

# 최저임금과 근로장려세제의 관계 및 개선방안

2018. 12.

김 현 경

한 국 보 건 사 회 연 구 원

**【책임연구자】**

김현경 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요저서】**

시간제 일자리 확산이 소득불평등과 빈곤에 미치는 영향  
한국보건사회연구원, 2015(공저)

근로빈곤층 경제활동상태 변화와 복지정책 수요  
한국보건사회연구원, 2016(공저)

**【공동연구진】**

임완섭 한국보건사회연구원 부연구위원

최요한 한국보건사회연구원 전문연구원

## 제 출 문

소득주도성장특별위원회 귀하

본 보고서를 『최저임금과 근로장려세제의 관계 및 개선방안』 연구용역에 관한 최종보고서로 제출합니다.

연구책임자: 김현경 연구위원

2018년 12월  
한국보건사회연구원 원장  
조 홍 식



# 목 차

제1장 연구배경과 목적 .....	1
제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토 .....	5
제1절 최저임금이 고용과 빈곤에 미치는 영향 .....	7
제2절 근로장려세제가 고용과 빈곤에 미치는 영향 .....	8
제3절 최저임금과 근로장려세제의 상호작용 .....	10
제3장 해외사례 .....	11
제1절 미국의 최저임금과 EITC .....	13
제2절 영국의 CTC, WTC, 최저임금 .....	18
제4장 최저임금과 근로장려세제가 가구소득에 미치는 영향 .....	27
제1절 분석자료와 방법 .....	29
제2절 기초분석결과 .....	34
제3절 정책효과 모의실험 .....	50
제5장 결론 .....	59
제1절 근로장려세제 개선방향 .....	61
제2절 최저임금과 근로장려세제의 관계 .....	67
참고문헌 .....	71
부록 .....	75

## 표 목차

<표 3-1> 미국의 EITC의 총소득요건과 최대급여액 .....	16
<표 3-2> 미국의 주정부 또는 지방정부의 EITC의 추가 급여액 수준 .....	17
<표 3-3> 미국 일부 주정부 최저임금 인상률 .....	18
<표 3-4> 한부모 가족 형태와 분포 .....	19
<표 3-5> Working Tax Credit의 급여산정 요소 .....	23
<표 3-6> Working Tax Credit 급여액: 자녀가 없는 경우 .....	23
<표 3-7> Working Tax Credit 급여액: 자녀가 있는 경우 .....	23
<표 3-8> Child Tax Credit의 급여산정 요소 .....	24
<표 3-9> Child Tax Credit 급여액 .....	24
<표 4-1> 총소득 요건 관련 복지패널 변수 .....	30
<표 4-2> 재산 요건 관련 복지패널 변수 .....	30
<표 4-3> 근로장려세제 지급 가구수와 지급액 비교: 국세통계연보와 한국복지패널(귀속소득 2016년) .....	31
<표 4-4> 현행 근로장려세제와 2018년 세법개정안(2018.07.30.) 비교 .....	33
<표 4-5> 최저임금 노동자 소득분포 .....	35
<표 4-6> 소득계층별 종사상지위 분포 .....	36
<표 4-7> 최저임금 노동자의 빈곤율 .....	38
<표 4-8> 근로장려금 수급(응답)자의 빈곤율 .....	38
<표 4-9> 최저임금 노동자의 EITC 수급율 .....	39
<표 4-10> 최저임금 노동자의 소득계층별 가구특성 .....	40
<표 4-11> 소득분위별·가구유형별 연령 분포 .....	47
<표 4-12> 소득분위별·가구유형별 취업자수 분포 .....	48
<표 4-13> 최저임금 인상에 따른 취업상태별 소득 변화 .....	51
<표 4-14> 최저임금 인상에 따른 최저임금 노동자의 빈곤율 변화 (중위소득 50%미만) .....	52
<표 4-15> 시장소득 구간별 균등화가처분소득 평균 증가액 .....	52
<표 4-16> 근로장려금 인상에 따른 최저임금 노동자의 빈곤율 변화(중위소득 50%미만) .....	53
<표 4-17> 가구유형별·소득계층별 근로장려금 인상 전후 가처분소득 .....	54
<표 4-18> 최저임금 인상과 근로장려금 확대에 따른 소득증가액 .....	55
<표 4-19> 최저임금 인상과 근로장려금 확대에 따른 최저임금 노동자의 빈곤율 변화(중위소득 50%미만) .....	56
<표 4-20> 가구유형별·소득계층별 최저임금 인상과 근로장려금 확대에 의한 가처분소득 평균 증가액 .....	56
<표 4-21> 시나리오별 가처분소득 계층이동 .....	58
<표 5-1> 한국과 미국 EITC 주요 파라미터 .....	61
<표 5-2> 미국과 한국 빈곤선과 EITC 소득구간, 급여수준 비교 .....	63
<표 5-3> 미국과 한국 최저임금과 EITC 소득구간, 급여수준 비교 .....	63
<표 5-4> 미국의 일부 주정부 최저임금과 EITC 소득구간, 급여수준 (2018년 기준) .....	63
<표 5-5> 2018년 기준 연간 중위소득과 상대빈곤선 .....	65
<표 5-6> 법정 최저임금과 근로장려세제의 장단점 .....	68
<부표 1> EITC 효과 선행연구 요약 .....	75

## 그림 목차

[그림 1-1]	한국의 사회안전망 .....	3
[그림 1-2]	최저임금액과 인상률(명목, 실질) .....	4
[그림 3-1]	두 자녀가 있는 한부모가구의 EITC 급여: 1979, 1993, 1996, 2014년 .....	14
[그림 3-2]	자녀의 수에 따른 최대 실질 EITC 급여액 .....	15
[그림 3-3]	자녀의 수에 따른 최대 실질 EITC 급여액 .....	15
[그림 3-4]	조세급여프로그램개편으로 인한 프로그램 구성의 변화 .....	21
[그림 3-5]	CTC와 WTC의 급여체계 .....	25
[그림 4-1]	근로장려세제(2018년) .....	29
[그림 4-2]	소득구성 .....	32
[그림 4-3]	최저임금 노동자 소득분포 .....	37
[그림 4-4]	소득분위별·취업상태별 가구유형 분포 .....	42
[그림 4-5]	소득분위별·취업상태별 연령대 분포 .....	43
[그림 4-6]	소득분위별·취업상태별 종사상 지위 분포 .....	44
[그림 4-7]	가구유형과 소득분포 .....	46
[그림 4-8]	가구유형별·소득분위별 가구원수별 중위소득 대비 가처분소득 평균 비율 .....	49
[그림 5-1]	미국과 한국 빈곤선과 EITC 소득구간, 급여수준 비교 .....	67





제 1 장

연구배경과 목적



한국은 전 세계 다른 나라와 마찬가지로 불평등이라는 문제를 해결하기 위해 다각도의 학술적 논쟁과 더불어 정책적 방안을 모색하고 있다. 특히 2018년에 접어들면서 최하위 10%의 소득이 감소하여, 다른 소득계층과의 격차가 더 커지는 현실에서 저소득가구의 소득을 증대하기 위한 정책에 대한 절박함은 커져왔다. 이 연구는 이를 배경으로 일하는 저소득가구의 소득을 증대하기 위한 바람직한 정책적 대응방안은 무엇인가에 대한 해답을 찾고자 한다.

극빈층, 빈곤층, 차상위, 차차상위 계층을 포괄하는 저소득계층의 가처분소득을 증대하고 소비여력을 향상시키기 위해서 기초생활보장제도, 각종 수당 등 현금지원과 의료·주거서비스 등 다양한 현물지원을 제공하는 다양한 정책이 있다. 빈곤층에게는 기초생활보장제도가 사회안전망 역할을 하고, 일반국민들에게는 실업이나 질병 등과 같은 위험으로부터 사회보험이 안전망 역할을 하고 있다. 하지만 한국은 완전고용에 가까운 노동시장으로 인해 실업 등 노동자 가구의 사회적 위험에 대응하는 사회안전망을 갖추는 필요성을 뒤늦게 깨닫기 시작했고, 경제정책이 사회정책에 우선하는 복지정책적 특성상, 그리고 근로를 우선시하는 사회적 가치로 인해 일하는 저소득 가구에 대한 충분한 사회정책적 대응기제를 갖추지 못했다. 하지만 노동시장 불안정성으로 잦은 이직을 경험하는, 취업상태이지만 충분하고 안정적인 수입을 얻을 수 없는 근로빈곤층은 점차 증가하고 있기 때문에, 빈곤과 저소득으로부터 보호할 사회안전망의 필요성은 더욱 커지고 있다.

[그림 1-1] 한국의 사회안전망



최저임금제도와 근로장려세제는 핵심적인 두 가지의 근로빈곤층 소득지원 정책이다. 실업상태일 때 실업급여와 취업성공패키지의 참여수당이 현금지원 기능을 하지만 취업 저소득가구에겐 해당되지 않고, 취업 및 비취업 극빈가구에겐 기초생활보장제도의 생계급여가 지급되지만 근로능력이 있는 수급자에게는 조건부 수급만이 가능하므로 근로연령층에 대한 기초생활보장제도의 소득지원

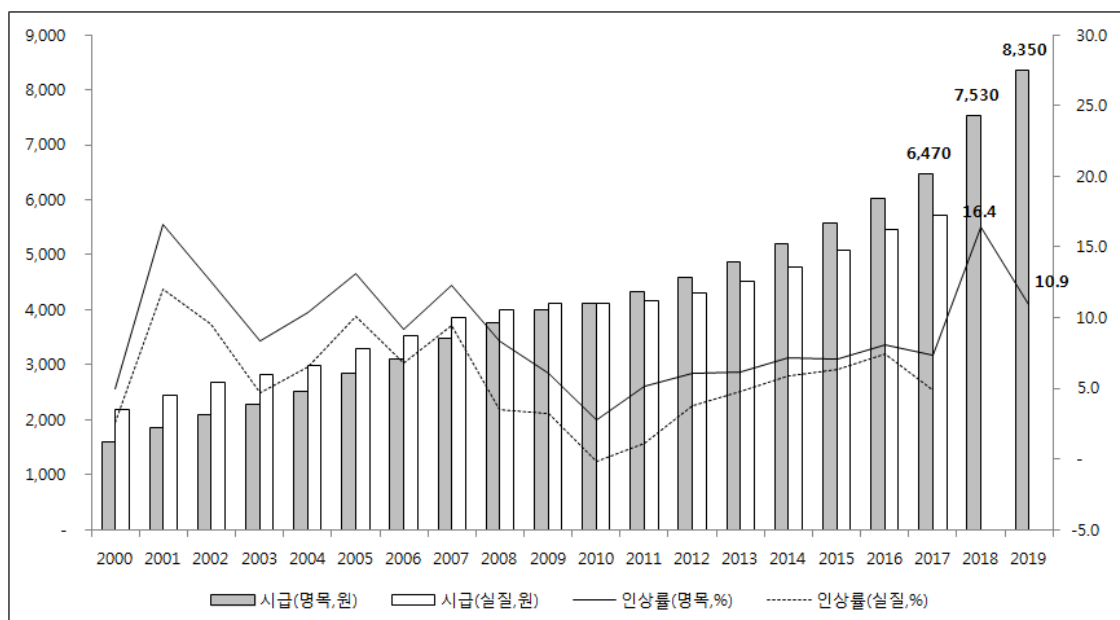
기능은 제한적이다.

본 연구는 저소득층 가운데 일을 하는 빈곤층과 저소득가구의 소득에 최저임금제도와 근로장려세제가 미치는 영향을 분석함으로써 잠재적인 고용감소 효과는 줄이되, 소득증대 및 분배개선 효과를 낼 수 있는 정책조합, 최저임금과 근로장려세제의 관계성을 찾고자 한다.

최저임금제도와 근로장려세제의 핵심적인 특징들은 다음과 같다. 먼저, 최저임금제도는 최저수준의 시간당 임금을 보장할 필요가 있다는 윤리적인 당위성과, 또한 불완전경쟁 노동시장을 이론적 근거로 하여 최저임금의 인상이 고용을 저해하지 않으면서 저숙련 노동자의 경제적 웰빙을 증진시킬 수 있다는 이론적·실증적 배경에 근거한다. 많은 실증연구와 메타평가의 결과는 최저임금이 고용에 미치는 영향에 대한 일관된 실증연구 결과는 없으며, 10대나 저숙련 노동자와 같은 특정 집단에게 유의한 음(-)의 효과를 보여주는 경우에도 그 크기는 미미하다는 다수의 연구결과가 있다. 근로장려세제는 주로 최저임금제도가 가질 수 있는 부정적인 고용 영향 없이 저숙련 노동자 및 빈곤가구의 노동시장 참여를 증진시켜 실질적인 소득증대를 가져올 수 있는 대안적인 정책으로 인식되고 있다. 저소득 계층의 노동시장 참여와 고용, 소득증대에 미치는 영향에 주목하여 부정적인 효과를 줄이면서 소득증대를 꾀할 수 있는 제도적 방안을 찾고자 한다.

현재 우리나라는 최저임금의 대폭 인상을 진행 중에 있으며, 또한 2008년 도입된 근로장려세제를 2019년에 대폭 확대할 예정에 있다. 이러한 상황은 최저임금제도와 근로장려세제와 관련된 최신까지의 이론적 및 실증적 연구들을 면밀히 검토할 것을 요구한다. 이에 본 연구는 각 제도가 고용 및 빈곤에 미치는 이론적 근거를 재검토하며, 또한 최신까지의 실증연구들의 증거들을 살펴본다. 또한 한국복지패널을 활용해 다양한 정책조합의 효과를 분석하고, 이로부터 정책적 함의를 얻고자 한다.

[그림 1-2] 최저임금액과 인상률(명목, 실질)



## 제 2 장

# 이론적 배경 및 선행연구 검토

제1절 최저임금이 고용과 빈곤에 미치는 영향

제2절 근로장려세제가 고용과 빈곤에 미치는 영향

제3절 최저임금과 근로장려세제의 상호작용



## 제1절 최저임금이 고용과 빈곤에 미치는 영향

최저임금제도는 저숙련 근로자, 또는 빈곤가구를 근로빈곤으로부터 보호하기 위해서 시행되는 제도이다. 따라서 기존의 많은 연구들은 최저임금제도가 저숙련 근로자에 대한 수요를 감소시켜 고용을 저해하지는 않는지, 또는 가구빈곤에 실제적으로 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보았다.

먼저, 이론적으로 최저임금의 증가는 완전경쟁 노동시장의 가정 하에서는 반드시 고용을 감소시키지만, 불완전경쟁 노동시장의 가정 하에서는 반드시 고용을 감소시키지 않는다(Manning, 2015). 불완전경쟁 노동시장에서 최저임금의 증가가 고용에 대한 양방향의 가능성을 모두 가질 수 있다는 명제는 (a) 수요독점모델, 또는 (b) 실업과 공석(vacancy)과 같은 마찰의 존재를 가정하는 모델들로부터 도출될 수 있다(Manning, 2015).

또한 완전경쟁 노동시장의 가정 하에서도 최저임금의 증가가 고용을 감소시키는 영향은 다음의 이유들로 인하여 크지 않을 수 있다(Manning, 2015). 첫째, 노동수요에 있어 중요한 것은 임금이 아니라 총 인건비이며, 인건비에 대한 노동시장 곡선의 탄력성은 낮을 수 있다. 둘째, 저임금 근로자의 고용 비중이 높은 부문들은 주로 비교역 부문들이며, 따라서 최소한 인건비 상승으로 인하여 상대적 경쟁 우위가 약화되는 영향은 작을 수 있다. 그러나 모든 이론들은 최저임금이 고용을 증가시킬 수 있는 가능성에는 상한이 있음을 함의한다(Manning, 2015).

반면, 실증연구들의 증거들은 일관된 결론들을 제공하지는 않는다. 미국에 대한 최근 연구들 중 Allegretto et al.(2011)와 Dube(2010)는 기존 연구들의 방법론적 한계를 비판하면서 미국에서 최저임금이 고용에 미치는 영향은 없거나 매우 미미하다는 추정치를 제공하였으나, Neumark et al.(2014)는 이들의 연구들의 방법론적 한계를 지적하고 새로운 방법을 제안하여 최저임금이 고용을 낮추는 분명한 효과가 존재한다는 추정치를 제공한 바 있다. 또한 영국에서 이루어진 실증연구들은 최저임금이 고용에 미치는 영향을 규정하기 어렵다는 것을 보여준다(Manning, 2015). 결론적으로 아직까지는 최저임금이 고용에 미치는 영향에 대한 어떠한 일관된 결론이 존재한다고 보기는 어렵다.

한편, 실증연구들은 최저임금의 인상이 빈곤의 완화에 대하여 다음의 이유들로 인하여 기여하지 못함을 보여준다(Sabia, 2015). 첫째, 다수의 빈곤 가구는 최저임금의 혜택을 받지 못한다. 그 이유는 빈곤한 가구들이 빈곤한 주된 이유가 시간당 임금이 낮아서가 아니라, (a) 적은 노동시장, (b) 소득 대비 너무 많은 가구 구성원, (c) 2차(또는 3차) 소득자의 부재이기 때문이다. 둘째, 노동시장이 경쟁적이면 최저임금 인상은 고용을 감소시키고 또한 고용된 근로자들의 노동시간을 감소시킬 수 있다. 일부의 선행연구들은 최저임금이 저소득 가구의 소득에 오히려 부정적인 영향을 미침을 보여

준다(Neumark & Wascher, 2001; Burkhauser et al., 1996; Neumark & Wascher, 2008). 반면, Romich(2018)는 최저임금제도의 빈곤 빈곤감소효과가 작기는 하지만, 그 효과가 저소득가구에 집중되어 있음을 보여준다.

국내의 최근 연구들의 결과들은 다음과 같다. 황선웅(2018)은 최저임금 인상이 고용에는 유의미한 영향을 미치지 않았으나 저임금과 불평등은 유의하게 개선시킨다는 것을 발견하였으며, 홍민기(2018)는 최저임금 인상이 고용에는 유의미한 영향을 미치지 않았으나 노동시간을 유의하게 감소시킨다는 것을 발견하였다.

## 제2절 근로장려세제가 고용과 빈곤에 미치는 영향

부의 소득세(negative income tax)는 정책적으로 크게 두 가지의 목표를 가진다. 하나는 근로빈곤을 완화하는 것이고 다른 하나는 복지 의존적인 집단의 근로참여를 증진시키는 것이다. 부의 소득세는 특정한 특성을 가진 가구에 어느 정도의 소득지원을 할지에 대한 구체적인 정책설계를 가지고 있으므로, 만약 부의 소득세가 대상가구의 노동시장참여를 변화시키지 않는다고 가정한다면 부의 소득세의 빈곤 완화 효과는 매우 명확하다.

따라서 빈곤에 미치는 영향에 대해서는 최저임금보다 EITC가 효과적이라는 것에 대해서 어느 정도 일반적인 합의가 존재하는 것으로 보인다. Burkhauser(2015, p.1)은 다음과 같이 언급하였다: “최저임금 도입과 인상은 빈곤 감소를 위해 보통 사용되는 정책이다. 하지만 최저임금이 이 목표를 이룰 가능성은 거의 없다. 최저임금 인상이 일부 빈곤 가정의 임금 소득을 증가시키고 빈곤에서 벗어나게 하겠지만, 일부 다른 근로자들은 일자리를 잃고 가정을 빈곤의 나락으로 떨어지게 할 수 있다. 그 반면, EITC를 개선하면 훨씬 더 적은 비용으로 같은 수준의 소득 이전이 가능할 수 있다.”<sup>1)</sup> (Sabia, 2005, p.131에서 재인용)

또한 유경준(2013, p.9)은 반빈곤정책으로서 EITC가 최저임금보다 더 효과적으로 평가되는 이유들을 다음과 같이 정리하고 있다. “첫째 EITC는 최저임금과 달리 고용위축효과가 적은 것으로 나타난다는 점이다. 최저임금 인상은” 소득 향상효과가 있음에도 불구하고 저소득근로자의 고용을 축소시켜 소득효과를 상쇄하는 반면, EITC는 고용주의 직접노동비용을 상승시키지 않는 상태에서 소득을 보전하는 장점이 있다(Wicks-Lim and Thompson[2010]). 둘째, 자녀를 둔 저소득가구의 경우, EITC와 최저임금제 모두 소득 향상효과를 보이고 있으나, EITC의 효과가 최저임금제에 비해

1) “Introducing or increasing a minimum wage is a common policy measure aimed at reducing poverty. But the minimum wage is unlikely to achieve this goal. While a minimum wage hike will increase the wages of some poor families and lift them out of poverty, some workers will lose their jobs, pushing their families into poverty. In contrast, improving the earned income tax credit can provide the same income transfers to the working poor at far lower cost. Earned income tax credits effectively raise the hourly wages only of workers in low- and moderate-income families, while increasing labor force participation and employment in those families.”



두 배 이상 높은 것으로 분석된다(Neumark and Washer[2000]). 또한 Meyer and Rosenbaum(1999)의 연구에 의하면, EITC는 자녀를 둔 편모의 실질소득을 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 셋째, 최저임금제도는 저소득가구를 타깃으로 하는 EITC와 달리 저임금 근로자를 타깃으로 하기 때문에, 고소득가구에 속한 자녀들에게도 혜택이 돌아간다는 점에서 가구별 불평등을 해소하는 효과가 EITC에 비해 상대적으로 적다. 실제로 1990년과 1991년에 인상된 최저임금의 소득효과를 분석한 결과, 상위소득가구에도 혜택이 돌아감에 따라 가구별 소득불평등 해소에 다소 한계가 있는 것으로 나타났다(Burkhauser et al.[1996]). 넷째, EITC는 저소득가구의 노동공급을 늘리도록 유인함에 따라 시장임금이 낮아져 소득저하로 연계될 수 있는 위험도 존재한다(Leigh[2010]; Rothstein[2008]). 반면, 최저임금제도는 노동공급 증가에 따른 임금저하효과를 방지하는 장점이 있다. 따라서 미국의 경우, EITC와 최저임금제도는 상호 보완재적 반빈곤정책으로 기능하고 있다고 볼 수 있다(Berin[2009]).” 또한 Liebman(1988)와 Scholz(1994)는 EITC 지출의 상당 부분이 빈곤 가구에 돌아간다는 것을 보여주었다. Hoynes and Patel(2015)는 1993년의 EITC 확대에 대하여 분석한 결과, EITC의 \$1,000 증가는 고용을 7.3% 증가시키고 빈곤선의 이하 가구의 비율을 9.4% 감소시킨다는 것을 발견하였으며, 빈곤감소효과는 빈곤선 75-100%에 집중되어 있다는 것을 발견하였다.

단, 윤희숙(2012)은 우리나라의 근로장려세제가 절대빈곤율과 상대빈곤율의 감소 모두에 영향을 미치지 않음을 발견하였으며, 이 이유를 주로 조세행정적인 문제에서 발생한 것으로 추론하고 있다.

반면, 부의 소득세는 이론적으로 점증구간에서만 노동시장참여를 증가시킨다(Eissa and Liebman, 1996). 따라서 부의 소득세의 고용증진 효과는 이론적으로 공공부조에 비하여 높은 의중임금(reservation wage)을 가진 복지 의존 집단에게서만 나타난다. 예를 들어, 미국의 기존 연구들은 EITC가 자녀가 있는 저소득 여성과 가족들의 노동시장참여와 근로소득을 증가시키는데 효과적임을 보여준다(Neumark & Wascher, 2011). Ellisa & Lebman(1996)는 EITC 증가가 젊고 저숙련의 자녀가 있는 여성의 고용을 증가시킨다는 것을, Meyer(2002)는 EITC 증가가 한부모 여성의 고용을 증가시킨다는 것을, Grogger(2003)는 EITC 증가가 여성 가구주 가족의 고용과 근로소득을 증가시킨다는 것을 보여주었다. 물론, 한편으로 EITC는 시장임금을 감소시킬 수 있으며, 이는 EITC의 수급권이 있는 근로자들에게 돌아갈 것으로 의도된 이익이 고용주에 돌아갈 수 있으며, 또한 EITC 수급권이 없는 저숙련 근로자들의 임금과 소득에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 함의한다(Neumark & Wascher, 2011). 반면, 점증구간보다는 주로 평탄구간, 점감구간, 또는 소득상한선을 넘어선 구간에 존재하는 집단들에게는 고용의 감소를 불러일으킬 수 있으며, Elssa and Hoynes(2004)는 미국의 EITC의 확대가 기혼 여성의 노동시장참여를 감소시킨다는 것을 보여주었다.

그러나 우리나라에서는 미국의 한부모 여성과 같이 공공부조에 비하여 높은 유보임금으로 인하여 복지의존상태에 있는 집단이 확연하게 나타나지는 않는 것으로 보인다. 따라서 국내의 기존의 많은

실증연구들이 근로참여에 대한 다양한 결과들을 보고하고는 있으나, 박지혜·이정민(2018)의 지적과 같이 대부분의 연구들이 근로장려세제의 비수급자를 일괄적으로 통제변수로 분류하였다는 문제, 제도 자체의 적은 인센티브, 제도 자체의 지속적인 크고 작은 변화들, 그리고 낮은 인지수준으로 인하여 아직까지 우리나라의 근로장려세제의 고용효과에 대한 일관된 결론을 내리기에는 어려운 측면이 있는 것으로 보인다. 국내의 기존 실증연구들의 결과는 부록에 요약적으로 제시하였다.

### 제3절 최저임금과 근로장려세제의 상호작용

기존의 연구들에서는 주로 최저임금과 EITC의 고용과 빈곤에 미치는 각각의 영향을 기초로 두 제도를 비교하거나 또는 보완적인 시각에서 바라보았지만, 최근에는 두 제도의 상호작용에 대한 관심도 나타나고 있으며 Neumark & Wascher(2011)는 이에 대한 선도적인 연구를 수행한 바 있다.

가장 대중적으로는 EITC의 증가로 인하여 임금이 감소되는 효과를 최저임금의 인상으로 대응함으로써 EITC의 효과성을 증진시킬 수 있다는 논의가 있을 수 있으나, 엄밀히 말하면 이는 단순히 최저임금의 분배적 효과일 뿐이며, 최저임금이 EITC의 효과성을 증진시키는 효과는 아니다 (Neumark & Wascher, 2011).

최저임금과 EITC의 상호작용은 특정 집단에 대한 고용을 증가시킴으로써 분배적 효과를 가져오는 측면에서 찾을 수 있다(Neumark & Wascher, 2011). 예를 들어, 인상된 최저임금 수준이 한부모 여성의 의중임금(reservation wage)보다 아래일 경우, 최저임금의 인상은 한부모 여성을 노동시장에 참여시키게 할 수 없다. 그러나 높은 최저임금과 높은 EITC의 결합은 한부모 여성의 의중임금보다 실효임금(effective wage)을 높게 함으로써, 한부모 여성을 노동시장으로 진입시킬 수 있으며, 이는 10대로부터 한부모 여성으로의 분배적 효과를 가져올 수 있다. 그러나 EITC의 수급권이 없는 저숙련 노동자는 높은 최저임금과 높은 EITC 각각으로부터 이중적인 부정적 고용 영향을 받을 수 있다.

# 제 3 장

## 해외사례

제1절 미국의 최저임금과 EITC

제2절 영국의 CTC, WTC, 최저임금



## 제1절 미국의 최저임금과 EITC

Nichols & Rothstein(2015)는 미국의 EITC 도입의 역사적 과정에 대한 상세한 설명을 제공하고 있다. 1960년대 미국의 빈곤과의 전쟁(War on Poverty)을 기점으로 복지국가가 크게 성장함에 따라, 자산조사 반빈곤 프로그램들이 근로유인을 감소시키고 복지의존을 가져온다는 비판이 제기되었다. 이에 대표적으로 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)과 같은 학자들은 음의 소득세(Negative Income Tax, NIT)를 지지하였다. 이에 1969년에 닉슨(Nixon) 대통령은 1969년에 NIT인 Family Assistance Plan(FAP)을 시행하였다. 그러나 이는 급여액의 많은 비중이 필요가 적은 집단(조기은퇴자, 학업 중인 자)에 돌아가고, 높은 점감률(phase-out rate)으로 인하여 근로 디스인센티브를 상당히 발생시키는 단점을 가졌다.

이에 상원의원인 Russel Long을 중심으로, FAP의 단점을 보완하고자 하는 노력들이 제기되었으며 마침내 Long이 제안한 work bonus(현재의 EITC)가 1975년에 1년의 일몰시한이 있는 프로그램으로 시행되었으며, 1978년에는 일몰시한이 없는 프로그램으로 정착되었다.

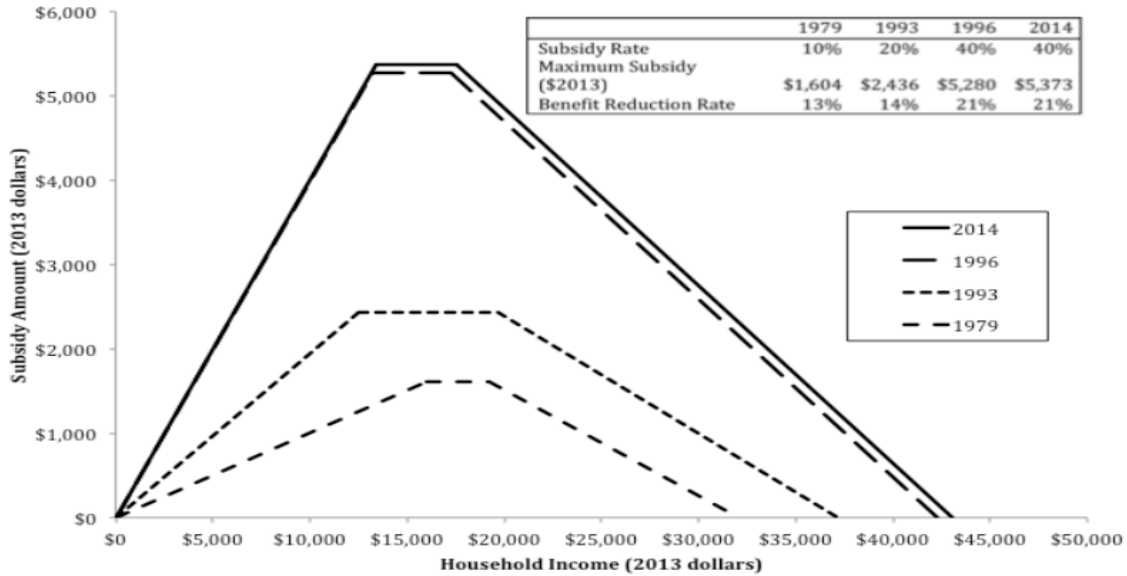
이렇게 미국에서 정착된 EITC는 1993년 예산안에서 큰 변화를 경험하게 된다. 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 그의 첫 연두교서(Union address)에서, “최저임금 수준 풀타임 근로자의 사회보장세(payroll tax)를 제외한 EITC와 food stamps를 포함한 총 가구소득이 빈곤선 이상이 되어야만 한다”는 원칙을 발표하였다. 이를 달성하기 위하여, EITC는 급격하게 증가하였으며 특히 두 자녀 이상이 있는 가구들에 대해서는 거의 두 배가 증가하였다.

이에 두 아이가 있는 가구들에 대한 EITC의 연방 수준에서의 credit rate은 1984년 10%에서 1996년 40%로 크게 증가하였으며 현재까지도 이 수준을 유지하고 있다(Neumark & Wascher, 2011). 또한 주 수준에서의 EITC의 도입은 1996년 7개 주에서 2007년 19개의 주로 증가하였으며, 이는 연방의 EITC를 보충하는 주들에 거주하는 16-64세의 비중을 14%에서 거의 40%로 증가시켰다(Neumark & Wascher, 2011).

2017년에 미국 전역에서 2천 7백만 명의 수급자격이 있는 근로자와 가구들이 약 650억 달러의 EITC 급여를 받았다(미국 국세청 홈페이지). EITC의 평균급여액은 약 2,445 달러이다.

[그림 3-1] 은 미국의 두 자녀가 있는 한부모가구의 EITC의 급여수준의 변화를 보여준다. 1993-1996년 사이에 EITC 급여수준이 두 배 가량 증가하였음을 알 수 있다.

[그림 3-1] 두 자녀가 있는 한부모가구의 EITC 급여: 1979, 1993, 1996, 2014년

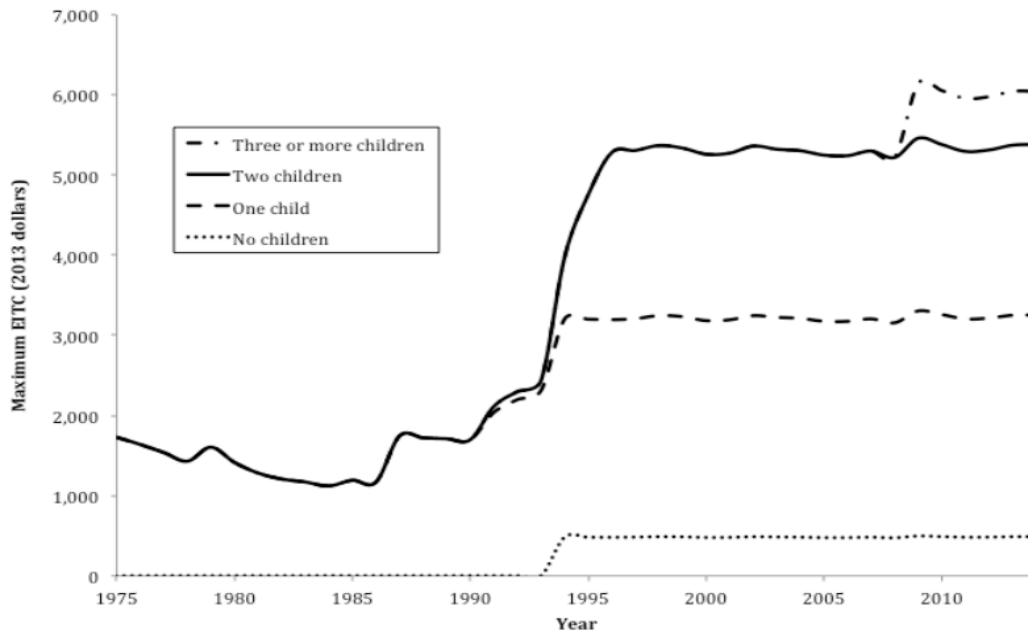


주: 비근로소득은 가정하지 않음. (“Calculations assume no unearned income.”)

자료: U.S. Government Publishing Office(2004); International Revenue Service & U.S. Department of the Treasury(2014); Nichols & Rothstein(2015, p.66)의 Figure 1을 재인용.

[그림 3-2] 는 자녀의 수에 따른 최대 EITC 급여를 시간에 따라 보여준다. 1990-1996년 사이에 EITC 급여수준이 전반적으로 증가하였으나, 한 자녀 이하가 있는 가구에 대한 급여수준은 두 자녀 이상이 있는 가구에 대한 급여수준에 비하여 그 증가가 미미함을 볼 수 있다. 이는 자녀의 수에 따른 급여수준의 차이를 두었다가 제거한 우리나라와는 대조적이다.

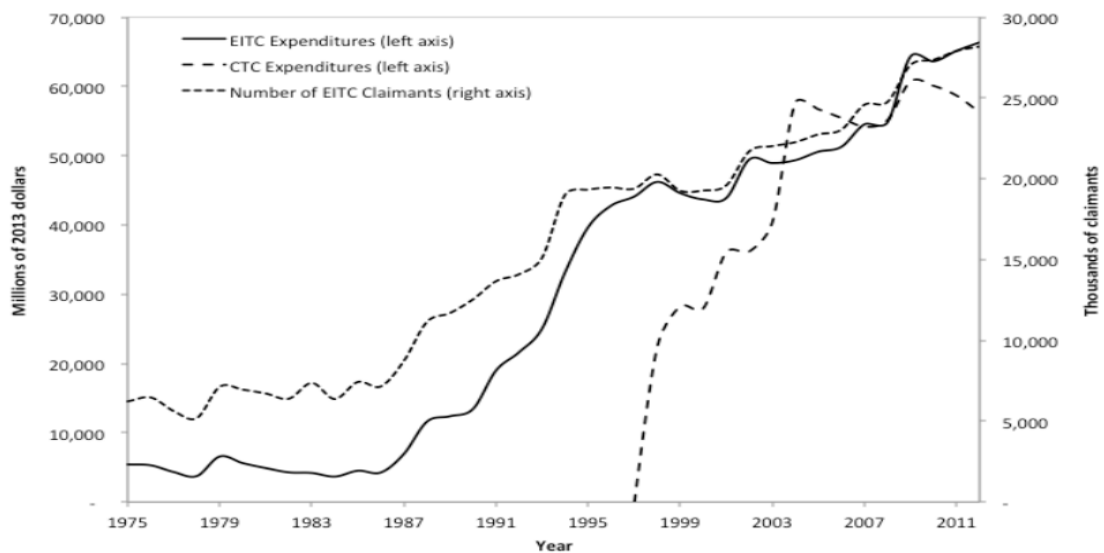
[그림 3-2] 자녀의 수에 따른 최대 실질 EITC 급여액



자료: U.S. Government Publishing Office(2004); International Revenue Service Publication number 596 (various years); Nichols & Rothstein(2015, p.67)의 Figure 2를 재인용.

[그림 3-3] 은 미국의 연도에 따른 EITC의 총 급여액과 총 수급자 수, 그리고 CTC(자녀장려세제)의 총 급여액을 함께 보여준다. EITC의 총 급여액과 총 수급자 수는 꾸준하면서도 빠른 증가를 보여준다.

[그림 3-3] 자녀의 수에 따른 최대 실질 EITC 급여액



자료: International Revenue Service(2014a, b); Tax Policy Center(2014, 2015); Nichols & Rothstein(2015, p.70)의 Figure 5를 재인용.

<표 3-1>은 미국의 EITC의 총소득요건과 최대급여액이 제시되어 있다. 총소득요건과 최대급여액 모두 자녀의 수에 따라 큰 차등이 있는 것을 볼 수 있다. 이 외에도 미국은 투자소득상한을 두고 있다(2018년 \$3,540).

<표 3-1> 미국의 EITC의 총소득요건과 최대급여액

(단위: 평균균등화가처분소득 대비 %)

	총소득요건 (2018년)			
	자녀의 수			
가구구분	0명	1명	2명	3명 이상
Single, Head of Household or Widowed	37.4% (\$15,010)	98.8% (\$39,617)	112.3% (\$45,007)	120.6% (\$48,340)
Married Filing Jointly	51.4% (\$20,600)	112.8% (\$45,207)	126.2% (\$50,597)	134.5% (\$53,930)
	최대급여액 (2018년)			
	자녀의 수			
가구구분	0명	1명	2명	3명 이상
전체	1.3% (\$519)	8.6% (\$3,461)	14.3% (\$5,716)	16.0% (\$6,431)

주: 2015년 평균균등화가처분소득을 대리적으로 사용하였음.; 미국의 2015년 평균균등화가처분소득 - 40,091\$/year.  
자료: 평균균등화가처분소득 - OECD,stat(2018.11.21.); 미국 총소득 요건 - [www.irs.gov](http://www.irs.gov)에서 18.11.21.에 인출.

<표 3-2>는 2018년 기준 미국의 주정부 또는 지방정부들의 연방 EITC 급여에 대한 추가 급여액과 최저임금의 수준을 보여준다. 미국은 주별로 상당히 상이한 EITC 급여수준을 가지고 있다. 많은 주정부와 지방정부는 연방 EITC 급여액에 대하여, 표에 제시된 비율을 기준으로 산정된 EITC의 추가급여액을 지급하고 있다.



&lt;표 3-2&gt; 미국의 주정부 또는 지방정부의 EITC의 추가 급여액 수준

주/지방정부	연방급여 대비 급여수준 (%)	최저임금	Cost of Living Index (미국 평균 = 100)
캘리포니아	연방급여 점증구간 절반까지 85%	\$11.00	137.2
콜로라도	10%	\$10.20	107.3
코네티컷	27.5%	\$10.10	133.0
뉴욕시	5%	\$10.40	134.0
델라웨어	20%	\$8.25	104.7
콜롬비아 D.C.	40%	\$12.50	161.0
일리노이	10%	\$8.25	95.7
인디애나	9%	\$7.25	90.0
아이오와	15%	\$7.25	91.5
캔사스	17%	\$7.25	89.9
루이지애나	3.5%	None	93.1
메인	5%	\$10.00	115.9
메릴랜드	2015 - 25.5% 2016 - 26% 2017 - 27% & 28%	\$9.25	129.3
메사추세츠	23%	\$11.00	129.2
미시간	6%	\$9.25	90.2
미네소타	25~45%	\$7.87 (소기업)	103.2
네브래스카	10%	\$9.00	94.8
뉴저지	30%	\$8.60	122.3
뉴 멕시코	10%	\$7.50	91.5
뉴욕	30%	\$10.40	134.0
오하이오	10%	\$8.30 (대기업) \$7.25 (소기업)	93.0
오클라호마	5%	\$7.25 (대기업) \$2.00 (소기업)	87.1
오레곤	8%	\$10.25	129.4
로드아일랜드	12.5%	\$10.10	120.8
버몬트	32%	\$10.50	117.2
버지니아	20%	\$7.25	101.1
위스콘신	자녀 1 - 4% 자녀 2 - 11% 자녀 3 - 34%	\$7.25	96.8

주: 2018년 기준; Cost of Living Index는 일반적으로 식의주를 비롯한 교통, 의료, 여가생활의 물가가 반영되어 산출되며, 여기에서는 The Council for Community and Economic Research ([www.c3er.org](http://www.c3er.org))에서 개발된 지표를 사용하였음.  
 자료: International Revenue Service(2018), Center on Budget and Policy Priorities(2018), [https://www.missourieconomy.org/indicators/cost\\_of\\_living/](https://www.missourieconomy.org/indicators/cost_of_living/) (2018.12.19.에 인출)

마지막으로 <표 3-3>은 미국의 일부 주정부들의 최저임금 인상률이다. 제시된 주들 중 다수는 2017년부터 가파른 최저임금의 인상을 진행하고 있다.

&lt;표 3-3&gt; 미국 일부 주정부 최저임금 인상률

	1991- 2000년	2000- 2010년	2011- 2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
미연방	3.2%	3.6%	0.0%				
캘리포니아	4.1%	2.6%	3.9%	5.0%	4.8%	9.1%	8.3%
콜로라도	6.7%	3.9%	2.3%	11.9%	9.7%	8.8%	8.1%
메인	3.1%	3.9%	0.0%	20.0%	11.1%	10.0%	9.1%
뉴욕주	3.3%	3.6%	3.8%	22.2%	18.2%	15.4%	
오레곤	4.5%	2.6%	2.5%	5.1%	4.9%	4.7%	6.7%
워싱턴주	4.6%	2.8%	1.7%	16.2%	4.5%	4.3%	12.5%

자료: 강신욱 외(2016).

## 제2절 영국의 CTC, WTC, 최저임금

### 1. 도입 배경

영국에서 근로능력이 있는 저소득층에 대한 제도 도입과 확대는 영국의 사회·경제적 배경과 신노동당 집권과 밀접한 관련이 있다. 영국사회의 경제적 불평등은 1980년대와 1990대에 걸쳐 크게 심화되어 저소득가구의 비율이 1970년대 말과 1990년대 초 사이에 두 배 이상 증가되었다(DWP, 1999; David Piachaud, 2005, p.13 재인용), 1970-1990년대 동안 아동의 보호자인 성인이 근로활동에 참여하지 않은 저소득 가구의 아동이 증가하였으며, 1990년대 후반에 이르자 영국은 다른 유럽국가에 비해 아동빈곤율과 근로에 참여하는 성인 가구원이 없는 저소득 가구의 비율이 가장 높은 수준에 이르렀다(David Piachaud, 2005, p.13).

영국 빈곤가구 증가의 대외적 원인은 1970년 두 차례 발생한 오일쇼크 등 석유가격의 급등으로 인한 세계적인 경기침체다. 내부적으로는 한부모 가족의 증가 등 가족 구조상의 변화가 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 다시 말해서, 1970년 중반 이후의 석유가격 급등은 경기침체를 발생시켰고 여기에 물가마저 오르는 스태그플레이션(stagflation)이 발생해 빈곤율은 높아질 밖에 없었다(박병현, 2017, p.137). 한편, 아래 표를 보면 영국에서의 한부모 가족의 비율은 1971년 7.5%에서 1981년 10.7%로 증가하였고 이후에도 지속적인 증가추이를 보였으며, 1994년에는 전체가구 비중의 21%를 차지하는 것으로 나타났다. 영국은 남성생계부양에 대한 가치관이 강한 나라이기 때문에 한부모 가구가 된다는 것은 생계부양자가 상실될 가능성이 매우 높음을 의미하며 이는 빈곤가구로의 전락과도 연결된다(강욱모, 2004, p.128)

&lt;표 3-4&gt; 한부모 가족 형태와 분포

(단위: %)

	1971	1981	1986	1991	1994
미혼모	1.2	2.3	3.2	6.4	8.0
별거	2.5	2.3	2.6	3.6	5.0
이혼	1.9	4.4	5.6	6.3	7.0
미망인	1.9	1.7	1.1	1.2	1.0
합계	7.5	10.7	12.5	17.5	21.0

자료: Haskey(1993); Land &amp; Lewis(1997, p.3); 강옥모(2004, p.136)에서 재인용

또한 새롭게 집권한 블레어의 신노동당 정부는 지난 보수당 정부의 정책이 불평등 구조 및 복지의 준도를 심화시켰다고 판단하고 복지의존도를 줄이고 실업상태에서 빠져나올 수 있게 하는 ‘일을 통한 복지’를 강조하였다. 그리고 복지 대상자의 높은 복지의존도와 이로 인한 사회복지비용 급증을 제어하기 위해 유급근로(Paid work)를 강조되었으며, 미국의 TANF 도입 등 복지개혁에 영향을 받아 실업자는 물론 한부모 여성들에 대한 유급근로가 강조되었다. 이에 블레어 총리의 노동당정부가 추진한 뉴딜정책에서는 실업탈피 및 재정부담 완화를 위한 유급근로가 권장되었고 최저임금제도와 저소득 근로자를 위한 세액공제제도가 도입되었다(David Piachaud, 2005, pp.13-14). 당시 노동당 정부는 수요 중심의 복지에서 공급 중심의 복지, 사후적 차원이 아닌 예방적 차원의 복지 개혁을 시도하고자 하였다. 이는 이 당시 만연해 있던 복지의존성에 대해 정면으로 대응하는 한편 이를 통해 정부 재정절감이 큰 요인으로 작용하였다.

영국은 1970년대 초에 이미 아동을 양육하는 저소득 노동자 가구를 대상으로 ‘가족소득보조(Family Income Supplement)’를 도입하였다. 1988년에는 ‘가족소득보조’는 아동을 양육하는 저소득 임금근로자에게 대한 소득보전제도인 ‘가족세액공제(Family Credit)’로 대체되었다. 이러한 근로장려세제 성격의 제도가 대폭적으로 확대된 것은 1997년 노동당 정부가 집권하면서 부터다. 노동당 정부의 복지개혁 일환으로 1999년 ‘가족세액공제’에서 보장성을 강화하고 급여감액률은 감소시킨 ‘근로가족세액공제(Working Families Tax Credit, WFTC)’로 확대·개편되었으며(Robert Joyce, 2018, p.19), 2003년에는 근로가족세액공제(WFTC)가 근로세액공제(Working Tax Credit, WTC)와 ‘아동세액공제(Child Tax Credit, CTC)’로 이원화 되어 현재 영국의 근로장려세제와 유사한 제도로 확립되었다(Robert Joyce, 2018, p.21).

한편, 최저임금제도 도입 배경은 다음과 같다. 영국의 소득분배는 세계 2차 대전 후 1970년대까지는 개선되는 경향을 보였으나, 1970년대 말부터 1990년대에 이르는 동안 소득불평등이 심화되었다. 소득불평등이 심화된 이유는 시장소득 불평등 심화와 함께 정부의 개입 축소 및 재분배 정책이 변화한 까닭이다(구영록, 1999, pp.257-258). 즉, 대처의 보수당 정부 집권 이후 신자유주의적인 소득재분배 정책이 실시된 결과 1990년대에는 소득불균형이 확대되어 이에 대한 개선을 요구하는 목소리가 확대되었다(최저임금위원회, 2015). 노동당 정부는 최저임금제도를 시행하기 위해 1998년 7월 최저임금법(National Minimum Wage Act 1998)을 제정하고 ‘저임금위원회(Low Pay Commission, LPC)’<sup>2)</sup>를 설치, 1999년 4월 최저임금규칙(최저임금규칙(National Minimum

Wage Regulations 1999)을 시행, 최저임금제도를 시행해 오고 있다(채준호, 이상범, 2013, p.107; 김삼수, 2013; 최저임금위원회, 2015).

영국 최저임금제도가 도입될 수 있었던 원인으로는 먼저, 1993년 임금심의회 방식의 산업별최저임금제가 보수당 정부에 의해 폐지된 이후, 정부 예상과는 다르게 저임금 노동자의 임금수준을 저하시켜 노동자간 임금격차가 확대되었고, 저소득 가정의 아동문제 역시 매우 심각한 상태에 이르렀기 때문이다(김삼수, 2013). 두 번째는 정부 재정 절감 차원의 문제로 볼 수 있다. 보수당 정부의 가족세액공제(Family Credit)는 일정 시간 이상 근로를 조건으로 세금환급 방식으로 급여를 지급하는 프로그램인데, 저소득층의 취업촉진과 저소득층 아동의 빈곤 완화를 목적으로 시행되었다. 그러나 앞서 언급한 임금심의회 폐지로 임금수준 하한이 없어짐에 따라 임금이 저하되고, 수급을 위해 기준 근로시간 미만으로 노동공급을 줄이는 부작용도 발생해 해당 공제의 수급자가 대폭 확대되었다. 이로 인해 정부의 재정 부담이 급증하자, 회사가 노동자에게 적절한 수준의 임금을 지불하도록 강제할 필요가 있었고 이를 위해 전국 단위의 최저임금제도의 도입 필요성이 요구되었다(최저임금위원회, 2015, pp.206-208).

이러한 사실들을 종합해 볼 때 영국에서 새로운 세액공제제도와 전국 단위의 최저임금제도의 도입은 저소득층 근로 촉진 및 아동빈곤 완화 그리고 장기적 차원의 정부 재정절감이 그 주요 원인으로 작용한 것으로 볼 수 있다.

## 2. 근로세액공제(WTC)와 아동세액공제(CTC)

2003년 조세제도 개혁 이전의 주요 공제 제도는 다음과 같다. 영국은 1971년 부양아동을 가진 저소득 근로자가구에 대한 소득지원을 위해 가족소득보조(FIS)를 도입하였다. FIS는 자산조사를 통해 급여를 지급하는 제도로서 아동을 부양하면서 최소 주당 24시간 이상 근로활동에 참여하는 저소득 가구에 지급되었다. 도입 초기에 약 7만 가구였던 수급가구는 1985년에 약 20만 가구에 이르렀다. 앞서 언급한 바와 같이 가족소득보조(FIS)는 1988년에 'Family Credit'으로 전환되었으며, 급여적용 기준이 완화되어 수급자가 큰 폭으로 확대되었다. 특히, 근로활동참가 기준시간이 주당 24시간에서 16시간으로 축소되었다. 한편, 여성들의 근로활동 참여를 촉진시키기 위해 한부모 또는 맞벌이 가구를 대상으로 아동양육비용에 대한 소득공제(childcare disregard)를 도입하였다. 'Family Credit'은 1990년 약 32만 가구에서 1999년에 WFTC가 도입되기 직전, 약 78만 가구에 이를 정도로 수급자수가 대폭 증가하였다(최현수, 2005, p.91).

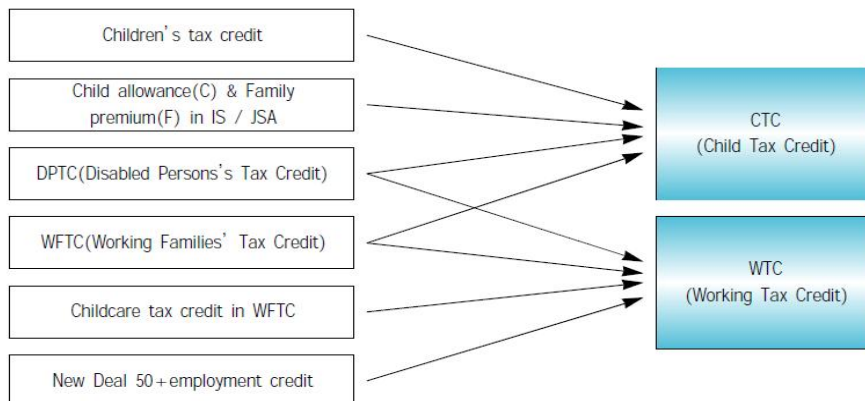
근로가족세액공제(WFTC)는 1999년 10월 가족세액공제(Family Credit)를 대체하는 새로운 조세급여프로그램으로 도입되었다. 근로가족세액공제는 자녀가 있는 세대에 대해 육아를 지원하고 부모의 취업 등 노동공급을 촉진할 목적으로 도입되었다(김재진, 2005, p.9). 근로가족세액공제

2) '최저임금위원회(LPC)'는 전국단위의 최저임금제도 도입을 목적으로 경영자, 노동자, 전문가 3자로 구성된 위원회로 1997년 7월 설치되었음(최저임금위원회, 2015)

(WFTC)의 도입은 본격적으로 조세체계에 연계된 급여형태로 전환되었다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 저소득 근로빈곤층에 대해 실질적인 혜택을 제공하지 못했던 아동에 대한 보호 및 양육 비용에 대한 소득공제(childcare disregard)를 급여성격의 세액공제제도인 아동세액공제(CTC)로 대체하였다. ‘childcare disregard’는 납부 세액이 없으면 혜택을 받지 못하였지만 CTC의 경우 세액이 없더라도 급여수급이 가능하였다(최현수, 2005, pp.91-92).

2001년에는 CTC가 2003년에는 WTC가 도입되었다. 기존 조세급여 프로그램인 Children’s Tax Credit, Working Families’ Tax Credit, Childcare Tax Credit, Child Allowances, The Family Premium in Income Support, Income-related Jobseeker’s Allowance, Child additions to some National Insurance Benefit는 해당 제도들의 성격에 따라 CTC와 WTC로 흡수되었다(김재진, 2013, p.73).

[그림 3-4] 조세급여프로그램개편으로 인한 프로그램 구성의 변화



자료: 최현수(2005, p.94).

CTC는 자녀를 가진 저소득층 가정을 지원하기 위해 만들어진 환급 가능한 세액공제제도(Refundable Credit)이다(김재진, 2013, pp.31-32). 2003년 4월 Working Tax Credit(WTC)와 함께 도입되었는데, 기존의 WFTC와 다르게 자녀 장려세제는 최소 근로소득 요건이 없기 때문에 양육 자녀가 있는 가구의 경우 소득이 없더라도 급여를 신청할 수 있다. 또한 기존 아동이 있는 가구에 대한 소득지원이 다양한 프로그램에 의해 복잡하게 운영되어 왔던 것을 CTC로 통합·운영함으로써 프로그램의 효과성과 효율성 제고를 기대할 수 있으며(최현수, 2005, p.94), 자녀수당(Child Benefit), 근로장려세제(WTC) 등과 중복적용이 가능하다.

하지만, 아동세액공제(CTC)는 급여 지급에서 가족내에 임금 근로자 여부와 관계없이 급여를 신청할 수 있고 임금 보조금 차원의 세액공제가 아닌 아동 부양 가구에 대한 급여 차원의 제도이기 때문에 기존의 ‘세액공제’와는 그 의미가 다르며, 자녀를 부양하는 가구에 대한 복지 안전망으로 이해하는 것이 적절하다(Robert Joyce, 2018, p.21).

WTC의 급여선정 기준은 최저임금 수준과 간접적으로 관련되어 있다. WTC를 주당 급여로 환산

하여 비교할 경우 WTC 도입 당시 부양자녀가 없는 1인 가구의 급여수급 자격 기준을 살펴보면, 최저임금으로 주당 16시간 일할 경우 소득보조(IS)만 수급한데 반해, WTC 도입 이후에는 최저임금으로 주당 30시간 이상 일할 경우 WTC를 받을 수 있게 되었다(최현수, 2005, p.97).

CTC와 WTC는 Child Benefit에 영향을 미치지 않는 분리된 제도이며, CTC의 경우 아동(16세 이하)은 물론 경우에 따라서는 16~20세 이하의 청소년에게도 지원이 가능하다. 이 두 제도의 차이점은, CTC가 'WFTC', 'Income Support', 'Jobseekers Allowance' 및 'Children's Tax Credit' 등 자녀양육비 지원에 관한 다양한 제도를 하나로 통합하여, 일을 하고 있는지의 여부와 관계없이 아동의 주 보호자에게 혜택을 주는 제도라면, WTC는 저소득층의 수입을 증대시키고 CTC를 보완하며, 궁극적으로는 모든 납세자 층으로 확산시킴으로써 자녀가 있든 없든 일하는 자에게 혜택을 주는 제도이다. 다만 WTC는 일을 통한 복지라는 원칙을 천명하기 위해 최저소득보장 원칙을 유자녀 가정 이상으로 확대 적용하고 있다(David Piachaud, 2005).

WTC는 부양 자녀 유무와 관계없이 노동시장 참여여부 및 노동시간, 소득수준을 고려하여 대상을 선정하며, 자녀 유무, 장애, 재취업 상태 등에 따라 대상 자격 요건은 달라진다(김재진, 2013, p.76). 이러한 급여산정의 기본요건은 최근까지도 적용되고 있는데, WTC는 수급 자격이 있을 경우 연간소득 6,420파운드까지 최대 급여액을 수급 받을 수 있다. 하지만, 가구 소득이 6,420파운드를 초과할 할 경우 41%의 점감률로 급여액은 감소하게 된다(HM Revenue & Customs, 2018, p.26). WTC는 아래 그림에서도 알 수 있듯이 최대급여액이 지급되는 평탄구간과 급여액이 감소하는 점감구간으로만 구성되어 있어 근로소득이 증가함에 따라 급여액이 증가하는 점증구간이 있는 미국의 EITC와는 급여 결정구조가 다르다. 이는 CTC도 마찬가지이다.

&lt;표 3-5&gt; Working Tax Credit의 급여산정 요소

(단위: 파운드)

자격 요소	연간금액(2018-2019)
기본요소(Basic element, 1인당 또는 한 커플당)	1,960
부부요소(Couple element, 기본요소에 추가)	2,010
한부모 요소(Lone parent element, 기본요소에 추가)	2,010
30시간 요소(30 hour element, 다른 요소에 추가)	810
장애요소(disability element, 다른 요소에 추가)	3,090
중증장애요소(severe disability element, 다른 요소에 추가)	1,330
자녀양육요소(1명의 자녀를 가진 가족의 최대 양육비용)	주당 175
자녀양육요소(2명 이상의 자녀를 가진 가족의 최대 양육비용)	주당 300
자녀양육비 보조율	70%

자료: HM Revenue &amp; Customs(2018).

&lt;표 3-6&gt; Working Tax Credit 급여액: 자녀가 없는 경우

(단위: 파운드)

연간소득	25세 이상 단독 성인 (주당 30시간 이상 근로)	커플 (25세 이상) (주당 30시간 이상 근로)
12,215	395	2,405
13,000	75	2,085
14,000	0	1,675
15,000	0	1,265
16,000	0	855
17,000	0	445
18,000	0	35
19,000+	0	0

자료: HM Revenue &amp; Customs(2018).

&lt;표 3-7&gt; Working Tax Credit 급여액: 자녀가 있는 경우

(단위: 파운드)

연간소득	자녀1인	자녀 2인	자녀 3인
6,240	7,300	10,080	12,865
12,215	5,735	8,515	11,295
15,000	4,595	7,375	10,155
20,000	2,545	5,325	8,105
25,000	495	3,275	6,055
30,000	0	1,225	4,005
35,000	0	0	1,955
40,000+	0	0	0

자료: HM Revenue &amp; Customs(2018).

CTC의 급여산정요소로는 자녀의 수, 연령, 장애 여부 등이 있으며 수급대상자의 소득에 따라 급여가 결정되며, 급여금액은 소득수준별로 점증구간 없이 평탄·점감 구간으로 급여금액을 산정한다(김재진, 2013, pp.31-32). 2018-2019년 적용되는 자격 요건은 아래와 같다(HM Revenue & Customs, 2018, p.6).

<표 3-8> Child Tax Credit의 급여산정 요소

(단위: 파운드)

요건	연간 급여액 (2018-2019)
가족 요소(가구원 1인당)	545
자녀 요소 (자녀 또는 급여수급 자격이 있는 아동)	2,780
장애자녀 요소 (자녀 또는 급여수급 자격이 있는 아동이 장애가 있는 경우)	3,275
중증장애자녀 요소 (자녀 또는 급여수급 자격이 있는 아동이 중증장애가 있는 경우)	4,600

자료: HM Revenue & Customs(2018).

<표 3-9> Child Tax Credit 급여액

(단위: 파운드)

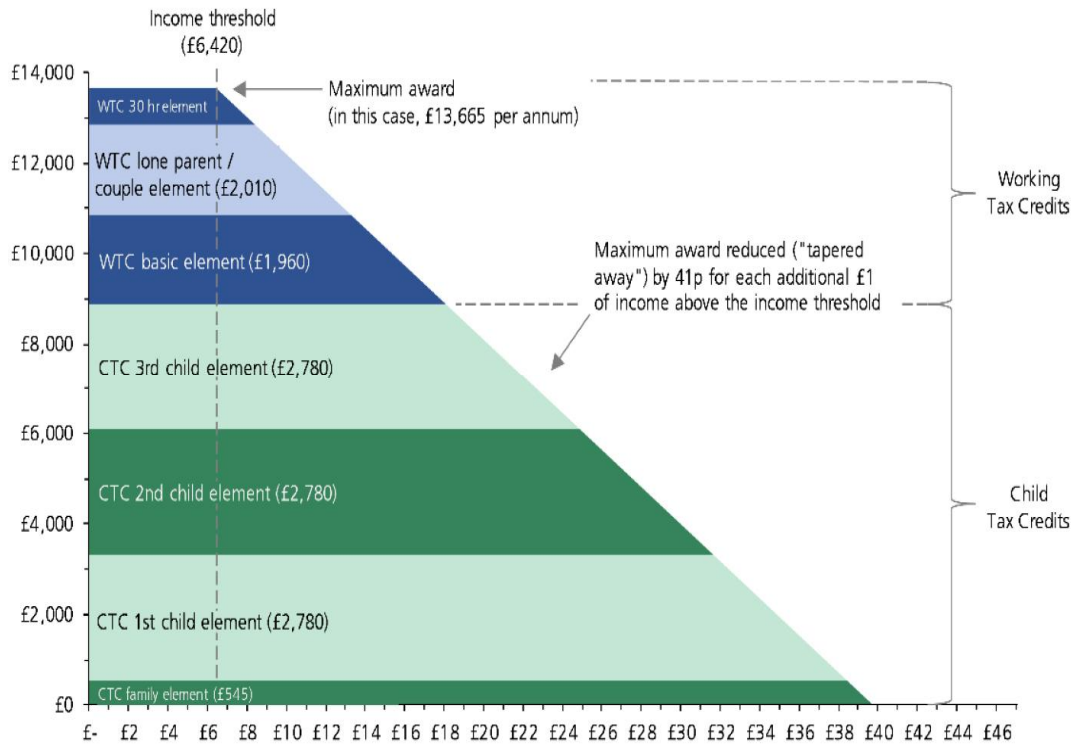
연간소득	자녀 1인	자녀 2인	자녀 3인
0 (소득 없음)	3,330	6,110	8,890
5,000	3,330	6,110	8,890
8,000	3,330	6,110	8,890
10,000	3,330	6,110	8,890
15,000	3,330	6,110	8,890
20,000	1,730	4,515	7,295
25,000	0	2,465	5,245
30,000	0	415	3,195
35,000	0	0	1,145
40,000+	0	0	0

자료: HM Revenue & Customs(2018).

아래 그림은 앞서 제시한 급여 산정요소를 반영한, 주당 35시간을 일하면서 자녀 셋을 부양하는 한부모 가구에 대한 CTC와 WTC의 급여체계를 보여준다.



[그림 3-5] CTC와 WTC의 급여체계



자료 : Steven Kennedy, Alex Bate, Richard Keen(2017)



제 4 장

# 최저임금과 근로장려세제가 가구소득에 미치는 영향

제1절 분석자료와 방법

제2절 기초분석결과

제3절 정책효과 모의실험



# 4

## 최저임금과 근로장려세제가 가구소득에 미치는 영향 <

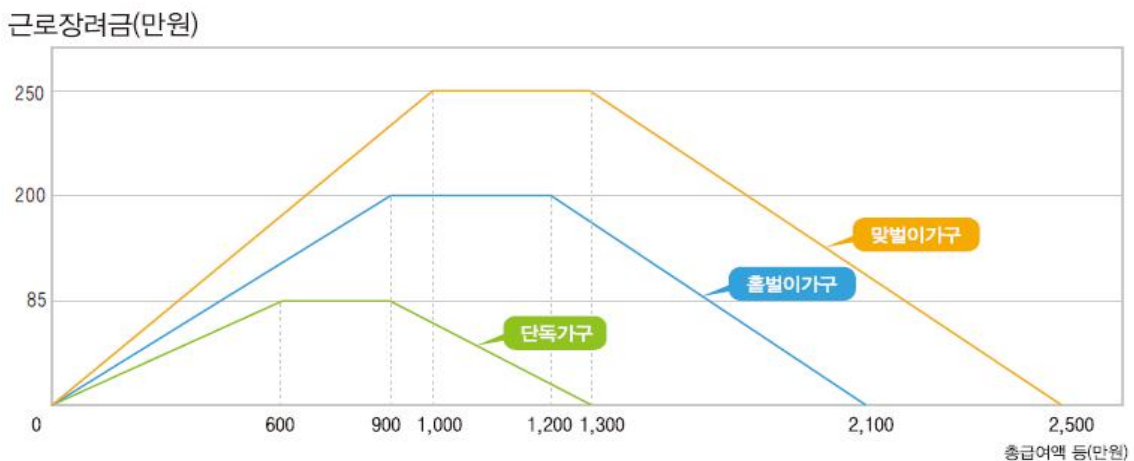
### 제1절 분석자료와 방법

분석자료는 제12차 한국복지패널로, 2016년의 연간소득 정보를 포함하고 있다. 복지패널은 저소득계층 과대표집으로 저소득층의 특성을 잘 반영하고 있고 저소득층 집단별 유효 관측치를 확보할 수 있어 저소득층을 대상으로 하는 분석에 적합하다. 또한 최저임금 관련 분석을 위해 필요한 급여와 근로시간 정보를 얻을 수 있고, 근로장려금 급여에 대한 응답과 근로장려세제 자격을 판단할 수 있는 각종 소득, 재산, 가구정보를 습득할 수 있어 이 연구에 적합한 분석자료이다.

근로장려금 수급 자격 요건은 가구 요건, 총소득 요건, 재산 요건 세 가지로 구성되어 있으며, 2018년 근로장려세제의 각 조건과 이 조건을 반영하는 복지패널의 변수는 다음과 같이 구성되어 있다.

첫째, 가구는 2017년 12월 31일 기준으로 ① 배우자가 있거나, ② 18세 미만 부양자녀(1999년 1월 2일 이후 출생)가 있거나, 70세 이상의 부모는 모(1947년 12월 31일 이전 출생)가 있거나 ③ 신청자가 만 30세 이상(1987년 12월 31일 이전 출생, 중증장애인은 연령제한을 받지 않음)이어야 한다. 부양자녀와 부모의 경우 연간 소득금액 합계액이 100만원 이하여야 부양가족으로 인정받을 수 있다. 가구 유형은 크게 세 가지로 구분되는데 단독가구는 배우자와 부양가족이 없는 30세 이상의 가구, 홑벌이 가구는 배우자의 총급여액 등이 3백만원 미만인 가구로, 배우자 없이 부양가족이 있는 경우를 포함하며, 맞벌이 가구는 거주자의 배우자가 총급여액 등이 3백만원 이상인 가구다. 따라서 해당 가구 유형을 구분하기 위해 복지패널의 가구원수, 장애등급, 출생연도, 개인의 총급여액 정보를 활용한다.

[그림 4-1] 근로장려세제(2018년)



둘째, 총소득은 2017년 연간 부부합산 총소득이 가구원 구성에 따라 정한 총소득기준 금액 미만이어야 하는데, 단독가구는 1,300만원, 홑벌이 가구는 2,100만원, 맞벌이 가구는 2,500만원 이하여야 한다. 총소득은 근로소득, 사업소득, 기타소득, 이자·배당·연금소득 합산소득으로 근로소득은 임금근로자의 총급여액, 사업 및 기타소득은 총수입금액에 업종별 조정률을 적용하거나, 총수입금액에서 필요경비를 제외한 순수입액을 말한다. 각 소득에 해당하는 복지패널 변수는 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 총소득 요건 관련 복지패널 변수

구분	계산 방법	복지패널 변수
근로소득	총급여	상용근로자 연간 총급여액 임시일용 연간 총급여액
사업소득	총수입금액×업종별 조정률	고용주 및 자영자 연간 순소득 (순소득이 0보다 작으면 0으로)
이자·배당소득	총수입금액	이자, 배당금 연간소득
연금소득	총수입금액	공적연금, 개인연금, 퇴직연금, 기초연금 연간소득
기타소득	총수입금액-필요경비	임대료 연간소득(부동산임대소득 업종별 조정률 90% 적용), 기타 연간소득

셋째, 2017년 6월 1일 기준으로 가구원 모두가 소유하고 있는 재산합계액이 1억 4천만 원 미만이어야 하고, 재산합계액이 1억원 이상인 경우에는 근로장려금의 50%만 지급한다. 재산에는 주택, 토지 및 건축물, 승용자동차, 전세금(임차보증금), 금융재산, 유가증권, 골프회원권, 부동산을 취득할 수 있는 권리 등이 포함되며, 평가방법과 관련 변수는 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 재산 요건 관련 복지패널 변수

구분	평가 방법	복지패널 변수
주택	국토교통부에서 공시하는 공통주택 가격 이나 개별단독주택가격	거주하는 집의 가격 (자가는 가격, 전월세는 전월세보증금) 소유부동산-주택
주택 외 건축물	「지방세법」 상 시가표준액으로 평가	소유부동산-주택외 건물
토지	공시지가로 평가	소유부동산-토지
전세금(임차보증금)	간주전세금 또는 실제 전세금 전세 및 월세 보증금	거주하는 집의 가격 (자가는 가격, 전월세는 전월세보증금) 점유부동산-전세보증금 준 것
금융재산 (유가증권 포함)	저축, 펀드, 보험, 주식, 채권 등	금융자산-예금, 금융자산-적금, 금융자산-주식·채권
승용자동차	시가표준액	자동차-소유한 자동차의 가격
골프회원권		기타재산-운동클럽 등의 회원권
부동산을 취득할 수 있는 권리		금융자산-기타(남에게 빌려준 돈, 아파트 중도 금(계약금) 부은 것 등)

근로장려세제에 관한 분석자료로서 유용성을 검증하기 위해 총급여액, 총소득액, 가구유형, 재산 등 2016년 소득정보가 포함된 2018년 복지패널자료에 2017년 제도를 적용해 근로장려세제 수급 자격과 수급액을 구한 결과와 2017년 국세통계연보(2016년 귀속소득)를 비교했다. 국세통계연보와 같이 가구유형, 연령별, 자녀수별 대상 가구수와 지원되는 평균금액을 추정해 비교했으며, 복지패널에서 응답자의 근로장려금 지원액 정보도 같은 틀로 비교했다. 전체 가구수와 가구유형별 분포는 복지패널의 자격을 시뮬레이션한 결과가 국세통계연보와 유사하지만, 실제로 수급한 가구에 비해 60대 이상의 노인층에서 수급자격이 되는 경우가 매우 높게 나타났다. 이는 자녀수로 구분했을 때 자녀가 없는 가구의 수급자격이 실제보다 높게 나타나는 것과도 관련 있는 것으로 판단된다. 수급했다고 응답한 가구 수는 실제 수급한 가구 수보다 훨씬 적고 자격을 추정한 결과와 반대로 고령층 응답이 매우 저조한 것으로 나타났다. 이는 실제로 수급자격이 있는 고령층이 신청하지 않는 경우와 수급한 고령층이 응답하지 않은 경우가 중첩되어 나타나는 현실적인 결과로 보인다. 따라서 근로장려금의 효과를 추정하기 위해 국세통계연보와 분포가 유사한 자격 추정한 결과를 기본으로 사용하되, 근로장려금을 받는다고 응답한 가구의 경우에는 응답을 신뢰할 수 있을 것으로 보고 시뮬레이션 결과 자격이 없는 가구라도 수급가구로 포함해 분석에 활용했다.

<표 4-3> 근로장려세제 지급 가구수와 지급액 비교: 국세통계연보와 한국복지패널(귀속소득 2016년)

(단위: 가구, %, 원)

	국세통계연보			복지패널(자격)			복지패널(응답)		
	가구수	비중	평균금액	가구수	비중	평균금액	가구수	비중	평균금액
전체	1,570,442	100.0	726,933	1,323,389	100.0	767,869	849,659	100.0	745,354
가구유형별									
단독 가구	646,483	41.2	408,056	559,185	42.3	433,832	133,777	15.7	494,676
홀벌이	806,297	51.3	932,831	623,082	47.1	1,037,915	472,142	55.6	790,524
맞벌이	117,662	7.5	1,068,025	141,122	10.7	899,152	243,740	28.7	795,440
연령별									
20세 미만	297	0.0	791,246	—	0.0	—	—	0.0	—
30세 미만	26,991	1.7	979,512	4,256	0.3	1,049,241	18,506	2.2	877,999
40세 미만	145,631	9.3	966,099	43,453	3.3	970,117	107,417	12.6	996,249
50세 미만	429,630	27.4	783,944	204,958	15.5	1,017,135	210,172	24.7	728,474
60세 미만	452,298	28.8	714,704	424,061	32.0	847,469	333,945	39.3	758,409
70세 미만	294,943	18.8	722,902	318,795	24.1	754,975	119,181	14.0	605,365
70세 이상	220,652	14.1	457,549	327,866	24.8	491,169	60,437	7.1	521,433
자녀수									
0명	1,095,394	69.8	620,019	1,010,456	76.4	641,712	458,262	53.9	696,792
1명	266,398	17.0	973,986	233,925	17.7	1,203,368	186,356	21.9	822,322
2명	166,163	10.6	970,716	63,200	4.8	1,116,063	170,747	20.1	764,565
3명 이상	42,487	2.7	980,912	15,808	1.2	995,284	34,293	4.0	880,378

자료: 2017년 국세통계연보, 제12차 한국복지패널 원자료

각 제도의 효과 또는 두 제도의 조합의 효과를 보기 위해 최저임금 인상과 근로장려세제 확대의 시나리오를 구성하고, 각 시나리오별로 소득계층별, 가구유형별 가구소득에 미치는 효과와 이로 인한 빈곤탈출률, 소득증감액, 계층이동성 등과 같은 효과를 살펴보고자 한다.

분석을 위해 시장소득과 가처분소득 두 가지 소득기준을 활용한다. 시장소득은 노동소득, 재산소득, 사적이전의 합으로 근로장려세제의 ‘총소득’에서 공적연금과 기초연금을 제외한 소득과 유사하다. 여기서 노동소득은 노동을 통해 벌어들이는 수입으로 근로소득과 사업소득의 합이다. 노동소득은 최저임금의 영향을 직접적으로 받는 근로소득을 포함하는데, 근로장려금 등 소득지원정책의 영향을 받지 않되, 근로장려금 급여액 결정에 비례적으로 영향을 미치는 ‘총급여액’과 근사한 개념이다. 가처분소득은 최종적으로 가구의 소득계층을 결정하는 값으로, 경상소득에 조세와 사회보장부담금을 제외한 값이다. 여기서 가처분소득은 한국복지패널에서 조사된 소득과는 다른데, 복지패널 조사의 가구유형과 총소득에 따라 근로장려금 수급자격이 있는 것으로 나타나면 급여액 산식에 따라 도출된 급여액을 해당 가구의 가처분소득에 더한 새로운 가처분소득 값을 사용하고, 수급자격이 없는 경우라도 근로장려금 수급액을 보고한 경우에는 응답을 신뢰할 수 있다고 보고 기존 근로장려금 급여액이 포함된 가처분소득을 그대로 사용했다.

소득계층은 5분위를 사용하되, 저소득계층의 특성과 이에 따른 정책적 대응을 더욱 세밀하게 알아보기 위해 소득 하위 20%는 10분위를 기준으로 1, 2분위로 구분하여 분석틀로 활용한다.

[그림 4-2] 소득구성

통계청				OECD					LIS	
소  비	비경상 소득	경조소득 배움매각대금 기타		총급여액=근로+사업소득		총소득=총급여+재산+민간보험+공적연				
	경상 소득	근로소득		Wage and Salary Income		1차소득 (Primary Income)	시장소득 (Market Income)	총소득 (Gross Income)	가처분소득 (Disposable Income)	가처분소득 (Disposable Income)
		사업 및 부업소득		Gross Self-Employment Income						
		재산소득		Realized Property Income						
		이전 소득	사적	기업연금(Occupational Pensions)과 기타 사적 현금소득2						
공적	사회보험 및 사회부조 현금급여	EITC포함								
지  출	비소비 지출	공적연금		사회보장 부담금						
		사회보험								
		조세		소득세						
		기타 비소비지출		재산세, 토지세, 자동차세, 면허세 등						
	소비 지출									

자료: 한국복지패널 12차년도 조사자료 유저가이드(2018)



시나리오는 다음과 같다. 첫째, 복지패널 12차 자료의 2016년 소득에 최저임금을 2018년 최저시급 7,530원으로 인상한 경우를 첫 번째 시나리오로 활용한다. 두 번째, 2016년 소득에 2019년 근로장려금을 적용했을 때, 마지막으로 2018년 최저임금을 적용한 2018년의 새로운 시장소득과 가처분소득에 2019년 근로장려금을 적용했을 때의 효과를 추정함으로써 최저임금 인상과 근로장려세제 개편의 효과를 함께 살펴본다.

이 때 변화된 제도의 효과를 추정하기 위해 사용하는 베이스라인은 복지패널 최근 자료(16년 소득)에 2018년 근로장려세제 제도(2017년 귀속소득에 적용, [그림 4-1] 과 <표 4-4>의 현행)를 사용한다. 따라서 최저임금미만자, 영향자는 2016년 최저시급 6,030원을 기준으로 구분하였다. 2016년 귀속소득에 적용되는 2017년 제도는 2016년 국제통계연보와 비교하여 근로장려세제 관련 제도를 연구하는 데 있어서 복지패널의 유용성, 신뢰성을 검증하기 위해 사용했고, 그 외 근로장려금 결정에 영향을 미치는 재산 분포나 가구유형 분포는 2016년과 동일하다고 가정했다.

최저임금 인상의 영향을 받는 집단은 시급이 같은 해의 최저시급에 미만하는 최저임금 미만자와 최저시급의 1.2배보다 작은 최저임금 영향자, 두 집단으로 구분해 분석에 활용했다. 최저임금 미만자 시급은 최저임금 인상분만큼 인상되어 2017년 440원, 2018년 1,060원 인상된 것으로 가정했고, 시급이 최저임금의 1.2배 이상인 경우에는 임금인상률 전망치만큼 인상하는 것으로 가정했다(2017년 2.7%, 2018년 3.8%). 그리고 최저시급 1~1.2배 구간은 최저임금 인상률에서 임금인상률 전망치로 점감하는 방식으로 증가한다고 가정했다.

<표 4-4> 현행 근로장려세제와 2018년 세법개정안(2018.07.30.) 비교

		현 행	개 정 안
연령요건		30세미만 단독가구 배제	30세미만 단독가구도 포함
소득요건	단독	1,300만원 미만	2,000만원 미만
	홀벌이	2,100만원 미만	3,000만원 미만
	맞벌이	2,500만원 미만	3,600만원 미만
최대 지급액 (만원)	단독	85	150
	홀벌이	200	260
	맞벌이	250	300
최대 지급액 구간 (만원)	단독	600~900	400~900
	홀벌이	900~1,200	700~1,400
	맞벌이	1,000~1,300	800~1,700
재산요건		가구당 1.4억원 미만 * 재산 1억원 이상시 지급액 50% 감액	가구당 2억원 미만 * 재산 1.4억원 이상시 지급액 50% 감액
지급방식		다음연도 연 1회 지급	당해연도 반기별 지급* (근로소득자)
지급규모		1.2조원	3.8조원
		166만가구	334만가구

자료: 2018년 세법개정안

근로장려금 자격여부 및 급여액 결정에 영향을 미치는 소득은 연간단위 소득으로 규칙적으로 일한 경우 (시간당 임금×주당 평균 근로시간×4.3×일한 개월 수), 불규칙적으로 일한 경우에는 (시간당 임금×일한 날 하루 평균 근로시간×일한 달 평균 근로일수×일한 개월 수)으로 구했다. 최저임금 인상으로 각 식의 시간당 임금이 상승되면 이와 같은 방식으로 연간근로소득(총급여액)과 총소득이 결정되고, 이에 따라 새로운 근로장려금 급여액이 산정되며 최종적으로 연간가처분소득이 결정된다. 이는 최저임금 인상이 고용이나 노동공급에 영향을 미치는 않는다는 것을 전제로 변화하는 시장소득 최대액을 추산하는 방식으로, 최저임금 인상이 위 방식의 ‘근로시간’이나 ‘일한 개월 수’ 등 고용에 영향을 미친다면 소득 증가분은 달라질 수 있다.

제도 효과 가운데 가구소득에 미치는 영향을 제도 변화로 인한 시장소득 변화와 가처분소득 증감액으로 추정한다. 고용이나 노동공급에 변화가 없는 경우, 현재의 근로시간에 최저임금 인상으로 인해 변화한 시간당 임금을 적용하여, 총급여액(노동소득)과 총소득, 시장소득과 가처분소득, 근로장려금 급여액을 추계할 수 있다.

## 제2절 기초분석결과

이 절에서는 소득계층별 최저임금미만자 또는 영향자와 근로장려세제 수급자의 소득분포와 빈곤지위, 저소득 가구의 특성을 살펴봄으로써, 극빈가구와 빈곤가구, 차상위 및 차차상위 가구의 소득향상을 위해 어떤 저소득지원정책이 적합한 지 정책을 맵핑해보고, 최저임금 인상을 통해 시장소득이 증대되는 효과를 누리지 못하거나, 상대적으로 소득지위가 떨어지는 가구들의 소득증대를 목표로 했을 때 제도의 개선방향을 알아보기 위해 기초자료를 제공하고자 한다.

### 1. 최저임금과 EITC

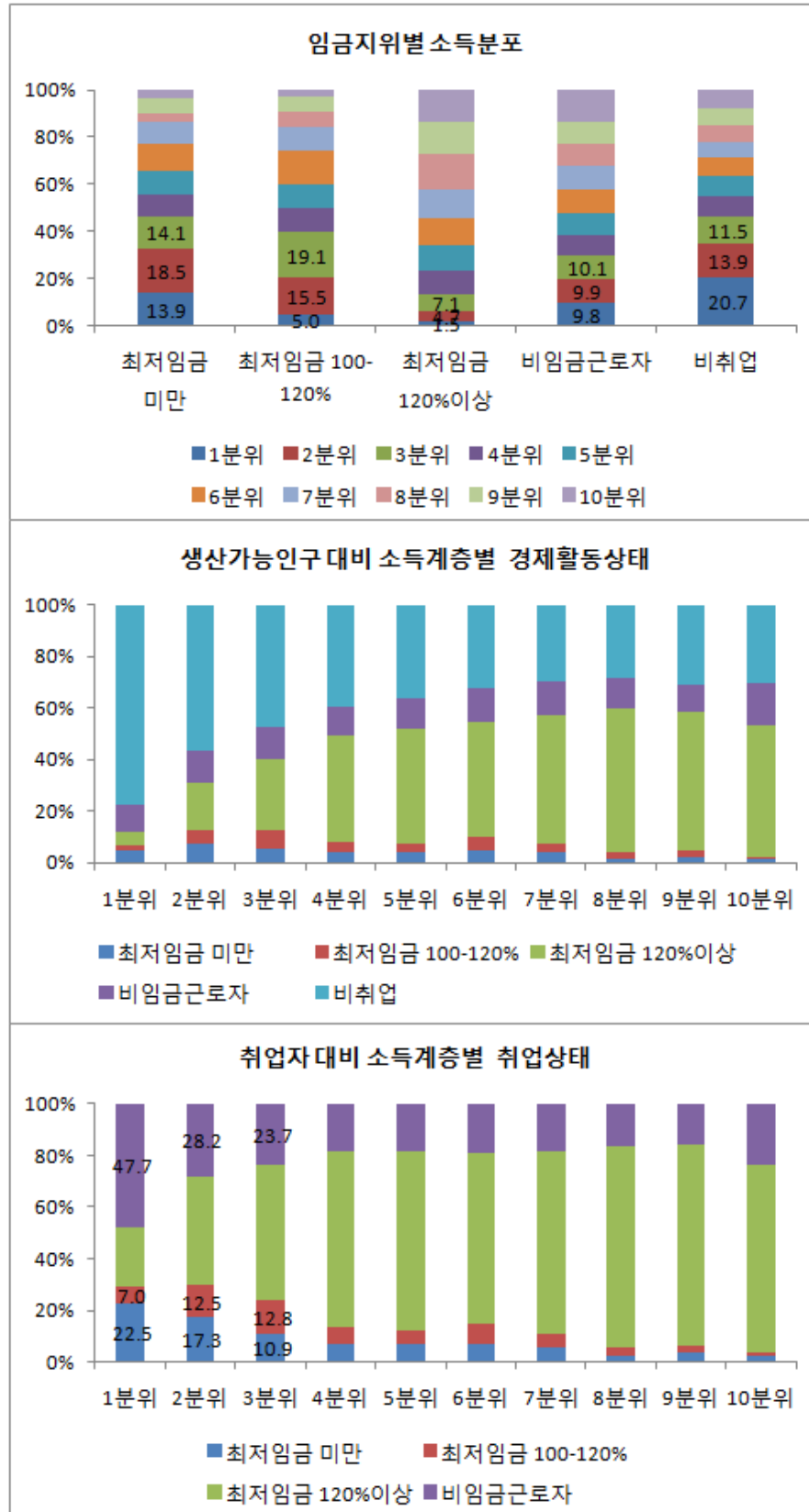
<표 4-5>와 [그림 4-3] 은 최저임금 지위별 10개 분위 소득계층분포와 소득계층별 취업상태분포를 보여준다. 인구의 3.53%, 임금근로자의 8.8%를 차지하는 최저임금미만자 집단에서 1분위가 차지하는 비중은 13.9%, 2분위 18.5%, 3분위 14.1%로 소득하위 30% 집단이 최저임금 미만자 집단의 절반 가까이를 차지한다. 그리고 전체 인구 3.06%, 임금근로자 7.6%를 차지하는 최저임금 영향자 집단에서 소득 하위 30%가 차지하는 비중은 39.5%로 적지 않다. 이는 저임금 근로자가 곧 저소득 가구원이 아님을 보여주는 다른 한편, 최저임금 근로자가 저소득가구에 분포하는 비율이 불비례적으로 높다는 것을 말해준다. 따라서 저임금 대책이 곧 저소득가구 지원정책은 아니지만, 저소득 취업가구의 소득에 집중적으로 영향을 미침을 알 수 있다.

<표 4-5>와 [그림 4-3] 의 15세 이상 인구 대비 소득계층별 경제활동상태와 <표 4-6>의 소득계층별 종사상지위 분포를 보면 소득 하위 10%에 속한 개인의 75%가 비경활, 2.3%가 실업으로 현재





[그림 4-3] 최저임금 노동자 소득분포



<표 4-7>은 임금지위별 빈곤율을 보여주는데, 시장소득 기준 최저임금 미만자의 29.2%가 빈곤가구의 가구원인 반면, 가처분소득을 기준으로 했을 때 19.5%만 빈곤가구에 속한다. 개별근로자의 임금지위가 곧 가구의 소득지위를 결정하는 것은 아님을 다시금 확인할 수 있다. 하지만 빈곤선을 중위소득 60%로 확대했을 때 가처분소득 기준 최저임금미만자의 29%가 빈곤가구에 속해 이 비율은 낮지 않으며, 다른 경제활동상태에 비해서는 최저임금미만자의 빈곤율이 높은 편이기 때문에, 최저임금이라는 정책대응이 빈곤정책으로서도 소홀히 다뤄져서는 안 됨을 알 수 있다.

<표 4-7> 최저임금 노동자의 빈곤율

(단위: %)

		비중	시장소득		가처분소득	
			중위50%	중위60%	중위50%	중위60%
임금 근로자	최저임금 미만	3.53	29.2	37.1	19.5	29.4
	100~120%	3.06	17.4	26.1	9.2	18.6
	120% 이상	33.53	3.9	7.6	2.6	5.8
비임금근로자 - 자영자, 고용주, 무급가족종사자		10.71	19.5	24.0	13.3	19.1
비취업자 - 실업자, 비경활		49.16	28.5	34.4	20.4	27.5
전체		100.00	18.9	24.1	13.3	19.1

선행연구에 따르면 근로장려세제는 노동공급에 부정적인 영향을 미치지 않으면서 빈곤완화에 도움이 되는 정책으로 알려져 있다. 하지만 복지패널로 근로장려금 수급 응답가구의 빈곤율을 살펴보면(표 4-8) 수급자의 빈곤율이 최저임금 미만자의 빈곤율과 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 이는 빈곤가구에 타겟팅 되어있는 근로장려세제가 제대로 작동하고 있는지 검증해야함을 말해준다. 하지만, 앞서 본바와 같이 복지패널의 응답오류를 배제할 수 없어 이를 근로장려금의 실패로 해석하는 것은 주의를 요한다.

<표 4-8> 근로장려금 수급(응답)자의 빈곤율

(단위: %)

	비중	시장소득		가처분소득	
		중위50%	중위60%	중위50%	중위60%
수급자	4.8	29.1	44.2	21.2	36.3
비수급자	95.2	18.4	23.1	12.9	18.2
전체	100.0	18.9	24.1	13.3	19.1

덧붙여 최저임금 노동자의 응답에 따른 수급율과 자격기준에 따른 수급율을 살펴보면, 수급한다고 응답한 최저임금 근로자가 소득 하위 분위에 조금 더 많이 분포하고 있지만 중상위 소득 분위의 비중도 적지 않음을 알 수 있다. 하지만 근로장려세제가 제도의 취지대로 작동할 경우, 저소득 가구에 속한 최저임금 근로자 과반수는 근로장려세제의 지원을 받아 시장소득과 공적이전의 소득효과를 동시에 누릴 수 있음을 알 수 있다. 이는 최저임금 인상과 근로장려세제 확대는 저임금 근로자가 속한 저소득 가구의 소득에 상당한 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

<표 4-9> 최저임금 노동자의 EITC 수급율

(단위: %)

	1/10분위	2/10분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	전체
수급(응답)							
최저임금 미만	18.2	26.4	9.0	12.8	6.6	4.8	13.7
최저임금 100~120%	21.5	14.9	11.8	6.5	1.1	0.0	8.6
최저임금 120%이상	13.5	13.3	10.5	5.1	2.1	0.8	4.3
비임금 취업자	3.2	10.4	4.8	9.8	1.2	1.5	4.9
비취업자	2.0	7.5	8.3	4.1	1.1	0.2	4.0
전체	3.3	10.6	8.8	5.7	1.8	0.8	4.8
수급(자격)							
최저임금 미만	66.5	45.8	10.3	1.7	0.0	0.0	19.2
최저임금 100~120%	41.8	35.3	9.9	1.0	0.4	0.0	10.4
최저임금 120%이상	34.0	23.9	4.6	1.5	0.3	0.0	2.4
비임금 취업자	11.7	23.0	3.7	1.0	0.6	0.1	4.9
비취업자	10.7	20.2	4.5	1.1	0.4	0.0	6.5
전체	13.9	23.9	5.0	1.3	0.4	0.0	5.4

## 2. 저소득가구의 특성

이 소절에서는 취업상태 외에도 소득계층별 가구특성을 통해 다양한 소득지원정책을 맵핑해보고, 최저임금 인상의 영향을 받는 가구와 근로장려세제가 목표로 해야하는 대상의 특성을 더욱 심도있게 이해하고자 한다.

<표 4-10>은 소득분위별 평균 가구원수, 취업자수, 임금근로자수, 자녀수, 가구주비율을 나타낸다. 가구원수는 소득계층이 상향이동하면서 점차 커지는 경향이 있는데 소득하위 분위에서 단독가구의 비중이 크기 때문일 것이다. 취업자 수와 임금근로자 수는 소득계층 상향이동하면서 점차 늘어남을 알 수 있다. 자녀수 분포는 소득계층과 선형의 관계를 갖지 않는데, 중산층 2~4분위에서 자녀

를 가진 가구의 비중이 큰 반면, 소득 하위분위와 최상위에서 자녀수가 적은데 소득 하위분위에서는 단독가구 비중이 크고, 최상위 분위에서는 1~18세의 자녀가 아닌 근로가능한 성인자녀와 함께 거주할 가능성이 크기 때문이다. 마지막으로 가구주 비율로 최저임금의 영향을 받는 노동자의 경우 가구 내 제2소득자이거나 10대 자녀로 가구의 생계를 주되게 책임지는 가구주가 아닌 경우가 많다는 주장에 대해 사실을 확인해보고자 했다. 그 결과, 최저임금 영향자의 경우 43%가 가구주로 과반이 되지 않지만, 저소득계층으로 갈수록 가구주인 비율이 79%, 66%로 크게 증가해 저소득계층에서 저임금근로를 하면서 다수 가구원의 생계를 책임지거나 단독으로 생계를 책임지는 비중이 매우 크다는 점을 확인할 수 있다.

&lt;표 4-10&gt; 최저임금 노동자의 소득계층별 가구특성

(단위: %)

	1/10분위	2/10분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	전체
최저임금 영향							
가구원수	2.13	2.60	2.67	3.35	3.55	3.46	2.96
취업자수	1.34	1.58	1.97	2.43	2.79	2.71	2.14
임금근로자수	1.17	1.31	1.70	2.09	2.35	2.24	1.82
자녀수	0.39	0.62	0.46	0.79	0.60	0.41	0.57
가구주비율	79.3	65.6	49.1	27.8	26.3	14.2	43.4
최저임금 120%이상							
가구원수	2.76	2.92	3.23	3.40	3.47	3.37	3.35
취업자수	1.44	1.39	1.72	2.04	2.36	2.32	2.11
임금근로자수	1.10	1.19	1.41	1.80	2.01	2.06	1.82
자녀수	0.77	0.96	1.04	1.02	0.84	0.73	0.89
가구주비율	73.9	78.7	67.4	60.1	47.8	50.1	56.4
비임금근로자							
가구원수	2.41	2.61	2.99	3.29	3.54	3.17	3.10
취업자수	1.86	1.87	2.01	2.15	2.34	2.21	2.12
임금근로자수	0.17	0.15	0.44	0.58	0.73	0.66	0.52
자녀수	0.37	0.52	0.71	0.93	0.96	0.55	0.71
가구주비율	54.3	59.3	63.0	57.2	59.0	56.5	58.4
비취업자							
가구원수	2.04	2.83	3.25	3.61	3.78	3.71	3.14
취업자수	0.43	1.00	1.36	1.74	2.00	1.79	1.33
임금근로자수	0.13	0.52	0.85	1.19	1.35	1.27	0.84
자녀수	0.33	0.73	0.93	1.08	1.06	0.79	0.80
가구주비율	54.3	29.4	16.6	10.1	5.9	3.6	21.7
전체							
가구원수	2.12	2.79	3.15	3.46	3.57	3.45	3.20
취업자수	0.70	1.25	1.62	1.99	2.28	2.16	1.79
임금근로자수	0.25	0.69	1.08	1.47	1.68	1.63	1.26
자녀수	0.36	0.73	0.89	1.01	0.90	0.71	0.80
가구주비율	57.0	46.7	42.8	39.7	35.8	35.6	41.3

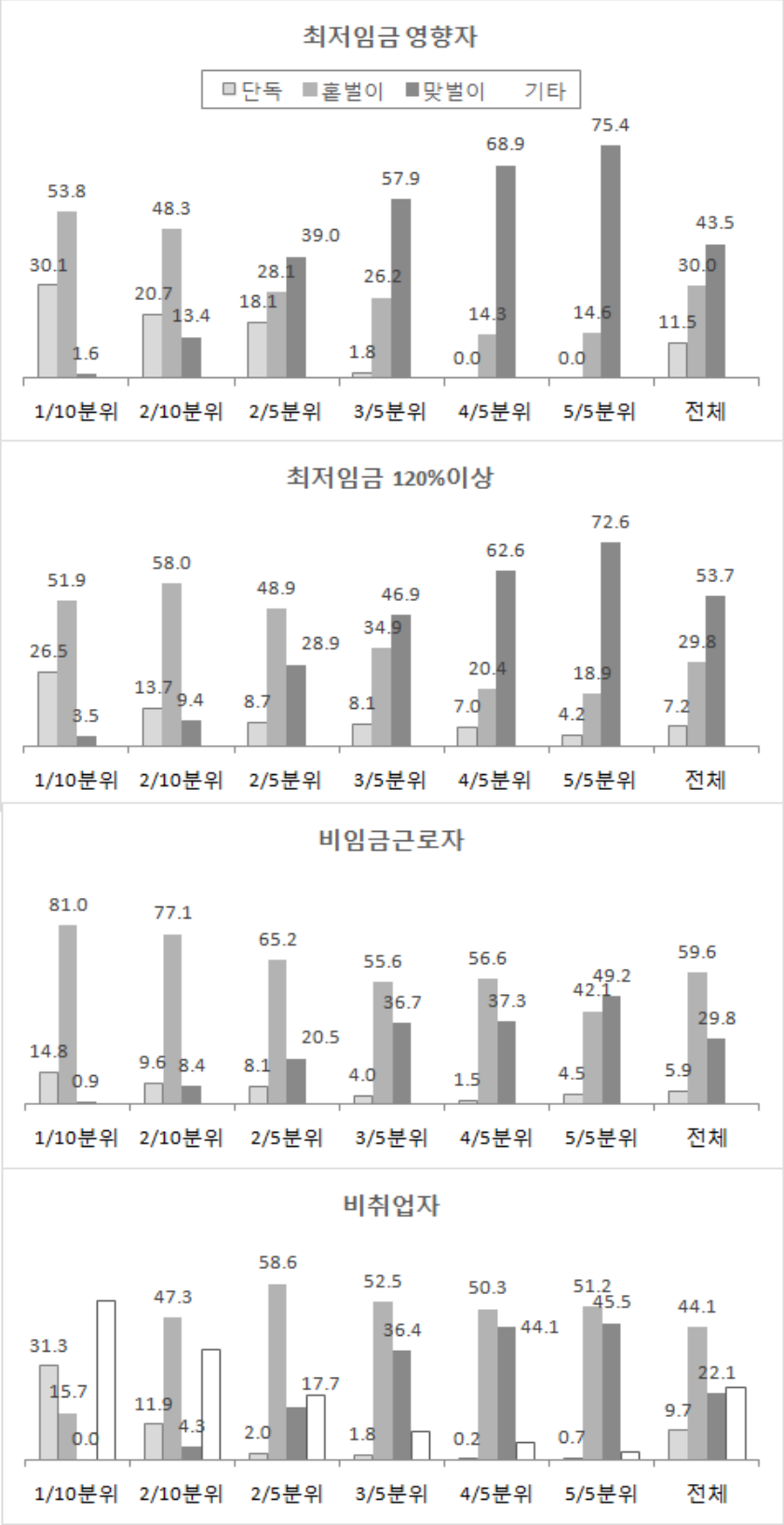


소득분위별·취업상태별 가구유형 분포를 살펴보면, 취업자인 경우 소득하위 20%에서 홀벌이가 과반을 차지하고 그 다음이 단독가구인 반면, 비취업자 가구에서는 취업자가 없거나 성인자녀와 거주하는 기타가구유형이 과반을 차지한다. 따라서 최저임금이 인상되면 소득하위 20% 홀벌이 가구 유형을 통해 저소득 가구 소득에 영향을 미칠 가능성이 높다.

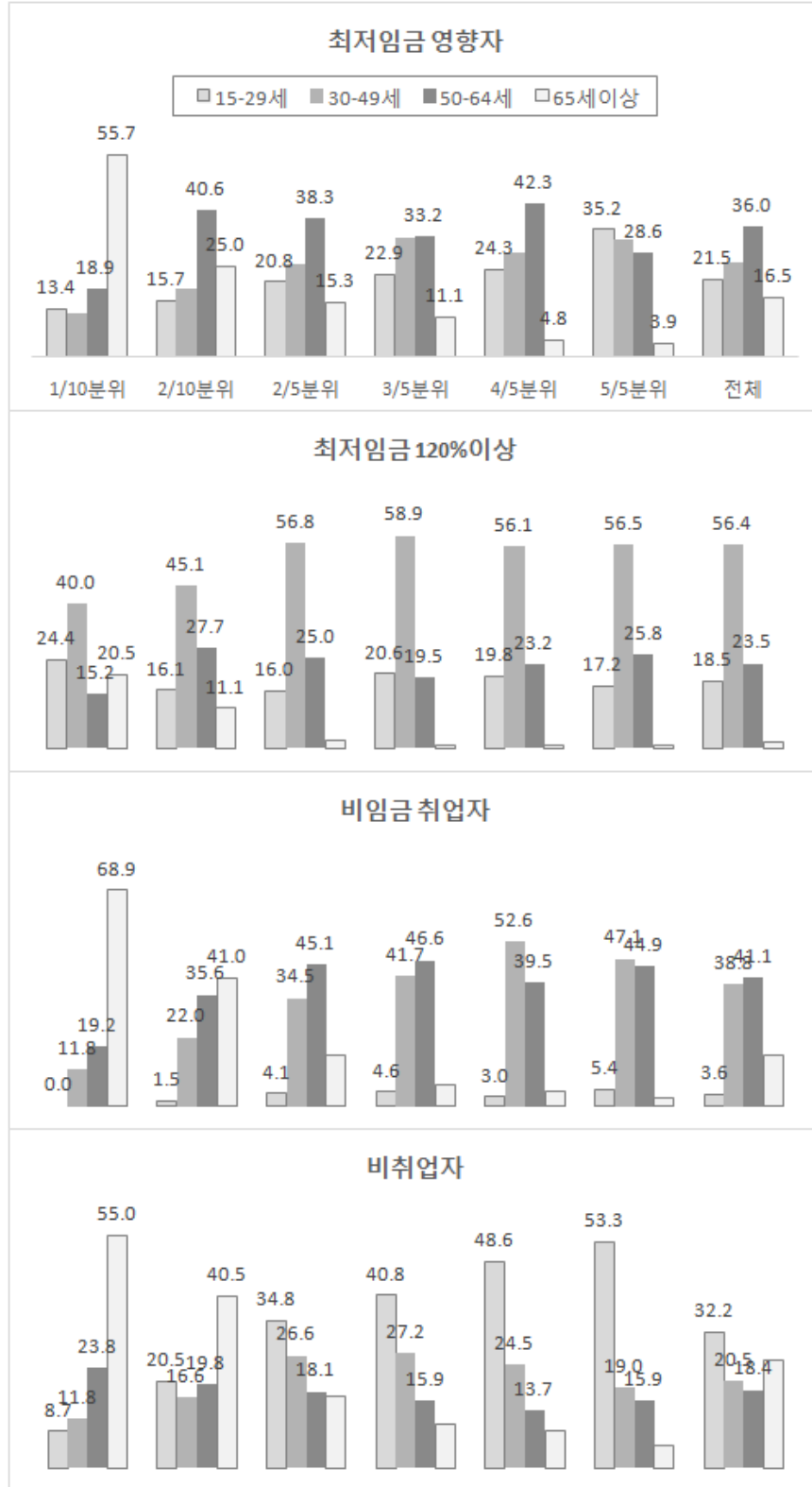
연령분포를 살펴보면, 소득 하위 20%분위에서 65세 이상 노인의 비중이 매우 높다. 반면, 시급이 최저임금 120%인, 임금조건이 괜찮은 임금근로자 중에서는 노인의 비중이 매우 낮다. 따라서 최저임금 인상은 임금근로를 하는 노인의 소득에도 영향을 미칠 가능성이 높다. 또 한 가지 눈에 띄는 점은, 최저임금 영향자에서 50~64년 장년층 비중이 전체 소득분위에 걸쳐 고르게 높게 나타난다는 점이다. 따라서 임금근로자 중에서도 최저임금 인상의 영향을 받는 근로자는 중고령층의 비중이 높게 나타나고, 이는 노인 및 장년 단독가구의 빈곤문제와 연관되어있을 가능성이 높을 것으로 짐작된다. 또한 비임금취업자와 비취업자 하위 소득계층에서도 65세 이상 노인의 비중은 매우 높은데, 하위 10% 노인의 경우 기초생활보장제도, 2분위이상에서는 연금이 가장 주요한 현금지원이며, 기초생활보장제도의 지원을 받지 않는 비임금취업자 노인에게는 근로장려세제도 추가적인 소득이 되어 줄 것으로 보인다.

다시 말해서, 저소득 비취업 노인은 기초생활보장제도 또는 기초연금, 취업노인은 기초생활보장제도와 근로장려세제, 기초연금의 지원을 받을 수 있으므로, 기초생활보장제도나 기초연금의 포괄성과 충분성에 따라 근로장려세제를 평가해볼 수 있을 것이다. 반면, 최저임금영향을 받는 저임금 노동자 중에는 50~64세의 장년층 비중이 큰데, 근로연령층이므로 시장임금이 매우 낮다하더라도 기초생활보장제도의 지원을 받기는 쉽지 않다. 따라서 임금근로로 벌어들이는 소득 외에는 근로장려세제가 유일한 현금지원일 것으로 보인다. 또한 15~29세 청년 가운데 구직활동을 하고 있는 경우에는 취성패의 구직촉진수당 등 신설 및 확대되는 청년 대상 소득지원정책과 최저임금, 근로장려세제를 종합적으로 검토해야할 것이다.

[그림 4-4] 소득분위별·취업상태별 가구유형 분포

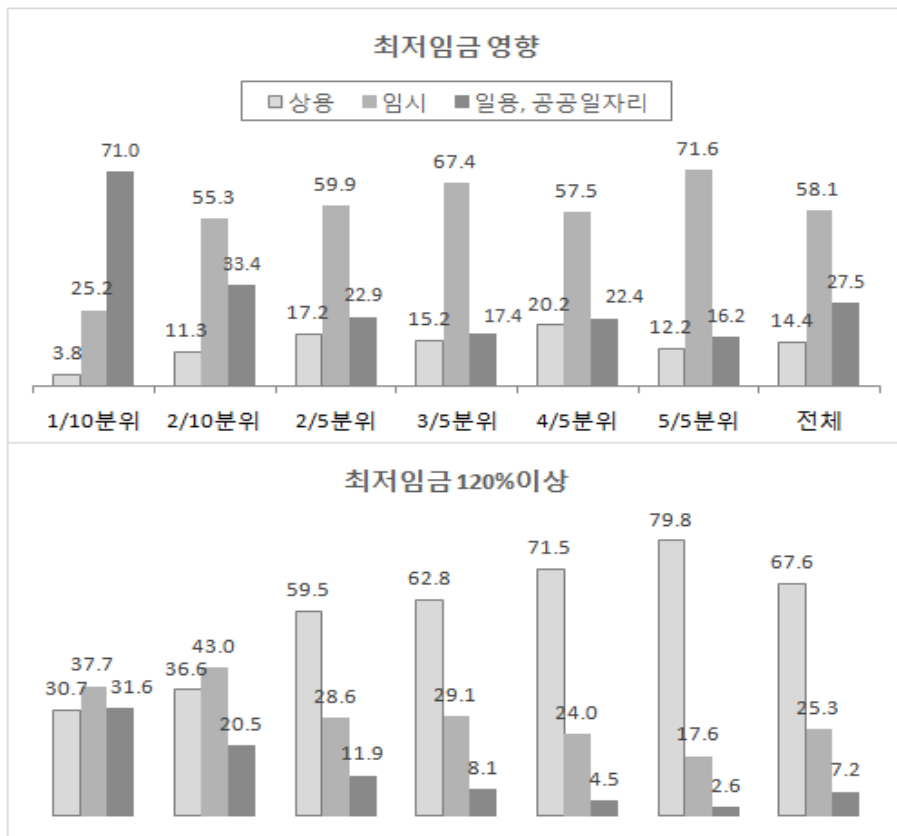


[그림 4-5] 소득분위별·취업상태별 연령대 분포



소득분위별·취업상태별 종사상 지위를 살펴보면 최저임금영향자와 최저임금 120%이상인 노동자의 종사상지위 분포가 분명하게 대비된다는 것을 알 수 있다. 후자에서는 상용직이 전체의 67.6%를 차지하는 반면, 최저임금영향자 집단에서는 임시직이 58%, 임시, 공공·자활·노인일자리가 27.5%로 상용직의 비중이 14.4%에 불과하다는 것을 확인할 수 있다. 하지만 빈곤층에 해당하는 1, 2/10분위에서는 다소 다른 분포가 나타나는데, 최저임금영향자 중에는 일용직 등의 비중이 대폭 증가하고, 최저임금 120%이상 노동자 중에는 임시직이 37.7~43%, 일용직 등이 12~20.5%로 상용직 비중이 크게 감소하는 것을 볼 수 있다. 따라서 상용, 임시일용 등의 종사상 지위가 시간당 임금에 중요한 결정요인임을, 최저임금이 인상되면 임시, 일용직 등의 노동소득과 가처분소득에 상대적으로 큰 영향을 미칠 것임을 짐작할 수 있다.

[그림 4-6] 소득분위별·취업상태별 종사상 지위 분포



각 가구유형에서 소득분위분포와 각 소득분위를 구성하는 가구유형의 비중을 살펴보면 정책적 지원대상이 되는 가구의 유형과 이에 따른 정책적 대응 방안, 특히 가구유형에 따라 제도가 설계된 근로장려세제의 개선방향을 찾을 수 있다. 먼저 가구유형별 소득분포를 살펴보면 어떤 가구 유형이 빈곤위험에 노출되기 쉬운지 보여준다. 가구유형 가운데 소득 하위 분위의 비중이 높은 가구는 단독가구와 한부모, 부양가족이 없는 홑벌이 가구로, 하위 10% 단독가구의 과반이상은 65세 이상, 1/4은

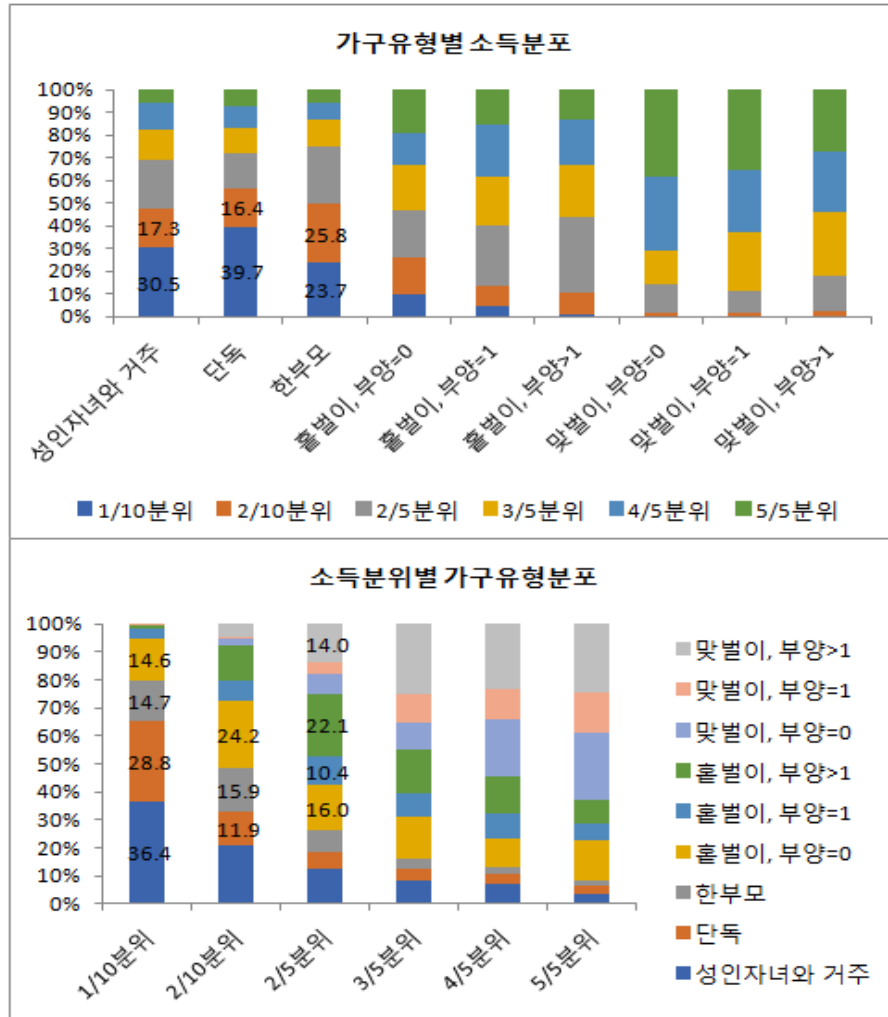
50-64세 장년층이고, 부양가족 없는 홀벌이 가구 역시 하위 20%를 구성하는 연령은 50대 이상이 90%이상을 차지해 장년 및 노인이 단독 또는 부부만 거주하면서 빈곤층의 큰 비중을 차지하는 것으로 보인다. 부양가족이 없는 홀벌이 가구라도 취업자 수가 2인이상인 가구의 비중이 상당한데 소득 계층이 상향이동하면서 취업자 수가 2인이상인 비중이 증가하는 것을 알 수 있다. 홀벌이 가구의 취업자 수가 2인 이상이라는 설명이 부적합할 수 있으나, 근로장려세제 지급 가구 유형과 같이 자료 상에서 취업상태이지만 가구소득이 적거나 아동이나 70세이상 부양가족으로 분류되지 않는 가구원이 취업한 경우 홀벌이로 분류되는 까닭이다. 빈곤층에서 큰 비중을 차지하는 다른 한 집단은 한부모로 청년층과 핵심적인 근로연령층이 과반수를 차지하고 있음을 알 수 있고, 한부모 하위 10%에서는 취업자가 없는 경우가 과반으로 근로연령대가 과반임을 감안하면 한부모 가정을 대상으로 하는 근로유인정책, 근로여건을 만드는 보육정책은 여전히 과제로 남아있는 것으로 보인다. 정리하면, 보통 소득하위 20%가 빈곤층이라는 점을 토대로 보면 맞벌이 가구는 대부분 소득지원정책의 대상이 아니며, 단독, 한부모, 부양가족이 없는 홀벌이 가구가 빈곤정책의 대상임을 알 수 있다.<sup>3)</sup>

하지만 근로빈곤층 비중이 큰 차상위, 차차상위를 저소득 지원 정책대상으로 포함시키면 부양가족이 2인 이상이며, 30~49세의 핵심근로연령층이 절반 가까이를 차지하는 홀벌이, 맞벌이 가구가 정책대상으로 대규모 포함된다는 것을 알 수 있다.

이는 취업가구원수의 상황과도 관련이 있는데 하위 10% 단독가구, 기타 가구의 대다수, 그리고 한부모 가구의 과반이 비취업자로 최저임금이나 근로장려세제의 영향을 받지 않기 때문에 근로와 연계하지 않은 수당이나 공공부조의 지원대상이 되는 반면, 부양가족이 많은 홀벌이·맞벌이는 취업자가 1인 이상으로 공공부조를 수급할 가능성은 거의 없고 근로복지연계형 소득지원정책의 지원을 받을 가능성이 크므로 이 제도를 중심에 두고 해당 유형의 가구들이 필요한 소득지원을 받고 있는지 제도를 평가해볼 필요가 있다.

3) 다만 하위 10%에서 기타가구의 비중이 높는데 이는 취업자가 없어 홀벌이, 맞벌이에 속하지 못하는 다가구원 가구로 취업자가 없는 가구일 가능성이 높아 이 연구의 주 정책인 최저임금과 근로장려세제의 방향과는 크게 관련이 없다고 볼 수 있다.

[그림 4-7] 가구유형과 소득분포



&lt;표 4-11&gt; 소득분위별·가구유형별 연령 분포

(단위: %)

구분	1/10분위	2/10분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	전체
단독							
15-29	0.0%	7.8%	19.6%	32.5%	21.9%	11.7%	11.0%
30-49	6.8%	8.7%	22.4%	42.6%	63.9%	64.9%	23.3%
50-64	<b>21.5%</b>	<b>30.7%</b>	40.9%	20.3%	10.7%	19.9%	24.8%
65세 이상	<b>71.8%</b>	<b>52.9%</b>	17.1%	4.5%	3.5%	3.5%	40.9%
한부모							
15-29	<b>21.7%</b>	<b>29.8%</b>	31.1%	38.3%	19.5%	21.8%	28.0%
30-49	<b>33.1%</b>	<b>25.1%</b>	25.1%	30.0%	22.5%	51.2%	28.8%
50-64	18.2%	17.3%	15.3%	11.3%	18.2%	5.4%	15.7%
65세 이상	14.8%	13.2%	13.8%	9.9%	8.8%	5.6%	12.6%
홀벌이, 부양가족=0							
15-29	9.0%	8.2%	20.6%	17.1%	22.0%	33.4%	19.4%
30-49	3.5%	9.0%	16.8%	26.0%	28.2%	15.7%	17.5%
50-64	<b>25.1%</b>	<b>38.8%</b>	43.4%	45.8%	41.6%	46.4%	41.7%
65세 이상	<b>62.3%</b>	<b>44.0%</b>	19.3%	11.1%	8.3%	4.5%	21.4%
홀벌이, 부양가족=1							
15-29	22.4%	15.4%	19.2%	23.9%	22.0%	27.4%	22.0%
30-49	20.9%	37.0%	41.4%	43.1%	42.9%	36.2%	40.0%
50-64	23.4%	16.1%	15.6%	13.2%	17.2%	20.1%	16.5%
65세 이상	24.1%	15.2%	3.7%	4.2%	2.5%	2.8%	5.3%
홀벌이, 부양가족>1							
15-29	11.2%	13.6%	8.1%	8.1%	9.3%	9.0%	9.0%
30-49	27.3%	36.4%	44.3%	46.1%	49.9%	50.4%	45.7%
50-64	18.1%	11.4%	4.5%	2.4%	2.6%	2.9%	4.3%
65세 이상	0.0%	4.8%	1.5%	1.8%	0.9%	2.8%	1.9%
맞벌이, 부양가족=0							
15-29		14.0%	23.8%	30.2%	34.8%	33.5%	31.8%
30-49		7.3%	11.8%	18.3%	19.5%	27.6%	21.3%
50-64		47.5%	54.2%	48.3%	43.7%	38.5%	43.8%
65세 이상		31.2%	10.3%	3.2%	2.0%	0.3%	3.1%
맞벌이, 부양가족=1							
15-29	7.5%	14.3%	22.0%	27.7%	24.1%	23.4%	24.4%
30-49	65.7%	9.6%	31.9%	41.2%	46.9%	44.4%	42.8%
50-64	11.6%	29.7%	29.8%	15.9%	16.4%	17.0%	17.9%
65세 이상	0.0%	46.4%	6.9%	1.4%	2.2%	1.0%	2.5%
맞벌이, 부양가족>1							
15-29		15.9%	13.4%	14.6%	15.2%	12.5%	14.0%
30-49		30.7%	43.3%	43.3%	48.2%	49.7%	46.0%
50-64		15.2%	3.9%	5.1%	4.6%	3.2%	4.5%
65세 이상		1.0%	2.0%	1.8%	1.4%	1.4%	1.6%
기타 (성인자녀와 거주, 단독·한부모에 해당하지 않는 비취업 가구)							
15-29	7.9%	16.3%	30.8%	38.7%	31.3%	35.1%	22.7%
30-49	9.6%	19.8%	24.2%	25.6%	34.3%	32.0%	20.8%
50-64	<b>23.4%</b>	<b>16.4%</b>	23.1%	22.7%	21.8%	25.6%	22.0%
65세 이상	<b>56.6%</b>	<b>46.0%</b>	20.6%	13.0%	11.7%	6.9%	33.1%
전체							
15-29	8.4%	15.0%	19.0%	21.1%	22.1%	23.6%	19.5%
30-49	12.2%	20.1%	31.2%	36.6%	38.8%	37.8%	32.1%
50-64	22.2%	23.9%	21.8%	19.0%	20.4%	22.1%	21.3%
65세 이상	53.4%	31.4%	9.8%	4.8%	3.3%	2.1%	12.5%

&lt;표 4-12&gt; 소득분위별·가구유형별 취업자수 분포

(단위: %)

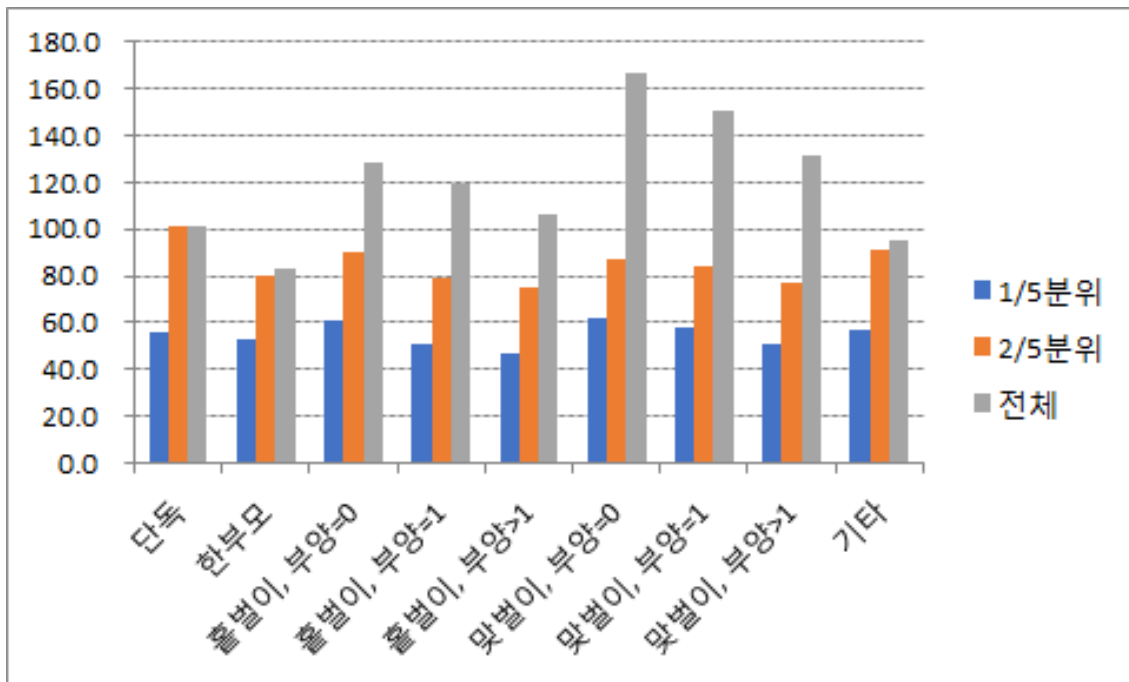
구분	1/10분위	2/10분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	전체
단독							
없음	82.3%	38.9%	7.2%	7.7%	1.2%	6.5%	41.7%
1명	17.7%	61.1%	92.8%	92.3%	98.8%	93.5%	58.3%
2명 이상	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
한부모							
없음	52.9%	10.4%	5.5%	0.0%	0.0%	0.0%	16.6%
1명	36.1%	60.3%	50.4%	29.0%	41.0%	43.8%	45.9%
2명 이상	11.1%	29.3%	44.0%	71.0%	59.0%	56.2%	37.5%
홀벌이, 부양가족=0							
없음	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
1명	55.8%	51.3%	39.8%	21.7%	18.5%	29.1%	34.6%
2명 이상	44.2%	48.7%	60.2%	78.3%	81.5%	70.9%	65.4%
홀벌이, 부양가족=1							
없음	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
1명	65.6%	60.1%	69.8%	49.0%	41.1%	62.8%	56.7%
2명 이상	34.4%	39.9%	30.2%	51.0%	58.9%	37.2%	43.3%
홀벌이, 부양가족>1							
없음	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
1명	63.0%	58.8%	76.7%	80.0%	76.9%	75.3%	75.5%
2명 이상	37.0%	41.2%	23.3%	20.0%	23.1%	24.7%	24.5%
맞벌이, 부양가족=0							
없음		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
1명		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
2명 이상		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
맞벌이, 부양가족=1							
없음	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
1명	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
2명 이상	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
맞벌이, 부양가족>1							
없음		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
1명		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
2명 이상		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
기타 (성인자녀와 거주, 단독·한부모에 해당하지 않는 비취업 가구)							
없음	86.4%	47.9%	17.7%	9.7%	2.0%	8.8%	40.4%
1명	13.0%	30.8%	31.5%	18.5%	18.9%	12.7%	21.4%
2명 이상	0.6%	21.3%	50.8%	71.8%	79.2%	78.5%	38.2%
전체							
없음	62.9%	16.2%	3.1%	1.1%	0.2%	0.5%	8.9%
1명	26.6%	47.1%	43.8%	26.3%	21.4%	18.4%	29.4%
2명 이상	10.4%	36.7%	53.1%	72.6%	78.4%	81.1%	61.8%

덧붙여 각 가구유형이 가구원 수별 소득기준에 따라서는 어떤 격차를 보이는지 보고자 한다. 이는 가구유형 소득의 편차가 크면 평균적으로는 정책대상에 포함되지 않지만 실제로는 소득이 매우 낮거나 빈곤층에 매우 가까운 사각지대가 발생할 수 있기 때문이다. 그리고 각 가구유형별로 파악되지



않는 가구원수별 필요한 소비지출을 감안하여 정책수요집단을 파악하기 위해서다. [그림 4-8] 의 전체 평균을 보면, 맞벌이 가구의 평균 비율은 부양가족수에 늘어남에 따라 줄어들긴 하지만 1.3~1.7 배로 가구원수별 기준 중위소득보다 높다. 다음으로 홀벌이 가구 군이 높지만 마찬가지로 부양가족 수가 증가함에 따라 점차 중위소득과 가까워짐을 알 수 있다. 평균적으로 한부모 가구와 단독가구가 정책지원 대상 우선순위에 있음을 다시 확인할 수 있다. 하지만 평균보다 더욱 주목해야 할 것은 5분위 가운데 1분위에 있는 가구소득의 기준 중위소득 대비 평균적인 비중은 큰 차이를 보이지 않는다는 점이다. 다시 말해서, 맞벌이 가구와 홀벌이 가구가 저소득 계층에서 차지하는 비중이 상대적으로 적고, 균등화된 중위소득 대비 빈곤층 비중이 매우 적게 나타나 정책대상으로 고려하지 않아도 될 것으로 판단되었으나, 가구원수별 필요에 따른 소득기준선으로 분석했을 때 각 가구유형에서 저소득계층에 포함되는 경우에는 유사한 소득부족의 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 따라서 소득정책 대상을 파악할 때 가구원 수, 부양가족 수에 따른 실질적인 지출 수요를 파악해야 함을, 이에 따르면 홀벌이, 맞벌이 가구라고 정책대상에서 제외하기 힘들고, 부양가족 수가 늘어남에 따라 필요성은 더욱 커짐을 알 수 있다.

[그림 4-8] 가구유형별·소득분위별 가구원수별 중위소득 대비 가처분소득 평균 비율



### 제3절 정책효과 모의실험

시나리오는 다음과 같다. 첫째, 복지패널 12차 자료의 2016년 소득에 최저임금을 2018년 최저시급 7,530원으로 인상한 것을 첫 번째 시나리오로 활용한다. 두 번째, 2016년 소득에 2018년 세법개정안을 적용했을 때, 마지막으로 2018년 최저임금을 적용한 2018년의 새로운 시장소득과 가처분소득에 2018년 세법개정안을 적용했을 때의 효과를 추정함으로써 최저임금 인상과 근로장려세제 개편의 효과를 함께 살펴본다. 효과는 최저임금 지위에 따른 가구소득 증감액과 빈곤율, 계층이동성, 가구유형에 따른 가구소득 증감액을 살펴보고 분석결과로부터 최저임금 인상으로 충분한 소득증대 효과를 누리지 못하는 경우 근로장려세제를 이용한 보완 방법을 모색하고자 한다.

#### 1. 최저임금 인상: 16년 6,030원 → 17년 6,470원, 18년 7,530원

최저임금 인상(16년 6,030원에서 18년 7,530원)의 효과를 추정한 결과로, 최저임금 인상으로 인한 참여율, 근로시간 등 고용에 변동이 없다고 가정하고 최저임금 인상결과를 추정한 근로소득 증가액 최대치를 반영한 결과이다. 하지만, 이 모의실험이 현실적인 결과로 나타날 가능성에 대해서는 주의해야 하는데, 고용여부, 근로시간 등 고용에 변동이 없어서 최저임금 인상이 근로소득 증가분으로 고스란히 나타나야 하기도 하고, 산업구조나 고용구조 등 다른 변인 역시 그대로라는 강한 가정이 요구되기 때문이다.

그럼에도 불구하고 최저임금인상 시나리오는 단일 시나리오를 사용하는데, 고용에 미치는 영향을 현실적으로 전제하기도 어렵기 때문이다. 반대의 경우 최저임금 인상에도 불구하고 근로시간 조정으로 근로소득이 증대하지 않는 방향으로 적응할 경우, 두 번째 시나리오와 같이 최저임금 인상에도 불구하고 근로장려금만 변화하는 것과 같은 효과를 대안적으로 고려해볼 수 있다.

<표 4-13>는 최저임금 인상으로 인해 증가된 시장소득과 가처분소득 평균을 소득분위별로 보여준다. 최저임금 미만 근로자 가구의 소득이 연평균 292만원, 최저임금 100~120% 근로자 가구의 경우 264만원, 최저임금 120%이상 가구의 경우 246만원이 증대하여, 최저임금 근로자 가구의 소득증대 효과가 크다는 것을 알 수 있다. 여기서 최저임금의 영향을 받지 않는 최저임금 120%이상 근로자 가구의 소득도 적지 않게 증가하는 데, 전술한 바와 같이 이 집단의 임금도 임금인상을 전망치만큼 인상되며 이 집단의 임금이 큰 까닭에 인상률이 적지만 인상액은 상대적으로 크고, 또한 개인 임금 증가액이 아니라 소득증가액이므로 다른 가구원이 최저임금의 영향을 받는 경우 소득증가액이 더욱 커질 수 있기 때문이다. 이는 최저임금 인상으로 인해 비임금근로자와 비취업자의 가구소득이 늘어나는 이유도 함께 설명한다.

<표 4-13>의 두 번째 패널은 최저임금이 증가할 때 가처분소득 증가액을 보여준다. 중상위 소득 계층에서는 시장소득 증가액과 가처분소득 증가액이 거의 같은 반면, 중하위에서는 시장소득과 다른 값을 보이는데, 최하위 10% 가구는 근로장려세제의 점증구간에 속하기 때문에 시장소득이 증가

하면 근로장려세제도 비례적으로 증가하는 까닭이다. 반면, 2/10분위의 가처분소득 증가액은 시장소득 변화분보다 약간 낮은 값을 보이는데 이는 시장소득 증가로 인해 근로장려금 평탄구간에서 점감구간으로 이동하거나 수급자격 탈락으로 이어지기 때문이다. 즉, 근로장려세제의 제도상 시장소득만큼 증가하지 않는 경우가 생기지만 최저임금 인상은 가구가 최종적으로 소비하는 가처분소득을 증대하는 결과를 낳는다. 다만 이 표는 2018년 확대되기 전의 근로장려금을 적용한 값으로 그 영향이 매우 작게 나타난다.

<표 4-14>는 최저임금 인상 전후 증가된 시장소득과 이에 따라 증감된 근로장려금, 이에 따라 변화한 상대빈곤율(중위소득 50%미만)을 나타낸 결과이다. 최저임금 인상으로 인한 전체 빈곤율은 시장소득 기준 18.9%에서 18.8%로, 가처분소득 기준 13.7%에서 13.6%로 각각 1%p 하락한다. 전체 빈곤율은 거의 변동이 없는 가운데 빈곤층의 취업지위에 따른 구성은 변화를 보이는데, 최저임금 인상이 최저임금미만 근로자의 빈곤율을 시장소득 기준 2.7%p, 가처분소득 기준 4%p 감소시키는 반면, 비임금근로자의 빈곤율을 각각 0.8%p, 0.5%p 증가시키는 것을 보면 최저임금 인상으로 저임금 근로자가 있는 가구의 상당수가 빈곤을 탈출하는 반면, 상대빈곤선을 사용하는 까닭에 상대적으로 소득지위가 하락하는 비임금근로자는 빈곤위험이 커지는 것을 알 수 있다. 따라서 최저임금은 본래 목적대로 임금근로자 가구의 시장소득 증대와 이를 통한 빈곤탈출에는 기여하지만, 비임금근로자를 대상으로 하지는 않으므로, 비임금근로자 가구의 소득증대를 위해서는 다른 정책적 접근을 필요로 하며, 현재 한국 근로연령층 소득지원정책으로서는 근로장려세제가 그 역할을 담당해야 할 것으로 보인다.

<표 4-13> 최저임금 인상에 따른 취업상태별 소득 변화

(단위: 만원)

구분	1/10분위	2/10분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	전체
시장소득 구간별 평균 시장소득 증가액							
최저임금 미만	115	199	310	348	366	426	292
최저임금 100-120%	77	181	243	278	322	432	264
최저임금 120%이상	73	87	138	198	252	369	246
비임금근로자	5	15	30	85	75	99	60
비취업	7	55	108	157	192	301	136
전체	14	70	124	177	215	315	174
시장소득 구간별 평균 가처분소득 증가액							
최저임금 미만	119	189	308	347	366	426	290
최저임금 100-120%	82	170	242	278	321	432	262
최저임금 120%이상	79	84	137	198	252	369	246
비임금근로자	5	15	30	85	75	99	60
비취업	7	53	108	157	192	301	136
전체	14	67	123	177	215	315	174

&lt;표 4-14&gt; 최저임금 인상에 따른 최저임금 노동자의 빈곤율 변화 (중위소득 50%미만)

(단위: %)

		16년 최저임금, 18년 EITC		18년 최저임금, 18년 EITC	
		시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
임금근로자	최저임금 미만	29.2	19.5	26.5	15.5
	최저임금 100-120%	17.4	10.0	13.6	7.6
	최저임금 120%이상	3.9	2.8	3.8	2.6
비임금근로자		19.5	13.8	20.3	14.3
비취업		28.5	20.8	28.5	21.1
전체		18.9	13.7	18.8	13.6

## 2. 근로장려금 확대

2016년 소득에 2019년 근로장려세제(표 4-4)를 적용한 결과는 다음과 같다. 이 시나리오는 한편 2019년 최저임금을 연간소득으로 환산해 이를 근로장려세제 최대적용소득으로 활용했을 때와 유사하다. 2019년 최저임금을 풀타임 근로자 연간 근로소득으로 환산하면, 20,941,800원으로 이는 단독가구 총소득상한선과 유사하고, 홑벌이 가구 상한선은 1.43배, 맞벌이 가구는 1.7배에 해당한다.

2019년 근로장려세제가 유래없이 대폭 확대되었음에도 소득증가는 크지 않은데, 근로장려금이 시장소득과 같이 크게 증가할 수 없는 까닭이다. 최저임금 인상에 비해 빈곤율 감소와 소득증가에 미치는 영향이 작기는 하지만 소득하위 40% 구간에서 소득증가가 뚜렷하고 이로 인해 가처분소득이 0.5%p만큼 감소하는 효과가 있으며, 취업가구원이 있는 경우 임금근로자와 비임금근로자 구분 없이 그 효과가 고르게 나타난다는 장점이 있다.

&lt;표 4-15&gt; 시장소득 구간별 균등화가처분소득 평균 증가액

(단위: %, 만원)

구분	1/10분위	2/10분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	전체
시장소득 구간별 균등화가처분소득 평균 증가액							
최저임금 미만	35	37	20	8	4	1	19
최저임금 100-120%	32	39	27	4	4	-	17
최저임금 120%이상	32	33	13	3	2	0	5
비임금근로자	8	23	10	4	1	1	7
비취업	5	17	7	2	0	0	5
전체	8	22	10	3	1	0	6

&lt;표 4-16&gt; 근로장려금 인상에 따른 최저임금 노동자의 빈곤율 변화(중위소득 50%미만)

(단위: %)

		16년 최저임금, 18년 EITC		16년 최저임금, 19년 EITC	
		시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
임금근로자	최저임금 미만	29.2	19.5	29.2	19.3
	최저임금 100-120%	17.4	10.0	17.4	9.1
	최저임금 120%이상	3.9	2.8	3.9	2.6
비임금근로자		19.5	13.8	19.5	13.2
비취업		28.5	20.8	28.5	20.3
전체		18.9	13.7	18.9	13.2

<표 4-17>은 근로장려금 제도의 기준이 될 수 있는 다양한 가구유형으로 근로장려금의 소득증대 효과를 살펴본 결과로, 하위 40%까지 근로장려금으로 인한 소득증가 효과가 크게 나타난다. 단독가구의 경우 2/10분위에서 소득증대효과가 가장 크고 뚜렷하다. 점증구간인 1분위 증가액이 2분위보다 작은 것은 1분위 단독가구의 82%가 비취업자인 까닭이다. 한부모, 부양가족이 없거나 2명 이상인 홀벌이 가구에서도 2/10분위 증가효과가 더 크게 나타난다. 그리고 증가액은 급여액이 큰 맞벌이 가구에서 크게 나타나지만 부양가족 수가 늘어날수록 소득증가액이 점감하는 경향이 있다. 이 소득은 균등화한 가처분소득으로 부양가족 수가 늘어날수록 균등화 한 값은 작아지고 따라서 부양가족 수와 무관한 현재의 급여산식에 따라 이와 같은 결과를 얻을 수 있다. 이러한 경향은 소득 하위 10~40%인 홀벌이 가구에서도 동일하게 나타난다. 따라서 부양가족이 있는 홀벌이, 맞벌이 가구의 경우 근로장려금 확대에 의한 소득증가 효과가 상대적으로 작게 나타나 부양가족이 오히려 패널티가 되는 역설적인 상황이다.

&lt;표 4-17&gt; 가구유형별·소득계층별 근로장려금 인상 전후 가처분소득

구분	1/10분위	2/10분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	전체
2016년 균등화가처분소득							
단독	986	1,386	2,033	2,834	3,480	5,749	1,977
한부모	1,135	1,508	2,044	2,872	3,529	6,030	2,096
홀벌이, 부양가족=0	1,155	1,702	2,278	2,997	3,871	6,880	3,243
홀벌이, 부양가족=1	1,092	1,463	2,063	2,811	3,587	6,506	3,149
홀벌이, 부양가족>1	375	1,397	2,095	2,705	3,554	5,929	2,935
맞벌이, 부양가족=0		1,509	2,204	2,858	3,711	6,160	4,246
맞벌이, 부양가족=1	203	1,931	2,186	2,902	3,612	5,742	3,983
맞벌이, 부양가족>1		1,408	2,091	2,822	3,605	5,568	3,615
기타	1,336	1,538	2,275	2,829	3,841	6,518	2,364
전체	1,137	1,527	2,150	2,848	3,661	6,075	3,109
근로장려금 인상 후 균등화가처분소득							
단독	994	1,428	2,056	2,836	3,481	5,749	1,991
한부모	1,146	1,536	2,053	2,880	3,531	6,030	2,109
홀벌이, 부양가족=0	1,173	1,725	2,290	3,001	3,872	6,880	3,253
홀벌이, 부양가족=1	1,114	1,481	2,068	2,813	3,587	6,506	3,154
홀벌이, 부양가족>1	378	1,414	2,096	2,706	3,554	5,929	2,938
맞벌이, 부양가족=0		1,584	2,254	2,867	3,716	6,161	4,258
맞벌이, 부양가족=1	272	1,973	2,219	2,906	3,613	5,742	3,988
맞벌이, 부양가족>1		1,441	2,096	2,822	3,605	5,568	3,617
기타	1,337	1,539	2,275	2,829	3,841	6,520	2,364
전체	1,144	1,550	2,161	2,851	3,662	6,075	3,116
균등화가처분소득 평균 증감							
단독	8	42	23	2	1	0	14
한부모	10	28	9	8	1	—	13
홀벌이, 부양가족=0	18	24	12	5	1	0	10
홀벌이, 부양가족=1	23	19	5	2	0	—	5
홀벌이, 부양가족>1	3	17	1	1	0	0	2
맞벌이, 부양가족=0	—	76	50	9	5	1	11
맞벌이, 부양가족=1	69	42	32	4	0	—	5
맞벌이, 부양가족>1	—	34	4	0	0	—	2
기타	0	0	0	1	0	2	0
전체	7	23	11	3	1	0	7

### 3. 최저임금 인상과 근로장려금 확대

2018년 최저임금에 19년의 확대된 근로장려금을 적용했을 때 근로장려금과 가처분소득 증가액과 빈곤율 변화는 <표 4-18>, <표 4-19>와 같다. 최저임금 인상과 근로장려세제 확대 효과가 결합되어 소득 최하위 10% 최저임금 미만자 가구의 근로장려금이 크게 증가했다. 가처분소득 빈곤율은 최저임금 인상없이 근로장려금을 확대했을 때와 동일하게 감소하지만 최저임금 미만, 최저임금 100~120% 노동자의 빈곤율이 각각 19.3%에서 14.5%, 9.1%에서 7.3%로 크게 감소하는 효과가 있다. 반면 비임금근로자와 비취업자의 빈곤율이 증가하는데, 이는 소득이 감소하는 것은 아니지만 최저임금 인상으로 임금근로자의 시장소득과 가처분소득이 증가하면서 상대적인 소득계층이 하락하는 까닭이다. 근로장려금 확대로 비임금근로자와 비취업자 저소득 가구의 소득도 중상분위에 비해서는 증가하지만 최저임금 인상과 같은 대폭적인 소득증대 효과를 기대하기는 힘들다. 따라서 비취업자와 비임금근로자를 대상으로 하는, 근로형태와 무관한 근로빈곤층 소득지원정책이 고민되어야 한다.

<표 4-18> 최저임금 인상과 근로장려금 확대에 따른 소득증가액

(단위: 만원)

구분	1/10분위	2/10분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	전체
시장소득 구간별 평균 <b>근로장려금</b> 증가액							
최저임금 미만	48	29	9	4	2	1	14
최저임금 100-120%	37	25	16	2	2	0	11
최저임금 120%이상	36	28	9	2	2	0	4
비임금근로자	8	22	10	4	1	1	6
비취업	6	13	5	1	0	0	4
전체	9	18	8	2	1	0	5
시장소득 구간별 평균 <b>가처분소득</b> 증가액							
최저임금 미만	162	228	319	352	368	427	307
최저임금 100-120%	114	206	259	280	324	432	275
최저임금 120%이상	109	115	148	200	254	369	250
비임금근로자	13	38	40	89	75	100	66
비취업	13	69	114	158	192	301	141
전체	22	88	132	179	216	315	179

<표 4-19> 최저임금 인상과 근로장려금 확대에 따른 최저임금 노동자의 빈곤율 변화(중위소득 50%미만)  
(단위: %)

		16년 최저임금, 18년 EITC		18년 최저임금, 19년 EITC	
		시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
임금근로자	최저임금 미만	29.2	19.5	26.5	14.5
	최저임금 100-120%	17.4	10.0	13.6	7.3
	최저임금 120%이상	3.9	2.8	3.8	2.4
비임금근로자		19.5	13.8	20.3	14.1
비경활		28.5	20.8	28.5	20.7
전체		18.9	13.7	18.8	13.2

<표 4-20>은 가구유형별·소득계층별 두 제도 효과가 동시에 나타났을 때 가처분소득 증가액으로 최저임금 인상 후 근로장려금의 보완을 필요로 하는 가구, 다른 소득지원정책의 접근을 필요로 하는 가구 등을 구분해보기 위함이다. 두 제도의 효과가 함께 나타났을 때, 중상위 분위에서는 최저임금 인상 효과가 그대로 조합의 효과로 나타나는 반면, 소득 하위 분위에서 최저임금 인상과 근로장려금 확대의 각 효과가 더해져 저소득 가구 소득증대에 기여하는 것을 볼 수 있다. 다만 1분위에서 취업자가 없거나 취업자 수가 적은 문제로 인해 최저임금 인상과 근로장려금 확대의 효과가 증대되지 않은 문제로 나타나는데, 비취업자의 경우에는 다른 제도적 접근이 필요하다는 점을 다시한번 확인시켜 준다. 또한 취업자의 경우에도 근로장려금으로는 최저임금 인상과 같은 효과를 볼 수 없기 때문에 분배상태를 크게 개선시키기는 어렵다. 따라서 확대된 근로장려금의 효과를 평가하고, 인구대상별, 경제활동별 다양한 소득지원정책의 발전과 함께 향후 근로장려금의 추가적인 확대와 구체적인 제도 개선 방안을 찾아갈 필요가 있다.

<표 4-20> 가구유형별·소득계층별 최저임금 인상과 근로장려금 확대에 의한 가처분소득 평균 증가액  
(단위: 만원)

구분	1/10분위	2/10분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	전체
최저임금 인상							
단독	9	53	174	155	225	276	96
한부모	24	85	103	136	109	278	93
홀벌이, 부양가족=0	21	57	111	156	163	273	137
홀벌이, 부양가족=1	49	73	99	183	184	190	145
홀벌이, 부양가족>1	37	87	104	130	161	259	139
맞벌이, 부양가족=0	—	125	184	218	265	342	273
맞벌이, 부양가족=1	127	137	179	233	224	382	275
맞벌이, 부양가족>1	—	89	135	177	217	331	220
기타	4	45	118	190	281	333	111
전체	13	65	126	176	215	315	167



근로장려금 확대							
단독	8	42	23	2	1	0	14
한부모	10	28	9	8	1	—	13
홀벌이, 부양가족=0	18	24	12	5	1	0	10
홀벌이, 부양가족=1	23	19	5	2	0	—	5
홀벌이, 부양가족>1	3	17	1	1	0	0	2
맞벌이, 부양가족=0	—	76	50	9	5	1	11
맞벌이, 부양가족=1	69	42	32	4	0	—	5
맞벌이, 부양가족>1	—	34	4	0	0	—	2
기타	0	0	0	1	0	2	0
전체	7	23	11	3	1	0	7
최저임금 인상+근로장려금 확대							
단독	17	93	189	158	226	276	109
한부모	35	113	111	144	111	278	106
홀벌이, 부양가족=0	40	79	121	160	165	273	146
홀벌이, 부양가족=1	76	90	103	185	184	190	150
홀벌이, 부양가족>1	40	101	106	131	161	259	141
맞벌이, 부양가족=0	—	209	224	224	268	342	282
맞벌이, 부양가족=1	198	178	201	236	224	382	279
맞벌이, 부양가족>1	—	118	138	177	217	331	221
기타	4	45	118	190	281	335	111
전체	21	88	135	178	216	315	173

<표 4-21>은 각 시나리오별 소득계층 이동성을 살펴본 결과다. 모든 경우 과반이상은 원래의 소득계층에 머물러 있다. 최저임금 인상으로 1/10분위, 2/10분위의 30% 가량이 상위소득분위로 이동하고, 중상위 분위로 갈수록 계층상향이동하는 비율은 감소한다. 이는 근로장려금 확대 결과에서도 유사하게 나타나는데, 다만 근로장려금의 소득증대 규모가 최저임금과 같이 크지 않으므로 상향이동하는 비율도 최저임금 인상의 1/4 정도에 해당한다. 다시 말해서, 근로장려금 확대가 소득하위의 계층이동에 집중적인 효과를 발휘하는 반면 이동규모가 작고, 최저임금 인상은 중상위 분위까지 대규모 계층이동성을 보여준다. 따라서 큰 규모의 계층이동성, 소득부양과 빈곤가구의 빈곤탈출 가운데 시급하고 중요한 정책적 목표가 무엇인가에 따라 선택하는 정책의 순서와 가중치가 결정되어야 할 것이다.

<표 4-21> 시나리오별 가처분소득 계층이동

(단위: %, 만원)

구분	1/10분위	2/10분위	2/5분위	3/5분위	4/5분위	5/5분위	전체
최저임금 인상							
1/10분위	70.2	29.8	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
2/10분위	0.0	69.5	30.5	0.0	0.0	0.0	100.0
2/5분위	0.0	0.6	82.9	16.5	0.0	0.0	100.0
3/5분위	0.0	0.0	0.8	77.6	21.7	0.0	100.0
4/5분위	0.0	0.0	0.0	1.1	90.6	8.3	100.0
5/5분위	0.0	0.0	0.0	0.0	6.4	93.6	100.0
근로장려금 확대							
1/10분위	92.3	7.7	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
2/10분위	0.3	91.4	8.3	0.0	0.0	0.0	100.0
2/5분위	0.0	1.4	98.2	0.4	0.0	0.0	100.0
3/5분위	0.0	0.0	0.7	97.2	2.0	0.0	100.0
4/5분위	0.0	0.0	0.0	0.7	99.3	0.0	100.0
5/5분위	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
최저임금 인상, 근로장려금 확대							
1/10분위	67.3	32.7	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
2/10분위	0.0	68.1	31.9	0.0	0.0	0.0	100.0
2/5분위	0.0	0.6	81.2	18.2	0.0	0.0	100.0
3/5분위	0.0	0.0	0.8	76.5	22.8	0.0	100.0
4/5분위	0.0	0.0	0.0	1.1	90.8	8.1	100.0
5/5분위	0.0	0.0	0.0	0.0	6.4	93.6	100.0

# 제 5 장

## 결론

제1절 근로장려세제 개선방향

제2절 최저임금과 근로장려세제의 관계



## 제1절 근로장려세제 개선방향

## 1. 근로유인 및 소득증대 효과

한국 근로장려세제에서 수급자격과 지원액에 영향을 미치는 제도의 주요한 변수들이 적정한가를 살펴보기 위해 미국과 주요 파라미터 수준을 <표 5-1>에 비교해 보았다.

&lt;표 5-1&gt; 한국과 미국 EITC 주요 파라미터

(단위: %, 천원, 달러)

	점증률	최대급여 소득구간 시작	최대급여액	최대급여 소득구간 종료	점감률	최대소득구간
한국						
2018년						
단독	14.2%	6,000	850	9,000	21.3%	13,000
홀벌이	22.2%	9,000	2,000	12,000	22.2%	21,000
맞벌이	25.0%	10,000	2,500	13,000	20.8%	25,000
2019년(2018년 세법개정안)						
단독	37.5%	4,000	1,500	9,000	13.6%	20,000
홀벌이	37.1%	7,000	2,600	14,000	16.3%	30,000
맞벌이	37.5%	8,000	3,000	17,000	15.8%	36,000
미국(2018년)						
싱글						
자녀 없음	7.65%	6,780	519	8,490	7.65%	15,270
자녀수 1	34%	10,180	3,461	18,660	15.98%	40,320
자녀수 2	40%	14,290	5,716	18,660	21.06	45,802
자녀수>2	45%	14,290	6,431	18,660	21.06	49,194
부부합산						
자녀 없음	7.65%	6,780	519	14,170	7.65%	20,950
자녀수 1	34%	10,180	3,461	24,350	15.98%	46,010
자녀수 2	40%	14,290	5,716	24,350	21.06	51,492
자녀수>2	45%	14,290	6,431	24,350	21.06	54,884

가구유형별로 근로장려세제 수급자격을 결정하는 최대소득구간과 급여액을 결정하는 최대급여액과 최대급여소득구간, 점증률과 점감률이 제도의 주요한 파라미터들이다. 한국은 단독과 홀벌이, 맞벌이로만 구분하고 제도 도입 초기와 달리 자녀수로는 구분하지 않는 반면, 미국은 한국의 단독과

홀벌이와 같이 소득자 1인으로 신고하는 경우는 ‘싱글’로, 한국의 맞벌이와 같이 부부합산 신고하는 경우 ‘부부합산’으로 구분하고, 소득자 수에 자녀수에 따라 자격구간과 급여액 등을 달리 설계했다.

근로유인 제고와 이를 통한 소득증대를 목표로 하는 근로장려세제의 효과에 대한 이론적 배경 및 다수의 실증분석을 토대로 살펴보면(부록 1 참조), 점증구간에서는 근로장려금이 노동공급 증가를 유도하는 근로유인 효과가 있고 이에 뒤따르는 근로소득 증대 효과도 기대할 수 있다. 그리고 다수의 연구에서 최대급여 수준 상향조정이 노동공급 상승, 근로소득 증대 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 따라서 근로유인 제고를 위해 주로 고려되는 정책대안은 점증률 증가와 최대급여 증가다.

2019년의 근로장려세제는 2018년에 비해 점증률이 급격하게 상승해 미국과 유사한 수준이고, 평탄구간의 최대급여액도 대폭 상승했다. 특히 단독가구의 점증률과 최대급여액 증가가 가장 눈에 띄는 변화로 중년 및 노년, 청년에 이르는 빈곤한 단독가구의 근로유인을 제고함으로써 빈곤탈출을 꾀하려는 정책적 목적이 뚜렷하게 드러난다. 근로유인 제고와 이로 인한 시장소득 및 근로장려세제 증가라는 근본적인 목표 달성에 있어서 2019년 근로장려세제는 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다. 또한 점증률 인상은 점증구간 초기의 극빈층에서 근로장려금이 매우 낮아 빈곤의 심도가 큰 문제를 다소나마 보완할 것으로 전망된다.

하지만 근로유인 효과가 있는 것으로 알려진 점증구간은 축소되고, 제도 설계상 그리고 실증분석 결과로 근로유인 효과가 입증되지 않거나 근로유인 저해효과가 있는 것으로 알려진 평탄구간과 점감구간이 확대되었다. 최대급여액이라는 가장 중요한 정책변수로 근로유인 제고가 기대되지만, 다른 구간 분포가 근로유인을 저해하는 방식으로 설계되지 않았는지 검토가 필요하다.

## 2. 포괄성과 급여적정성

최대적용소득구간(포괄성)과 급여수준(급여적정성)을 살펴보면, 한국의 근로장려세제는 적용되는 최대소득구간과 급여수준이 미국에 비해 현저히 낮아 실질적인 소득증대 효과를 낳기에 한계가 있다는 지적이 있어왔다. <표 5-2>과 <표 5-3>에서 각각 각국의 빈곤선과 최저임금을 기준으로 비교한 결과를 보면, 2018년 세법개정안의 최대소득구간 확대 및 최대급여액 증액으로 최대지급액 인상과 소득기준 완화라는 EITC 정책과제를 다소나마 해결했다고 볼 수 있다. 하지만 미국과 비교했을 때, 홀벌이·맞벌이 가구의 최대적용 및 최대급여 소득구간, 최대지급액은 아직 미국의 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 반면, 단독가구에 있어서는 한국이 오히려 너그러운 면이 있다. 다만, 미국과 비교할 때, 미국은 연방 최저임금 2009년 이후 7.25달러로 주정부 등의 최저임금 수준보다 현저히 낮은 수준에서 지속되고 있고, 높은 저임금 비율 등 노동시장의 낮은 보수를 높은 EITC로 보완해 왔던 미국 근로빈곤층 소득지원 정책의 특성을 감안해야 한다.

&lt;표 5-2&gt; 미국과 한국 빈곤선과 EITC 소득구간, 급여수준 비교

		미국 공식빈곤선 대비	18년 EITC	19년 EITC (18년 세법개정안)
최대적용소득구간	단독	119.7%	129.6%	199.3%
	홀벌이	197.2~238.7%	107.2%	153.1%
	맞벌이	187.6~233.2%	101.6%	146.3%
최대급여	단독	4.1%	8.5%	15.0%
	홀벌이	20.5~28.9%	10.2%	13.3%
	맞벌이	17.5~23%	10.2%	12.2%

&lt;표 5-3&gt; 미국과 한국 최저임금과 EITC 소득구간, 급여수준 비교

		미국	한국	
최저임금		\$7.25/시간	1,573,770원/월	1,745,150원/월
비교연도		2018년	2018년	2019년
최대적용소득구간	단독가구	101.3%	68.9%	95.5%
	홀벌이 가구	267.4~326.2%	111.2%	143.3%
	맞벌이 가구	152.6~182.0%	66.2%	86.0%
최대급여소득구간	단독가구	45~56.3%	31.8~47.7%	19.1~43.0%
	홀벌이 가구	67.5~123.7%	47.7~63.6%	33.4~66.9%
	맞벌이 가구	33.8~80.7%	26.5~34.4%	19.1~40.6%
최대급여	단독가구	3.4%	4.1%	7.2%
	홀벌이 가구	23~42.6%	9.8%	12.4%
	맞벌이 가구	11.5~21.3%	6.1%	7.2%

주: 미국의 홀벌이, 맞벌이 기준은 각각 단독, 부부합산신고에서 자녀 1~3인의 소득구간과 최대급여로 추정  
 자료: [www.irs.gov](http://www.irs.gov)

&lt;표 5-4&gt; 미국의 일부 주정부 최저임금과 EITC 소득구간, 급여수준 (2018년 기준)

		캘리포니아	메사추세츠	오레곤
최저임금		\$11.00/시간	\$9.25/시간	\$10.25/시간
EITC 추가급여		없음	23%	8%
최대적용소득구간	단독가구	66.7%	79.4%	71.6%
	홀벌이 가구	자녀 1명	176.2%	209.6%
		자녀 2명	200.2%	238.1%
		자녀 3명 이상	215.0%	255.7%
	맞벌이 가구	자녀 1명	100.5%	119.6%
		자녀 2명	112.5%	133.8%
		자녀 3명 이상	119.9%	142.6%
최대급여소득구간	단독가구	29.6~37.1%	35.2~44.1%	31.8~39.8%
	홀벌이 가구	자녀 1명	44.5~81.6%	52.9~97.0%
		자녀 2명	62.5~81.6%	74.3~97.0%
		자녀 3명 이상	62.5~81.6%	74.3~97.0%

			캘리포니아	메사추세츠	오레곤
	맞벌이 가구	자녀 1명	22.2~53.2%	26.5~63.3%	23.9~57.1%
		자녀 2명	31.2~53.2%	37.1~63.3%	33.5~57.1%
		자녀 3명 이상	31.2~53.2%	37.1~63.3%	33.5~57.1%
최대급여	단독가구		2.3%	3.3%	2.6%
	홀벌이 가구	자녀 1명	15.1%	22.1%	17.5%
		자녀 2명	25.0%	36.5%	29.0%
		자녀 3명 이상	28.1%	41.1%	32.6%
	맞벌이 가구	자녀 1명	7.6%	11.1%	8.8%
		자녀 2명	12.5%	18.3%	14.5%
		자녀 3명 이상	14.1%	20.6%	16.3%

주: 미국의 홀벌이, 맞벌이 기준은 각각 단독, 부부합산신고에서 자녀 1~3인의 소득구간과 최대급여로 추정  
 자료: [www.irs.gov](http://www.irs.gov)

한국의 주요 파라미터들이 미국과 비교해 낮은 수준이긴 하지만 적절한 소득구간과 급여수준은 정답이 없고, 각국의 상황에 적합하게 설계하는 것이 바람직하다. 먼저 제도 포괄성을 나타내는 최대소득구간을 살펴보면, 근로장려세제가 어느 계층까지를 제도적 대상으로 포괄해야하는가에 대한 고민이 필요하다. 주된 소득지원정책 대상은 생계급여 등 기초생활보장제도를 지원하는 극빈곤층이다. 상대빈곤선 아래에 있는 법정차상위 계층은 일반적으로 소득지원정책의 대상이 되지는 않는 반면, 장애인가구나 한부모 등 빈곤위험이 높은 가구유형인 경우에는 소득지원 및 사회서비스 지원 대상으로 광범위하게 포함된다. 하지만 근로하는 가구의 특성상 하위 10%에는 근로빈곤층이 거의 없고, 차상위, 차차상위에 포함되는 경우가 많은데, 이 계층은 일반적으로 소득지원 대상에서 제외되지만 자녀를 부양하는 등 경제 및 소비활동이 왕성한 시기라서 빈곤층에 포함되지는 않지만 적절한 삶의 질을 누리지 못할 우려가 크다. 따라서 넓은 범위로 빈곤층을 추정할 때 사용하는 중위소득 60%이상을 정책대상으로 포괄하는 것이 바람직하다. 제도 시행 초기 근로장려세제는 차상위 계층을 타겟으로 제도가 설계되기도 했다.

2019년 근로장려세제 최대소득구간을 중위소득 60%를 기준으로 살펴보면 단독가구의 최대적용 소득구간은 1인 중위소득 60%를 넘어서는 반면, 홀벌이와 맞벌이는 각각 2인, 3인의 중위소득 60%와 유사하기 때문에 각각 2인이상, 3인이상인 홀벌이, 맞벌이 가구에겐 중위소득 60%에 미치지 못하는 소득이다. 따라서 현재와 같이 근로연령층을 대상으로 하는 소득지원정책이 없는 가운데, 근로장려세제가 유일한 대안이기에 때문에 홀벌이, 맞벌이 가구에 대한 최대소득구간을 확대하는 것이 바람직해 보인다. 다만, 현재 한국형 실업부조의 도입이 논의되고 있는 가운데, 실업부조가 근로빈곤층의 상당수를 차지하는 불완전취업자에 대한 소득지원제도로서 얼마나 기능할 것인지 등 저소득 근로연령가구를 대상으로 하는 소득지원제도 전반적에 대한 포괄성과 적절성을 점검해볼 필요가 있다.



&lt;표 5-5&gt; 2018년 기준 연간 중위소득과 상대빈곤선

	기준 중위소득	생계급여 선정기준 (중위소득 30%)	의료급여 선정기준 (중위소득 40%, 과거 최저생계비 수준)	상대빈곤선 (중위소득 50%, 법정차상위 소득기준)
1인가구	20,065,260	6,019,584	8,026,104	10,032,630
2인가구	34,165,164	10,249,548	13,666,066	17,082,582
3인가구	44,197,800	13,259,340	17,679,120	22,098,900
4인가구	54,230,424	16,269,132	21,692,170	27,115,212
5인가구	64,263,048	19,278,912	25,705,219	32,131,524
6인가구	74,295,684	22,288,704	29,718,274	37,147,842
7인가구	84,328,308	25,298,496	33,731,323	42,164,154

덧붙여 단독가구를 대상으로 하는 정책방향에 대해서도 논의할 필요가 있는데, 한국은 청년층을 제도적 지원대상으로 수용하면서 근로장려금 역시 점차 단독가구의 연령대를 낮춰 청년층을 근로장려금 지원대상으로 적극적으로 수용하는 추세다. 미국 역시 EITC 확대 과정에서 단독가구를 제도 대상으로 포함해 온 역사가 있다. 하지만 청년을 대상으로 하는 고용서비스와 소득지원은 확대되고 있기 때문에 각 제도가 정합성을 지니는 방식으로 설계되고, 직업훈련이나 취업지원을 우선으로 하고 이에 따른 구직촉진수당을 제공할 것인지, 근로참여율과 근로시간을 높이는 근로장려세제 방식으로 근로유인을 제고함으로써 노동시장에 안착시킬 것인가에 대한 고민이 선행되어야 한다.

단독가구를 대상으로 하는 경우, 정책방향은 청년을 포괄하는 방향으로 진행되고 있지만 근로장려금의 지원을 받는 단독가구의 상당수는 노인임을 염두에 둘 필요가 있다. 한국의 노인빈곤은 심각한 수준이고 다각적인 정책적 대응이 요구되지만, 65세 이상의 노인에 대한 소득지원을 국민연금과 기초연금의 강화를 통해 접근할 것인지, 최저임금 준수와 이에 상응하는 근로장려세제 등 노인의 근로유인을 제고하는 방향으로 접근할 것인지에 대해서도 논의해 볼 필요가 있다. 한국의 노인은 어느 나라보다 경제활동참가율이 높다는 점에서 노동시장에서의 적절한 보상과 이에 따른 근로장려세제의 접근도 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

최대급여액과 최대급여소득구간은 각각 기초생활보장제도에서 슬라이딩하는 방식으로 설계된 근로장려세제의 취지상<sup>4)</sup> 기초생활보장제도의 생계급여액과 과거 최저생계비에 해당하는 중위소득 40%수준과의 관련성을 염두에 두고 살펴보고자 한다. 2019년 EITC의 최대급여소득구간은 중위소득의 15~45%로 가구원수와 가구유형에 따라 광범위하게 나타난다. 그리고 최대급여 소득구간의 소득에 최대급여를 더한 값과 연간 생계급여를 비교하면, 최대급여 소득구간의 초기단계와 생계급여가 비슷한 수준을 보여 점증구간 이후 슬라이딩하는 형태로 나타나는 것으로 보인다. 평균적으로 최대급여소득구간과 최대급여액이 적절해 보이지만, 가구원수, 가구유형별로 세밀하게 검토할 필요가 있다.

4) 근로장려세제 도입 초기에는 기초생활수급자를 적용 대상에서 제외해왔다. 즉 세제는 4대 사회보험이나 국민보장제도의 혜택을 받지 못하는 차상위계층 저소득 근로자의 지원에 초점을 두고 있었다.<sup>4)</sup> 그러나 2014년 1월 세법개정에 따라 2015년 이후신청분부터는 기초생활수급자도 적용대상에 포함시키고 있다. (박지혜, 이정민, 2018)

### 3. 부양가족 고려

근로장려세제는 제도 초기에는 자녀수를 기준으로 사용했으나, 자녀장려금 논의와 더불어 자녀수는 고려하지 않고 홑벌이와 맞벌이 두 가지 형태로 가구유형을 단순화했다. 하지만 근로장려세제와 자녀장려금은 각기 다른 목적으로 가지고 도입된 제도로 자녀장려금 도입을 이유로 근로장려세제가 원래 취지를 고려하지 않은 제도 설계를 가질 이유는 없다. 근로장려세제는 근로빈곤층의 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 제도이고, 자녀장려금은 출산을 장려하고 저소득 가구의 양육비를 지원하기 위한 제도로 한 자녀를 부양하는데 드는 양육비와 적절한 생활수준을 위한 소득수준은 각기 그 목적을 달성해야 한다. 미국과 영국 역시 자녀장려금 제도가 있지만 근로장려금에 자녀수를 고려하고 있다.

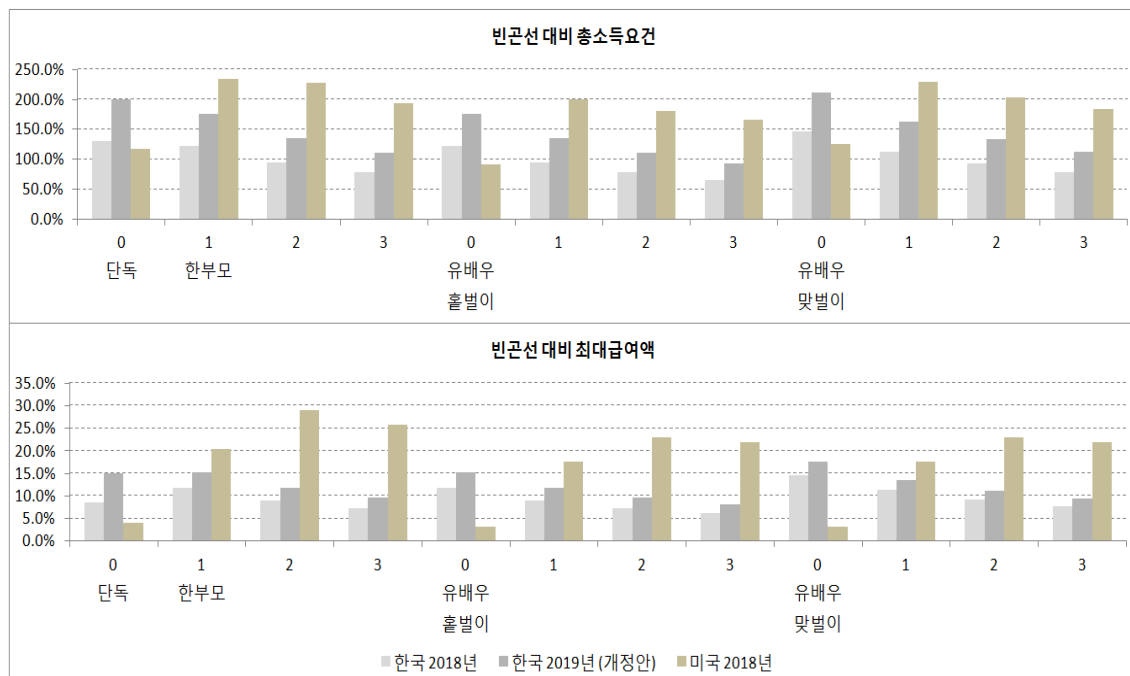
하지만 자녀장려세제가 따로 있지만 근로장려세제에 자녀수를 고려하는 미국과 영국 방식이 일반적이지 않고, 오히려 매우 특수한 경우라는 지적이 있고, 한국은 더욱이 최근에 아동수당이 도입되면서 자녀수를 근로장려세제 설계에서 고려할 필요가 없다는 의견 또한 제도 정합성이라는 측면에서 고려할 법하다. 다만 앞서 기술한 바와 같이 근로장려세제와 자녀장려세제, 아동수당은 각각 다른 정책적 목적이 있고, 아동이 있는 저소득계층에 대한 소득지원정책으로서의 효과성과 급여적정성이라는 측면에서 종합적으로 검토된 바 없이 각각의 제도가 설계되었기 때문에 근로장려세제에서 자녀수를 고려하지 않는 것이 적절하다고 결론내릴 수는 없다.

그리고 자녀뿐만 아니라 미국이나 영국, 또는 주로 근로장려세제 해외사례를 검토할 때 고려되는 서구 국가들과 한국의 차이점은 부모를 부양하는 비율이 상대적으로 높다는 점이다. 이에 대한 문제인식으로 인해 최근 70세 이상의 부모가 함께 거주하는 경우 부양가족으로 포함시키는 제도적 변화가 있어온 것으로 짐작된다. 하지만 이 조건은 한부모 가정을 제외하고는 근로장려금 수급 자격이나 급여액에 어떤 영향도 미치지 못하는데, 자격이나 급여액을 결정하는 총소득이나 총급여액은 모두 부부합산만을 고려하기 때문에 부부합산 총소득이 최대소득구간내에 있으면 배우자의 급여액에 따라 홑벌이인지, 맞벌이인지만 구분되고 자녀나 부모와 같은 부양가족이 없어도 수급자격을 가지며 부양가족이 늘어도 급여액에 아무런 영향을 미치지 못하도록 제도가 설계되어있기 때문이다. 이로 인해 소득이 있는 성인자녀와 함께 거주하는 경우라도 부부합산 소득이 구간 내에만 있으면 수급할 수 있고, 이러한 산식으로 인해 중상위 분위가 근로장려금을 수급하는 결과가 나타나는 것으로 보인다. 다만 이러한 제도적 설계는 부부의 근로유인 제고를 통해 소득을 증대하고자 하는 목적에 따라 저소득 여부가 우선적인 고려사항이 아니고, 또한 재산기준 등을 통해 사실상 고소득 가구가 제외될 가능성이 높기 때문에 문제시될 점은 아니다. 하지만 서구사회보다는 아직 부모를 부양하는 거주형태가 상대적으로 많고 이에 대해 패널티를 부과할 요량이 아니라면 현재 제도가 부양가족이 사실상 패널티로 작용한다는 문제는 개선되어야 한다.

한국의 홑벌이와 맞벌이 가구에서 부양가족 수가 달라짐에 따라 빈곤선 대비 최대소득수준 및 최

대급여액이 어떤 수준인지 살펴보면(그림 5-1), 각각 홀벌이, 맞벌이 가구에서 회색막대를 따라 소득수준이 감소하는 것을 알 수 있고, 최대급여액의 지원수준 하락은 더욱 분명하게 나타난다. 이는 부양가족이 패널티가 되는 역설적인 상황을 다시 한번 보여주는데, 본문에서 살펴본 가구유형별·부양가족수별 특성과 근로장려금 확대에 의한 각 가구유형별로 균등화소득 증가분에서 살펴본 바와 같다. 따라서 근로장려세제가 확대되고 저소득 지원정책으로서 확고한 제도적 기반을 확대해 나가는 시점에서 부양가족이 있는 저소득가구에 대한 제도상 재논의가 있어야 할 것이다.

[그림 5-1] 미국과 한국 빈곤선과 EITC 소득구간, 급여수준 비교



자료: [www.irs.gov](http://www.irs.gov)

주: 미국의 홀벌이, 맞벌이 기준은 각각 단독, 부부합산신고에서 자녀 1~3인의 소득구간과 최대급여로 추정

## 제2절 최저임금과 근로장려세제의 관계

최저임금과 근로장려세제는 저임금, 저소득가구의 소득을 증대하여 노동자 가구의 삶의 질을 개선하는 동일한 기능과 목적을 지니고 있지만, 고유한 제도의 목적과 각기 다른 장단점이 있어 하나의 제도만으로 두 제도의 역할을 모두 수행할 수는 없다. 따라서 최저임금과 근로장려세제의 적절한 조합이 필요하다.

근로장려세제는 근로유인을 저해하지 않으면서 취업빈곤을 감소시키는 데 효과적이라는 제도적 장점이 있다. 하지만, 근로장려금은 빈곤층에 국한되기 때문에 빈곤층의 빈곤탈출에는 효과적이지만 최저임금 인상에 따른 소득증가액에 비해서는 소액이고 최저임금과 같은 광범위한 사회적 이동성을 기대하기는 힘들다. 빈곤하지 않은 가구로의 이전효과(강병구, 김혜원, 2015; 유경준, 2013)

라는 최저임금의 잠재적 문제점은 최저임금 인상이 빈곤탈출에 국한되지 않은 사회적 이동성을 달성할 수 있다는 가능성을 말해주기도 하고 이는 <표 4-21>에서 보여진 바와 같다.

<표 5-6> 법정 최저임금과 근로장려세제의 장단점

긍정적 효과 및 문제점	최저임금	근로장려세제
<b>긍정적 효과</b>		
취업빈곤 감소	제한적	예
실업의 함정 완화	예	예
<b>잠재적 문제점</b>		
부유한 가구로 이전효과	예	제한적
노동 수요/고용 감소	예 (높게 정해질 경우)	아니오
근로소득 향상에 반유인	아니오	예
배우자 취업에 반유인	아니오	예
국고/재정 비용	아니오 (실업이 적을 경우)	예
납용 및 오류의 여지	제한적	예
낙인효과, 낮은 수령비율	아니오	예 (세금공제보다 수당 형태로 시행될 경우)

자료: 유경준(2013)

또한 근로장려세제의 취업률 상승효과로 근로유인 제고에 효과적이라는 이론적·실증적 근거는 있지만, 어느 구간에서는 근로소득 향상에 반유인적이고, 높은 유보임금 가지고 있는 기혼여성의 노동시장 참여를 높이는 데 있어서도 제한적(강병구·김혜원, 2015)이어서 최저임금과의 병행이 필요하다. 최저임금 인상은 노동수요적인 측면에서 여전히 고용에 미치는 효과에 대해 논란이 있지만, 노동공급 측면에서 근로장려금보다 노동시장 유인효과가 클 수 있다.

최저임금 인상은 곧 복지예산 감소로도 이어진다. Sawhill & Karpilow(2014)는 연방 최저임금을 10.10달러로 인상하면 근로장려세제를 단독가구로 확대하는 비용을 상쇄하고도 10억 달러가 남을 정도로 예산절감 효과가 있다고 결론내렸다. 시장소득 증가로 인한 복지예산 감소는 이와 같이 근로빈곤층에 대한 추가적인 소득지원으로 확대할 수 있고, 중립적인 예산으로도 필요한 공적지원 대상을 확대할 수 있다.

최저임금과 근로장려세제의 관련성은 미국과 영국의 제도 확대 과정에서 드러난 바 있다. 특히 영국은 저임금 확대에 의한 소득보조 수급계층 급증과 이로 인한 복지재정 급증에 대응해 최저임금제도를 구축한 역사적 배경을 지니고 있다. 미국은 최근 들어 일을 하면서도 복지급여를 수급해야 기본적인 생계를 꾸릴 수 있는 워킹푸어 문제의 심각성에 대한 인식이 확대되며, 최저임금 인상의 필요성에 대한 논의와 실제로 주정부 별로 급격하고 지속적인 인상이 시행되고 있다. 최저임금 인상의

효과에 대한 학술적·정책적 논의가 활발한 가운데 Sawhill & Karpilow(2014)와 같이 최저임금 인상이 정부의 복지예산을 얼마나 절약시키고, 이 재원을 다른 제도 확대에 활용할 수 있는가에 대한 논의(CBO, 2014; Giannarelli, 2007; Zabin 등, 2014; Cooper, 2016)가 하나의 중심된 축을 차지하고 있다는 점을 강조하고자 하며, 한국에서도 이러한 검토한 진행될 필요가 있어 보인다.



- 강병구. (2018). 최저임금 인상에 따른 근로장려세제 평가
- 강병구·김혜원. (2015). 저소득근로자 소득보전제도 개선방안 연구-상호관계를 중심으로, 경제사회발전노사정위원회.
- 강옥모. (2004). 한부모 가족과 빈곤: 영국에서의 정책변화. 한국사회복지학, 56(1), 127-153.
- 구영록. (1999). 영국의 소득분배와 국가. 한국정치연구, 8, 257-270.
- 기재량, 김진희, 김재호. (2015). 근로장려세제가 수급자의 시간당 임금에 미치는 효과. 정책분석평가학회보, 25, 289-312.
- 김삼수. (2013). 영국 전국최저임금제의 집행체제와 전개. EU학 연구, 18(1), 111-136.
- 김재진. (2013). 자녀장려세제(Child Tax Credit) 제도 도입방안 연구. 한국조세재정연구원.
- 남재량. (2017). 근로장려세제(EITC)의 성과 연구. 한국노동연구원.
- 박능후. (2011). 근로장려세제 시행초기 효과 실증분석. 사회복지정책, 36(2), 165-191.
- 박능후, 임금빈. (2014). 근로장려세제 인지도 변화와 정책효과 분석. 사회보장연구, 30(1), 51-80.
- 박병현. (2005). 복지국가의 비교: 영국, 미국, 스웨덴, 독일의 사회복지역사와 변천. 공동체.
- 박상현, 김태일. (2011). 근로장려세제가 노동공급에 미치는 효과 분석. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집, 1-23.
- 박지혜, 이정민. (2018). 근로장려세제가 노동시장 참여에 미치는 영향. 노동경제논집, 41(3), 1-59.
- 송헌재, 임현준, 신우리. (2018). 최저임금이 고용구조에 미치는 영향, BOK 경제연구 제2018-41호.
- 송헌재. (2012). 근로장려세제 도입이 가구 노동공급에 미친 영향. 재정학연구, 5(4), 37-62.
- 송헌재, 방흥기. (2014). 우리나라 근로장려세제의 고용창출 효과 분석. 경제학연구, 62(4), 129-167.
- 신우리, 송헌재. (2018). 근로장려세제의 노동공급 효과 분석: 복지패널 자료를 활용하여. 시장경제연구, 47(1), 61-89.
- 염경윤, 전병욱. (2014). 근로장려세제(EITC)가 노동공급에 미치는 영향. 통계연구, 19(2), 73-98.
- 유경준. (2013). 최저임금의 쟁점 논의와 정책방향. KDI FOCUS, 32.
- 유민이, 임다희, 조민효. (2014). 근로장려세제의 노동공급 효과분석: 가구특성과 성별에 따른 분석. 정책분석평가학회보, 24(1), 21-50.
- 윤희숙. (2012). 근로장려세제로 본 복지정책 결정과정의 문제점. KDI FOCUS, 24.
- 이대웅, 권기현, 문상호. (2015). 근로장려세제 (EITC) 의 정책효과에 관한 연구-성향점수 매칭 (PSM) 이중, 삼중차이 분석을 중심으로. 한국정책학회보, 24(2), 27-56.
- 임완섭. (2011). 근로장려세제의 수급결정요인과 노동공급효과. 한국복지패널 학술대회 논문집, 41-65.
- 임완섭. (2016). 근로장려세제의 노동공급 효과성과 정책적 함의. 보건·복지 Issue&Focus, 308, 1-8.
- 정기현. (2009). “우리나라 근로장려세제의 현황 및 정책과제”, 조세연구, 9(1), 92-133.
- 정의룡. (2014). 한국 근로연계 복지정책의 효과성 분석: 근로장려세제를 중심으로. 한국행정학보, 48(1), 181-206.
- 조영태. (2017). EITC와 가구원 노동공급: 가구유형과 성별에 따른 효과 분석. 서울대학교 석사학위논문.

- 채준호, 이상범. (2013). 한국과 영국의 최저임금기구 운영실태 비교연구. 노동정책연구, 13(1), 101-138.
- 최저임금위원회. (2015). 주요국가의 최저임금제도.
- 최현수. (2005). 영국의 근로소득보정세제 개편 배경 및 주요내용. 보건복지포럼(2005년 2월호), 90-102.
- 홍민기. (2018). 2018년 최저임금 인상의 고용 효과. 노동리뷰, 43-56.
- 홍민철, 문상호, 이명석. (2016). 근로장려세제 효과분석: 경제활동참여, 근로시간 및 개인별 빈곤을 중심으로. 정책분석평가학회보, 26(2), 1-27.
- 황선웅. (2018). 최저임금의 인상의 경제적 효과 분석. 더불어민주당 소득주도성장팀 정책 토론회(2018.7.).
- 현다운, 석재은. (2014). 근로장려세제(EITC)가 근로빈곤층의 소득증대와 근로유인에 미치는 영향. 한국사회보장학회 춘계학술대회자료집, 305-313.
- Allegretto, S. A., Dube, A., & Reich, M. (2011). Do minimum wages really reduce teen employment? Accounting for heterogeneity and selectivity in state panel data. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 50(2), 205-240.
- Berlin, G. (2009). Transforming the EITC to Reduce Poverty and Inequality. *Pathways*, 28-32.
- Burkhauser, R. (2015). The minimum wage versus the earned income tax credit for reducing poverty. *IZA World of Labor* 2015: 153 doi: 10.15185/izawol.153
- Burkhauser, R. V., Kenneth, A. C., & Andrew, J. G. (1996). Public policies for the working poor: the earned income tax credit versus the minimum wage. *Research in Labor Economics*, 15, 65-109 .
- David, P. (2005). 영국의 근로소득세액공제제도: CTC와 WTC, 국제노동브리프, 3(3), 13-22.
- Dube, A., Lester, T. W., & Reich, M. (2010). Minimum wage effects across state borders: Estimates using contiguous counties. *The review of economics and statistics*, 92(4), 945-964.
- Dube, A. (2017), Minimum Wages and the Distribution of Family Incomes. *IZA Discussion Paper* No. 10572.
- Eissa, N., & Hoynes, H. W. (2004). Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit. *Journal of public Economics*, 88(9-10), 1931-1958.
- Eissa, N., & Liebman, J. B. (1996). Labor supply response to the earned income tax credit. *The quarterly journal of economics*, 111(2), 605-637.
- Grogger, J. (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), 394-408.
- HM Revenue & Customs. (2018). A guide to Child Tax Credit and Working Tax Credit.
- Hoynes, H. W., & Patel, A. J. (2015). Effective policy for reducing inequality? The earned income tax credit and the distribution of income (No. w21340). *National Bureau of Economic Research*.
- Leigh, A. (2010). Who benefits from the earned income tax credit? Incidence among recipients, coworkers and firms. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 10(1).



- Liebman, J. B. (1998). The impact of the earned income tax credit on incentives and income distribution. *Tax policy and the economy*, 12, 83–119.
- Manning, A. (2015). 법정최저임금의 이론과 노동시장에 미치는 영향. 개원 27주년 기념 국제컨퍼런스 자료집(pp.1–37), 한국노동연구원.
- Meyer, B. D. (2002). Labor supply at the extensive and intensive margins: The EITC, welfare, and hours worked. *American Economic Review*, 92(2), 373–379.
- Meyer, B. D., & Rosenbaum, D. T. (2001). Welfare, the earned income tax credit, and the labor supply of single mothers. *The quarterly journal of economics*, 116(3), 1063–1114.
- Neumark, D., Salas, J. I., & Wascher, W. (2014). Revisiting the minimum wage? Employment debate: Throwing out the baby with the bathwater?. *ILR Review*, 67(3\_suppl), 608–648.
- Neumark, D., & Wascher, W. (2000). Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment. *American Economic Review*, 90(5), 1362–1396.
- Neumark, D., & Wascher, W. (2001). Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and a Comparison With the Minimum Wage. *National Tax Journal*, 54(2), 281–318.
- Neumark, D., & Wascher, W. (2008). *Minimum Wages*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Neumark, D., & Wascher, W. (2011). Does a higher minimum wage enhance the effectiveness of the Earned Income Tax Credit?. *ILR Review*, 64(4), 712–746.
- Nichols, A., & Rothstein, J. (2015). The Earned Income Tax Credit (EITC) (No. 21211). National Bureau of Economic Research, Inc.
- Romich, J. & H. D. Hill(2018), “Coupling a Federal Minimum Wage Hike with Public Investments to Make Work Pay and Reduce Poverty”, RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences 4(3): 22-43.
- Rothstein, J. (2008). The unintended consequences of encouraging work: Tax incidence and the EITC (Vol. 165). Princeton, NJ: Center for Economic Policy Studies, Princeton University.
- Sabia, J. J. (2015). 두 가지 빈곤정책 이야기: 최저임금과 EITC. 개원 27주년 기념 국제컨퍼런스 자료집 (pp.113–162), 한국노동연구원.
- Sawhill, I. & Q. Karpilow(2014). *Raising the Minimum Wage and Redesigning the EITC*. Brookings Center on Children and Families.
- Scholz, J. K. (1994). The earned income tax credit: Participation, compliance, and antipoverty effectiveness. *National tax journal*, 63–87.
- Steven, K., Alex, B., & Richard, K. (2017). The two child limit in tax credits and Universal Credit. House of commons Library.
- Wicks-Lim, J., & Thompson, J. (2010). Combining Minimum Wage and Earned Income Tax Credit Policies to Guarantee a Decent Living Standard to All US Workers. Amherst, MA: Political Economy Research Institute. [http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/published\\_study/PERI\\_MW\\_EITC\\_Oct2010.pdf](http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/published_study/PERI_MW_EITC_Oct2010.pdf).



<부표 1> EITC 효과 선행연구 요약

연구	자료, 분석기간	표본 정의	처리집단 정의	비교집단 정의	종속변수	결과
기재량 외 (2014)	복지패널 2009-2011	18세 미만 자녀가 있고 기초생활보장 수급경험이 없고 자산이 1억 미만이고 근로소득만 존재하는 가구의 근로능력이 있는 개인	근로장려금 비수급가구		개인 시간당임금, 근로소득, 근로시간	시간당 임금 ↓ 근로소득 ↑ 근로시간 ×
박능후 (2011)	복지패널 2008, 2009	가구근로소득이 연 5000만원 이하인 가구			가구 근로소득, 가구원 총 근로일수	근로소득 ↑ 근로일수 ↑
박능후·임금빈 (2014)	복지패널 2010, 2011	임시직·일용직 근로자 상태를 유지한 가구주			개인 근로소득, 근로일수	근로소득 ↑ 근로일수 ×
송헌재 (2012)	재정패널 2008, 2009	근로소득이 있는 가구의 가구주, 배우자	근로장려금 비수급가구 중 1) 부양자녀요건만 미충족 가구 2) 주택재산요건만 미충족 가구			(점증구간) 임금 근로자 수 ↑ 자영 근로자 수 ↓ 총 근로자 수 ↑ 임금 근로개월 ↑ 자영 근로개월 ↓ 총 근로개월 × 임금 근로소득 ↑ 자영 근로소득 ↓ 총 근로소득 ↑ (평탄/점감구간) 임금 근로자 수 × 자영 근로자 수 × 총 근로자 수 × 임금 근로개월 × 자영 근로개월 × 총 근로개월 × 임금 근로소득 ↓ 자영 근로소득 ↑ 총 근로소득 ×
송헌재·방홍기 (2014)	재정패널 2009-2011	부부가구, 한부모가구		점증구간, 평탄 및 점감구간별 가구 임금·자영근로자수, 가구 근로개월, 근로소득  *가구의 근로가능 가구원은 가구주와 배우자로 한정	(부부가구; 점증구간) 노동시장참여 ↑ (부부가구; 평탄/점감구간) 노동시장참여 ↓	(한부모가구; 점증구간) 노동시장참여 ↑ (한부모가구; 평탄/점감구간) 노동시장참여 ×
신우리·송헌재 (2018)	복지패널 2008-2011	부부가구, 한부모가구 기초생활보장 수급가구 제외		근로장려금 비수급가구 중 부양자녀요건만 미충족 가구	(부부가구; 점증구간) 노동시장참여 ↑ 임금근로개월 ↑ 자영근로개월 ↓ 임금근로소득 ↑ 자영근로소득 × (부부가구; 평탄/점감구간) 노동시장참여 ↓ 임금근로개월 ↑ 자영근로개월 ×	(한부모가구; 점증구간) 노동시장참여 ↑ 임금근로개월 × 자영근로개월 × 임금근로소득 ↑ 자영근로소득 × (한부모가구; 평탄/점감구간) 노동시장참여 × 임금근로개월 ×

76 최저임금과 근로장려세제의 관계 및 개선방안

연구	자료, 분석기간	표본 정의	처리집단 정의	비교집단 정의	종속변수	결과	
						임금근로소득 × 자영근로소득 ×	자영근로개월 × 임금근로소득 × 자영근로소득 ×
남재량 (2017)	노동패널 2007-2010	양의 부부총소득이 있는 가구 총소득과 재산이 근로장려금 수 급가구의 최대·최소값 사이에 있 는 가구			가구 취업자수(무급가족종사 자 포함), 가구원 총 근로시간	취업자 수 ↑ 근로시간 ↑	
이대웅 외 (2015)	복지패널 2008, 2012	근로 가능한 18세 이상 65세 이 하 가구주	근로장려 금 수급가구	근로장려금 수급가구와 성향점수매칭(PSM)을 한 근로장려금 비수급가구	취업여부(임금, 자활근로), 근로개월, 근로소득	경제활동참여 ↑ (남성/여성 구분하여 분석 시 남성만 유의함) 근로시간 × 근로임금 ×	
임완섭 (2011)	복지패널 2007-2009	20세 이상 근로능력 있는 가구원			경제활동참여여부, 근로일수, 근로시간	경제활동참여여부 ↑ (미약) 근로일수 ↓ 근로시간 ↓	
임완섭 (2016)	복지패널 2008-2011	-			고용률, 개인 근로일수, 근로시간	고용률 × 개인 근로일수 ↓ 근로시간 ↓	
정의룡 (2014)	복지패널 2008, 2011	근로능력 있는 18세 이상 65세 미만 개인			취업률, 개인 근로일수, 근로소득	(가구주) 취업률 ↑ 개인 근로일수 × 근로소득 ×	(여성 배우자) 취업률 ↑ 개인 근로일수 × 근로소득 ×
현다운· 석재은 (2014)	복지패널 2008-2011	기초생활보장 수급자 제외			가구 근로소득, 근로일수	가구 근로소득 ↑ 근로일수 ↑	
홍민철 외 (2016)	노동패널 2007, 2011 복지패널 2007, 2011 재정패널 2008, 2011	-			경제활동참여여부, 근로시간	(노동패널) 경제활동참여 × 근로시간 × (복지패널) 경제활동참여 ↓ 근로시간 ↓	(재정패널) 경제활동참여 ↑ 근로시간 ↓
박상현· 김태일 (2011)	복지패널 2007-2009	저소득층 가구의 20세 이상 65 세 미만 근로소득이 있는 가구주	근로장려 금 신청 자	근로장려금 신청자와 PSM한 근로장려금 비신 청자	소득구간별 근로일수	소득구간별 근로일수 ×	
조영태	복지패널	부부근로소득이 근로장려금 적용	미 성 년	미성년 자녀가 없는 자	경제활동참여여부,	(남편)	(미혼남성)

연구	자료, 분석기간	표본 정의	처리집단 정의	비교집단 정의	종속변수	결과	
(2017)	2005-2013	구간 1.5배 이내의 가구의 근로능력 있는 25세 이상 55세 이하 가구주	자녀가 있는 자		취업여부, 노동시간	경제활동참가 × 취업여부 × 근로+사업시간 × 근로시간 ↓ (아내) 경제활동참가 × 취업여부 × 근로+사업시간 × 근로시간 ×	경제활동참가 × 취업여부 × 근로+사업시간 × 근로시간 × (미혼여성) 경제활동참가 × 취업여부 ↓ 근로+사업시간 × 근로시간 ×
엄경윤·전병욱 (2014)	재정패널 2008-2011	근로장려금 부양자녀요건, 주택요건, 재산요건을 충족하고 총소득이 2400만원 이하인 가구	독립변수: 근로장려금 지급액 (지급받지 않았을 경우 0원)		가구원 총 근로개월, 가구원 총 근로시간	(전체 가구) 근로개월 × 근로시간 × (근로장려제제 이용가능성이 있는 가구) 근로개월 ↑ 근로시간 ↑	
유민이 외 (2014)	복지패널 2006-2010	유자녀이며 총소득이 근로장려금 적용구간 1.5배 이내인 가구의 20세 이상 50세 이하 미혼부모, 기혼남성, 기혼여성	독립변수: 수혜 가능한 근로장려금 최대금액		경제활동참여여부, 취업여부, 근로일수	(미혼자) 경제활동참여여부 × 취업여부 × 근로일수 × (기혼 남성) 경제활동참여여부 × 취업여부 ↑ 근로일수 ×	(기혼 여성) 경제활동참여여부 ↑ 취업여부 ↑ 근로일수 ×
박지혜·이정민 (2018)	복지패널 2005-2016 가계금융복지조사 노동패널 2004-2015 재정패널 2009-2015	18-65세 가구주	독립변수 1: 수급자격 (a) 대상요건, (b) 부양자녀, 배우자, 연령요건, (c) 주택요건, (d) 재산요건을 모두 충족한 여부 독립변수 2: 강도 독립변수 1 × 증감구간의 점증률		노동시장참여	전체년도  (복지패널) 전체 × 차상위계층 × 무주택자 × 자격 FE ↑ (가계금융복지조사) 전체 ↑ 차상위계층 × 무주택자 × 자격 FE ↑ (노동패널) 전체 ×	귀속년도 ≤ 2013  (복지패널) 전체 ↑ 차상위계층 ↑ 무주택자 × 자격 FE ↑ (가계금융복지조사) 전체 ↑ 차상위계층 ↑ 무주택자 × 자격 FE ↑ (노동패널) 전체 ×

연구	자료, 분석기간	표본 정의	처리집단 정의	비교집단 정의	종속변수	결과	
						차상위계층 × 무주택자 ↑ 자격 FE × (재정패널) 전체 × 차상위계층 × 무주택자 × 자격 FE ×  *독립변수 1의 결과만 제시 함	차상위계층 × 무주택자 × 자격 FE × (재정패널) 전체 × 차상위계층 ↑ 무주택자 × 자격 FE ×

주: 박지혜·이정민(2018, p.11)의 표 1을 인용하였음. 단, ‘결과’와 ‘박지혜·이정민(2018)’의 내용은 저자 작성.