 혹은 거시경제 변수의 악화 규모 대비 저소득층 소득의 향상 혹은 분배상태의 호전의 관점에서 제도의 실효성을 살펴보았다. 본 연구의 분석을 통해 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

실업보험제도의 도입은 거시경제 변수를 악화시키며 그 규모도 상당히 큰 것으로 나타났다. 제도의 성격상 노동시간, 취업률, 가처분소득, 소비지출의 감소폭이 대체적으로 저소득층에 비하여 고소득층에 더 큰 변화를 유발하여 가처분소득과 소비의 분배상태를 호전시키는 경향이 있다. EITC의 경우, 실업보험과 달리 제도 수혜계층이 저소득층 근로자이며 또한 취업자에게만 급여가 지급되는 관계로 소득, 소비, 자산의 분배를 호전시키며, 또한 왜곡 요인이 비교적 적은 제도라고 할 수 있다. 거시경제 변수의 왜곡을 크게 유발하지 않고 분배상태를 호전시키는 데에 어느 정도 기여할 것으로 생각된다. 기초생보는 제도의 특성상 저소득층의 근로의욕과 자산축적 요인을 줄이는 관계로 거시경제 변수에 미치는 부정적인 영향이 다른 제도에 비하여 크게 나타나고 있다. 또한 시장소득과 자산의 분배상태를 상당 수준 악화시킬 것으로 예상된다. 반면 가처분소득과 소비를 기준으로 한 분배상태는 어느 정도 호전시킬 것으로 보인다. 그러나 동일한 폭의 가처분소득과 소비의 지니계수 하락을 유발하기 위해 감내하여야 하는 후생비용이 상당히 클 가

능성이 높다고 생각된다. 최저임금제는 제도의 특성상 비숙련노동계층인 최저소득계층에 집중적으로 영향을 미친다. 이 제도는 노동할당에 의해 비숙련근로자의 취업을 제한하여 이들의 소득과 소비의 감소를 유발하고 분배상태를 악화시키는 방향으로 그 효과가 나타나고 있다. 이는 이 제도가 저소득층의 생활향상이라는 제도 도입의 취지와 상반된다. 최저임금제도하에서 고용되는 비숙련근로자의 경우 소득이 증가하여 후생복리가 향상되지만 취업하지 못하는 비숙련근로자의 경우 소득의 대폭적인 감소를 경험하게 된다. 따라서 비숙련근로자의 경우 실업위험 이외에 제도에 의한 또 다른 불확실성에 직면하게 되며 이로 인해 후생복리가 향상될 가능성이 희박하다고 생각된다.

이 제도들의 후생증진효과 측면에서 보면, EITC가 여타 제도에 비하여 저소득층 근로자의 후생을 증진시키는데 효과적인 것으로 예상된다. 기초생보의 경우 최저소득계층의 후생증진의 절대적인 규모가 가장 크지만, 이를 위해 감내하여야 하는 중간소득계층 및 고소득계층의 후생비용의 규모가 상당히 크며, 또한 제도 실시에 따른 거시경제 변수의 악화도 그 정도가 상당히 클 것으로 예상된다. 최저임금제에 따라 비숙련근로자의 임금 수준이 향상되어 후생증진 효과가 발생할 여지는 있지만, 본 연구의 정책시뮬레이션 결과 많은 경우 고용할당으로 인한 비자발적 실업의 존재로 인해 전반적으로 후생수준이 하락할 가능성이 높다. 실업보험의 경우 제도 수혜대상이 저소득층 근로자뿐만 아니라 중간소득 및 고소득계층 근로자를 모두 포괄하므로, 저소득계층 근로자의 후생을 증진시키기 위해서는 상당히 큰 규모의 자원배분 왜곡을 감수하여야 할 것으로 예상된다.

본 연구의 정책시뮬레이션에서 얻은 결과를 바탕으로 정책의 실효성을 살펴보면, 근로장려세제가 비교적 작은 왜곡을 유발하고 저소득층의 소득 증가와 분배상태 호전을 유발할 수 있다는 점을 알 수 있다. EITC의 경우 다른 제도와 달리 시장친화적인 성격이 강하다. 기초생보가 저소득 근로자에게 높은 암묵적 세율을 부과하고 최저임금제도가 고용할당을 야기하는 반시장적인 효과를 유발하는 것과 달리 취업자에게만 급여를 지급하는 관계로 근로의욕 저해효과가 비교적 작은 점이 이러한 결과를 유발하였다고 하겠다. 반면 기초생보의 경우 가처분소득과 소비 측면에서 분배를 호전시키는 효과가 있으나 이를 위해서는 큰 규모의 경제적 비용을 지불하여야 한다는 문제점이 있으며, 최저임금제의 경우 고용할당으로 인해 고용되지 않은 사람들의 소득의 감소를 유발한다는 문제가 있다. 다시 말하면, 최저임금제도는 저소득 비숙련근로자 집단 내의 불평등을 야기하며, 실업위험 이외에 또 다른 형태의 불확실성인 고용할당의 가능성으로 인해 저소득근로자의 후생증진을 기대하기 어렵다고 생각된다.

EITC의 강화가 대체적으로 적절한 정책개편 방향이기는 하지만, 이와 관련해서 추가적인 고려가 필요하다. 본 연구에서는 경기변동과 관련한 EITC의 단점이 충분히 고려되지 못했다. 본 연구에서는 실업위험이 외국에 비하여 비교적 작은 한국의 상황을 상정한

것으로 실업위험이 현저히 큰 경우 EITC 제도의 실효성이 제한적일 가능성도 배제하지 못한다.

최저임금제와 관련하여 비숙련 노동시장의 불균형 분석과 경쟁관계에 있는 Card and Krueger(1994)의 비숙련노동시장에서의 수요독점이론을 반영하여 완전경쟁시장에서의 결과와 비교분석할 필요가 있다. 본 연구에서는 완전경쟁 비숙련 노동시장을 상정한 관계로 비숙련 노동시장에서 고용할당 현상이 발생하였다. 비숙련 노동시장의 구조에 대해서는 향후 연구가 필요하다. 이러한 관점에서 완전경쟁시장 가설과 수요독점시장 가설 중 어느 쪽이 비숙련 노동시장에서 발생하는 현상을 적절하게 설명하는지에 대한 검토가 필요하며²⁾ 이러한 검토를 바탕으로 최저임금제의 효과분석이 향후 이루어질 필요가 있다고 생각된다. **KLI**

<참고문헌>

남재량 · 안태현 · 안종범 · 전영준(2009), 『빈곤대책연구 I』, 노동부.

전영준 · 남재량(2011), 「최저임금과 기타 소득정책과의 비교」, 『최저임금 효과분석』, 한국노동연구원.

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.

Formby, John P., John A. Bishop and Kim Hoseong(2005), *Minimum Wages and Poverty: An Evaluation of Policy Alternatives*, Amsterdam Elsevier.

Neumark, David and William Washer(2007), “Minimum Wages and Employment”, *Foundations and Trends in Microeconomics* 3(1~2), pp.1~182.

2) 수요독점이론을 뒷받침하는 국내 연구는 찾아보기 힘들다. 반면 최근 남재량 외(2009)의 경우 최저임금수준의 상향조정이 실업률을 소폭 상승시킨다는 연구결과를 제시하였다. 추가적인 관련 실증 연구를 감안하여 향후 시뮬레이션 모형이 개선될 필요가 있으나, 현시점에서는 완전경쟁 비숙련 노동시장을 상정하는 것이 무리가 없어 보인다. 외국의 경우도 수요독점이론을 지지하는 실증분석 결과는 많지 않다. 특히 Neumark and Washer(2007)는 미국의 최저임금제의 고용효과에 대한 연구에 대한 방대한 조사를 통해 대부분의 연구가 최저임금제가 고용을 감소시킨다는 실증분석 결과를 제시하는 점을 확인하여 수요독점이론을 지지하기 어렵다는 결론을 내렸다. 또한 기술이 최저수준인 최저소득계층 근로자의 경우 최저임금제에 의한 고용감소 효과(혹은 실업률의 상승효과)가 매우 크게 나타나는 기존의 연구결과가 다수 있음을 밝혔다.