



# 주요 선진국 근로장려금 제도의 영향평가 및 시사점

조동희  
윤여준  
문성만

# 주요 선진국 근로장려금 제도의 영향평가 및 시사점

조동희 · 윤여준 · 문성만

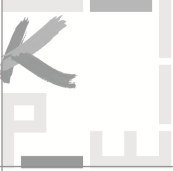
연구자료 19-09

## 주요 선진국 근로장려금 제도의 영향평가 및 시사점

인 쇄 2019년 12월 24일  
발 행 2019년 12월 30일  
발행인 이재영  
발행처 대외경제정책연구원  
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 경제정책동  
전 화 044) 414-1179  
팩 스 044) 414-1144  
인쇄처 (주)유성사(02-837-0700)

©2019 대외경제정책연구원

정가 7,000원  
ISBN 978-89-322-2466-4 94320  
978-89-322-2064-2(세트)



## 국문요약

본 연구는 한국 근로장려세제의 제도적 특성과 효과를, 유사한 취지의 제도를 가장 오래 실시해온 미국 및 영국과 비교·분석하였다. 특히 문재인 정부가 근로·자녀장려금을 대폭 확대한 취지를 고려하여, 근로장려금이 저소득가구의 소득지원효과와 근로유인에 미치는 영향에 초점을 두었다. 근로장려세제를 실시하고 있는 국가들은 근로장려세제 외에도 저소득가구를 위해 다양한 현금성 복지정책들을 실시하고 있다. 본 연구는 근로장려세제의 효과를 이러한 다른 정책들과의 관계 속에서 분석하기 위해 TaxBEN의 시뮬레이션을 이용하였다. 한 국가 내에서 총소득이 같더라도 가구유형에 따라 복지급여, 소득세 등이 달라질 수 있음을 감안하여, 본 연구는 한국의 근로장려금 수급가구를 대표하는 4가지 가구유형(단독가구, 무자녀홀벌이가족가구, 한자녀한부모가구, 한자녀홀벌이가족가구)을 고려하였다. 또한 마찬가지로의 이유로 성인의 나이는 40살, 부양자녀는 6살, 주거비 지출액은 평균소득 대비 20%로 설정하였다. 실업상태에 있거나 총소득이 매우 낮아서 실업급여를 수급할 수 있는 경우, 편의상 기여기반 실업급여가 아닌 사회부조를 받는 것으로 설정하였다. 영국의 WTC는 근로시간 하한이 있어서, 시간당 임금이 충분히 낮지 않으면 근로시간이 하한을 넘는 순간 소득기준을 초과하게 된다. 따라서 영국은 시간당 임금이 최저임금(평균임금의 41%)인 경우를 고려하였다. 소득지원효과는 순소득에서 차지하는 비중으로 측정하였고, 근로유인효과는 △비경제활동인구가 근로소득을 얻을 때 근로장려세제의 유무에 따른 순소득 증가분의 차이와 △취업자의 근로소득이 증가할 때 근로장려세제가 METR에 미치는 영향으로 측정하였다.

우선 한국과 비교할 때 미국 제도의 특징은 근로장려금이 물가변동을 반영

한다는 것이다. 한국도 근로·자녀장려금에 물가변동을 반영하면 실질 지급액이 전년대비 감소하는 것을 방지할 수 있을 것이다. 또한 미국은 일부 지방정부(주로 주정부)도 자체적인 근로장려금을 지급하는데, 지방정부 근로장려금은 주로 연방 근로장려금 산정액에 일정 비율을 더해주는 방식으로 산정된다. 한국의 지방정부도 이를 참고할 만하다. 영국 제도의 특징은 수급자격에 근로시간 하한이 있다는 것이다. 즉 일정 시간 이상 근로해야만 수급자격이 있는 것이다. 또한 주당 30시간 이상 근로하는 경우에 대한 할증금도 있다. 그런데 이러한 불연속은 소득재분배 및 근로유인에 왜곡을 초래할 수 있으므로 주의가 필요하다.

한국의 경우 총소득이 매우 낮은 수준에서는 생계급여와 주거급여가 순소득의 대부분을 차지하고, 근로·자녀장려금의 비중은 매우 낮다. 총소득이 증가할수록 생계급여의 비중이 빠르게 줄어드는 대신 근로장려금의 비중은 증가한다. 같은 총소득 수준에서 근로장려금의 소득지원효과를 비교하면 '단독가구<무자녀홀벌이가족가구<한자녀한부모가구<한자녀홀벌이가족가구' 순이다. 2018년 세법개정을 통한 근로·자녀장려금 확대로 소득지원효과가 상당히 커졌는데, 특히 유자녀가구의 경우 증가 폭이 더 크다. 한편 주거급여는 총소득이 소득상한 미만일 경우 급여액이 총소득과 관계없이 일정하게 산정되므로 저소득가구의 순소득에서 차지하는 비중이 크고, 소득상한 인근에서 소득재분배에 왜곡을 일으킨다. 2018년 세법개정은 이러한 왜곡을 다소 완화하였다.

미국의 경우, 무자녀가구의 순소득은 한국의 생계급여에 해당하는 SNAP이 대부분을 차지하고, EITC의 비중은 한국의 동일한 상황에서 근로장려금이 차지하는 비중보다 낮다. 유자녀가구의 경우, 총소득이 매우 낮을 때는 SNAP과

TANF가 순소득의 대부분을 차지하지만 총소득이 증가할수록 EITC와 CTC의 비중이 커지고 SNAP과 TANF의 비중은 줄어든다. 특징적인 것은 CTC뿐만 아니라 EITC의 비중도 무자녀가구보다 한자녀가구에서 더 크다는 점이다.

영국의 경우, 근로시간이 WTC의 근로시간 하한 미만일 때는 순소득이 주로 HB, 소득기반 JSA, (자녀가 있는 경우) CTC로 구성된다. WTC를 수급하는 경우에는 순소득 중 WTC가 차지하는 비중이 한자녀한부모가구에서 가장 크다. CTC가 순소득에서 차지하는 비중은 앞서 살펴본 한국, 미국보다 크고 안정적이다. 한편 HB의 소득재분배 왜곡 현상은 한국의 주거급여보다 약하다.

근로·자녀장려금이 저소득가구의 근로유인에 미치는 영향은, 우선 한국의 경우 비경제활동인구의 근로유인은 확실하게 증진시킨다. 반면에 이미 노동공급을 하고 있는 저소득가구에 대해서는 잘 알려져 있듯이 점증구간에서는 근로유인을 증진시키지만, 점감구간에서는 약화시킨다. 특히 주거급여가 종료되는 총소득 수준이 근로장려금의 평탄구간 또는 점감구간에 위치하고 있어서, 근로장려금이 초래하는 노동공급 축소 유인이 주거급여 종료에 의해 더 악화된다. 불연속적인 주거급여(및 본 연구에서 다루지 않는 한부모 복지급여) 산정방식이 저소득가구의 노동공급을 왜곡할 우려가 있을 뿐만 아니라, 근로·자녀장려금이 이 문제를 더 악화시킬 우려가 있는 것이다. 2018년 세법개정으로 이러한 현상은 미약하게나마 개선되었다. 또한 세법개정 후, 유자녀가구의 경우 총소득이 0에 가까울 때 METR이 음수이다. 이는 개정 전에는 자녀장려금이 생계급여와 중복 수혜가 불가능하였으나 개정 후에는 가능해졌기 때문이다. 총소득이 매우 낮은 수준(개정 후 점증구간)에서는 개정 후 METR이 개정 전보다 낮지만, 개정 후에는 평탄구간이 시작되는 총소득 수준이 더 낮아서, '개정 후 평

탄구간 시작점~개정 전 평탄구간 시작점'에서는 개정 후 METR이 더 높다.

미국의 경우, 우선 한국의 생계급여와 달리 SNAP을 수급하고 있더라도 총 소득이 증가하면 순소득이 증가하므로 CTC와 EITC가 없더라도 비경제활동 인구가 노동공급을 할 유인이 있다. 이는 한국의 경우 근로·자녀장려금이 없다면 생계급여를 수급하고 있는 비경제활동가구가 노동공급을 할 금전적 유인이 없는 것과 대비된다. CTC 및 EITC가 METR에 미치는 영향은 유자녀가구의 경우가 무자녀가구의 경우보다 훨씬 크다. 이는 유자녀가구만 CTC를 받을 뿐만 아니라, EITC 산정방식도 유자녀가구에 더 후하게 설계되어 있기 때문이다.

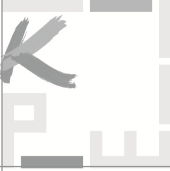
영국의 WTC는 근로시간 하한 조건과 30시간 할증금 때문에 비경제활동인구인 가구가 노동공급을 적게 할 금전적 유인은 전혀 주지 않으나, WTC의 근로시간 하한 이상 또는 30시간 이상으로 노동공급을 할 금전적 유인은 크게 제공한다. 이미 노동공급을 하고 있는 경우에도 WTC의 근로시간 하한에 해당하는 총소득 수준에서 METR이 급격하게 하락하고, 주당 근로시간 30시간에 해당하는 총소득 수준에서도 METR이 하락한다. 즉 영국의 WTC는 근로시간 하한 및 30시간 할증금에 따라 특정 구간에서 노동공급을 증가시킬 금전적 유인을 제공한다.



## 차례

국문요약 .....	3
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>13</b>
1. 연구의 배경 .....	13
2. 연구의 목적 .....	15
3. 선행연구 .....	16
4. 보고서 개요 .....	18
<b>제2장 한국, 미국, 영국의 근로장려세제 .....</b>	<b>19</b>
1. 근로장려세제 개요 .....	19
2. 한국 .....	24
3. 미국 .....	32
4. 영국 .....	38
<b>제3장 분석방법 및 모수 설정 .....</b>	<b>51</b>
1. TaxBEN 개괄 .....	51
2. 개념정의 .....	54
3. 모수 설정: 공통 사항 .....	58
4. 모수 설정: 한국 .....	59
가. 개정 전 .....	59
나. 개정 후 .....	64
5. 모수 설정: 미국 .....	67
6. 모수 설정: 영국 .....	71

<b>제4장 분석 결과</b> .....	<b>80</b>
1. 소득지원효과 .....	80
가. 한국 개정 전 .....	80
나. 한국 개정 후 .....	85
다. 미국 .....	89
라. 영국 .....	92
2. 근로유인효과 .....	95
가. 한국 개정 전 .....	95
나. 한국 개정 후 .....	98
다. 미국 .....	101
라. 영국 .....	103
 <b>제5장 결론 및 시사점</b> .....	 <b>106</b>
 <b>참고문헌</b> .....	 <b>110</b>
 <b>Executive Summary</b> .....	 <b>117</b>



## 표 차례

표 2-1.	근로장려금 산정방식 개요 .....	20
표 2-2.	한국의 근로장려금 지급 추이 .....	25
표 2-3.	귀속연도 2011~12년 부양자녀 수에 따른 수급가구 분포 .....	27
표 2-4.	미국의 연방 EITC 산정방식: 귀속연도 1975~2018년 .....	33
표 2-5.	미국 지방정부의 자체 EITC 실시 현황 .....	37
표 2-6.	영국 FIS의 소득기준 및 최고지급액 .....	39
표 2-7.	영국의 FC 산정방식 구성항목 변천 .....	42
표 2-8.	영국의 WFTC 산정방식 구성항목 변천 .....	45
표 2-9.	영국의 CTC 산정방식 구성항목 변천 .....	47
표 2-10.	영국의 WTC 산정방식 구성항목 변천 .....	48
표 3-1.	TaxBEN의 한국 세법개정안 전 근로장려금 산정방식 .....	61
표 3-2.	TaxBEN의 한국 세법개정안 전 자녀장려금 산정방식 .....	61
표 3-3.	TaxBEN의 한국 주거급여 및 생계급여 소득상한 연 단위 환산액 .....	62
표 3-4.	TaxBEN의 한국 주거급여 기준 월 임대료 .....	63
표 3-5.	한국 세법개정안 후 근로장려금 산정방식 .....	66
표 3-6.	한국 세법개정안 후 자녀장려금 산정방식 .....	66
표 3-7.	가구형태 및 부양자녀 수별 TaxBEN의 미국 EITC 산정방식 .....	69
표 3-8.	가구유형별 TaxBEN의 미국 CTC 산정방식 .....	69
표 3-9.	TaxBEN의 미국 TANF 소득인정액 계산방식 .....	70
표 3-10.	가구유형별 TaxBEN의 미국 SNAP 소득기준 및 최대급여액 .....	71
표 3-11.	가구유형별 TaxBEN의 WTC 구성항목 .....	74
표 3-12.	가구유형별 TaxBEN의 CTC 구성항목 .....	76
표 3-13.	가구유형별 TaxBEN의 HB 구성항목 .....	77
표 3-14.	가구유형별 TaxBEN의 소득기반 JSA 최대수급액 및 공제액 .....	78
표 4-1.	한국 세법개정안 전후 자녀장려금 산정방식 비교 .....	88



## 그림 차례

그림 2-1. 근로장려금 산정방식 개념도 .....	21
그림 2-2. 가구특성에 따른 근로장려금 산정방식 개념도 .....	21
그림 2-3. 실업 또는 비경제활동 인구에 대한 근로유인 강화 개념도 .....	23
그림 2-4. 한국의 근로장려금 지급 추이 .....	24
그림 2-5. 귀속연도 2011~12년 근로장려금 산정방식 .....	26
그림 2-6. 귀속연도 2013~17년 근로장려금 산정방식 .....	28
그림 2-7. 소득종류별 근로장려금 지급 추이 .....	29
그림 2-8. 가구유형별 근로장려금 지급 추이 .....	30
그림 2-9. 귀속연도 2018년의 근로장려금 산정방식 .....	31
그림 2-10. 미국의 EITC 지급 추이 .....	32
그림 2-11. 미국의 귀속연도 2018년 연방 EITC 산정방식 .....	36
그림 2-12. 영국 FIS 산정방식 .....	39
그림 2-13. 영국의 FIS 지급 추이 .....	41
그림 2-14. 영국의 FC 지급 추이 .....	43
그림 2-15. 영국의 WFTC 지급 추이 .....	45
그림 2-16. 영국의 WTC 및 CTC 지급 추이 .....	49
그림 3-1. TaxBEN 활용 사례: 국제비교 .....	52
그림 3-2. TaxBEN 활용 사례: 미국 .....	53
그림 3-3. TaxBEN의 총소득별 순소득의 구성: 한국 개정 전 .....	60
그림 3-4. TaxBEN의 총소득별 순소득의 구성: 한국 개정 후 .....	64
그림 3-5. 귀속연도 2018년 근로장려금 산정방식 .....	65
그림 3-6. TaxBEN의 총소득별 순소득의 구성: 미국 .....	67
그림 3-7. TaxBEN의 총소득별 순소득의 구성: 영국 .....	72
그림 4-1. TaxBEN의 개별 구성항목이 순소득에서 차지하는 비중: 한국 개정 전 .....	81

그림 4-2. TaxBEN의 개별 구성항목이 순소득에서 차지하는 비중: 한국 개정 후 .....	85
그림 4-3. 한국 세법개정안 전후 근로장려금 산정방식 비교 .....	86
그림 4-4. TaxBEN에서 순소득 대비 근로·자녀장려금의 비중: 한국 개정 전후 비교 .....	87
그림 4-5. TaxBEN의 개별 구성항목이 순소득에서 차지하는 비중: 미국 .....	90
그림 4-6. TaxBEN의 개별 구성항목이 순소득에서 차지하는 비중: 영국(시간당 임금=최저임금) .....	93
그림 4-7. 비경제활동인구가 근로소득을 얻을 경우 순소득 증가율: 한국 개정 전 .....	96
그림 4-8. 평균연봉의 1%(약 47만 원)만큼 총소득 인상 시 METR: 한국 개정 전 .....	97
그림 4-9. 비경제활동인구가 근로소득을 얻을 경우 순소득 증가율: 한국 개정 후 .....	99
그림 4-10. 비경제활동인구가 근로소득을 얻을 경우 순소득 증가율의 개정 전후 차이 .....	99
그림 4-11. 평균연봉의 1%(약 47만 원)만큼 총소득 인상 시 METR: 한국 개정 전후 비교 .....	100
그림 4-12. 비경제활동인구가 근로소득을 얻을 경우 순소득 증가율: 미국 .....	101
그림 4-13. 평균연봉의 1%(약 550달러)만큼 총소득 인상 시 METR: 미국 .....	103
그림 4-14. 비경제활동인구가 근로소득을 얻을 경우 순소득 증가율: 영국(시간당 임금=최저임금) .....	104
그림 4-15. 근로시간 1%p 인상 시 METR: 영국(시간당 임금=최저임금) ..	105



## 수식 차례

수식 2-1. 영국의 FC 산정방식 .....	42
수식 2-2. 영국의 WFTC 산정방식 .....	45
수식 2-3. 영국의 CTC 산정방식 .....	46
수식 2-4. 영국의 WTC 산정방식 .....	48
수식 3-1. TaxBEN에서 순소득의 구성 .....	54
수식 3-2. 한계실효세율(METR)의 정의 .....	57
수식 3-3. TaxBEN의 WTC 산정방식 .....	73
수식 3-4. TaxBEN의 CTC 산정방식 .....	75
수식 3-5. TaxBEN의 HB 산정방식 .....	76
수식 3-6. TaxBEN의 소득기반 JSA 산정방식 .....	78



## 글상자 차례

글상자 2-1. 근로장려금이 근로유인에 미치는 영향 .....	22
------------------------------------	----

## 1. 연구의 배경

문재인 정부의 주요 경제정책방향인 소득주도성장은 가계소득 증대, 가계지출 경감, 사회안전망 및 복지 확충을 3대 축으로 삼고 있다.<sup>1)</sup> 그중 가계소득 증대를 위해 정부는 2018년에 세법을 개정하여 근로·자녀장려금을 대폭 확대하였다.<sup>2)</sup> 같은 취지에서 실시된 최저임금 인상이 뜨거운 관심을 받았던 데 비해, 근로·자녀장려금 확대에 대한 관심은 저조하다. 그러나 이번 근로·자녀장려금 확대는 과세연도 2008년에 제도가 도입된 이래 두 번째로 큰 변화라고 평가받는다.<sup>3)</sup> 정부는 이번 개정으로 수급대상 가구가 기존 약 166만 가구에서 약 334만 가구로 늘어나고, 총 지급액 또한 기존 약 1조 2,000억 원에서 약 3조 8,000억 원으로 증가할 것으로 전망하고 있다.<sup>4)</sup>

한국정부가 실시하고 있는 형태의 근로장려세제는 미국 연방정부가 1975년에 빈곤정책으로 도입한 Earned Income Tax Credit(EITC)에서 유래하였다.<sup>5)</sup> 다른 빈곤정책이 근로유인을 떨어뜨린다는 비판을 받는 데 비해, 근로장려세제는 근로소득이 있는 경우만을 대상으로 하고, 산정액이 근로소득에 연동되어 있어서 근로유인을 높인다는 특징이 있다. 이로 인해 빈곤정책에 비판적인 측에서도 근로장려세제에 대해서는 우호적이다.<sup>6)</sup> 이러한 인기에도 힘입어

1) 소득주도성장특별위원회, 「소득주도성장이란」, 온라인 자료(검색일: 2019. 11. 15).

2) 기획재정부 보도자료(2018. 7. 30), 「2018년 세법개정안 상세본」.

3) 신상화(2019), p. 72.

4) 대한민국 정책브리핑, 「2019년 근로·자녀장려금 개편 핵심 내용」, 온라인 자료(검색일: 2019. 11. 15).

5) 본 보고서의 제2장에서 설명하겠지만, 영국은 미국보다 앞선 1971년에 가족소득보조(FIS: Family Income Supplement)라는 근로연계복지제도를 시작하였다. 그러나 한국의 근로장려세제는 FIS보다 EITC에 더 가깝다.

미국의 EITC는 소득세 귀속연도 1975년에 약 622만 명, 약 13억 달러 규모로 시작해서 2015년에 약 2,808만 명, 약 685억 달러에 이르도록 빠르게 성장하였다.<sup>7)</sup> 또한 OECD 회원국 중 한국을 포함하여 적어도 16개 국가들도 EITC와 유사한 형태의 근로연계급여(in-work benefit) 제도를 실시하고 있다.<sup>8)</sup> 특히 영국은 미국 못지않게 일찍 근로연계급여 제도를 도입하였는데, 수급조건에 근로시간 하한을 두고 있고, 근로시간이 일정 시간을 넘어설 경우 할증액을 주는 등 고유한 특징을 가지고 있다.

한편 근로장려세제 또는 이와 유사한 형태의 근로연계급여 제도를 실시하고 있는 국가들은 근로장려세제 외에도 저소득가구를 위해 다양한 현금성 복지정책을 실시하고 있다. 예를 들어 한국은 주거급여, 생계급여 등을 실시하고 있고, 미국은 TANF(Temporary Assistance for Needy Families), SNAP(Supplemental Nutrition Assistance Program) 등을 실시하고 있으며, 영국은 한국의 주거급여와 유사한 HB(Housing Benefit), 한국의 생계급여와 유사한 소득기반 JSA(income-based JobSeeker's Allowance) 등을 실시하고 있다.<sup>9)</sup> 이러한 정책들은 수급조건 및 수급액 산정방식에 소득을 핵심적인 고려요소로 포함한다는 특징이 있다. 따라서 근로장려세제가 저소득가구의 소득이나 근로유인에 미치는 효과는 다른 정책들에도 영향을 받을 수 있다. 예를 들어 앞서 언급한 한국의 생계급여, 미국의 SNAP, 영국의 소득기반 JSA 등은 총소득(gross income)이 정해진 수준에 미달할 경우, 그 차액 또는 차액의 일부를 급여액으로 산정한다. 따라서 이러한 정책의 수급 구간에 해당하는 총소득 구간 내에서는 수급가구가 총소득을 늘릴 금전적인 유인이, 적어도 정태적으로는 없다. 이 경우 근로장려세제는 이들의 근로유인을 증진시킬 수 있다. 또 다른

6) Hotz and Scholz(2003), Sections 3.2, 3.7.

7) Falk and Crandall-Hollick(2018), Table A- I .

8) Nichols and Rothstein(2015), Table 3에 따르면 네덜란드, 뉴질랜드, 독일, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아, 아일랜드, 영국, 이탈리아, 캐나다, 프랑스, 핀란드, 한국, 헝가리가 EITC와 유사한 형태의 근로연계급여 제도를 실시하고 있다.

9) 이 정책들에 대한 설명은 본 보고서의 제3장을 참고하라.

예로 한국의 주거급여는 총소득이 소득상한 미만일 경우에는 산정액이 동일하고, 소득상한을 넘어서면 0이다. 즉 총소득이 소득상한에 조금 못 미칠 경우 총소득이 조금 인상하여 소득상한을 넘게 되면 주거급여가 종료되어 순소득(net income)이 오히려 감소하게 되는 것이다. 따라서 한국의 주거급여 소득상한에 가까운 총소득 구간에서는 주거급여에 의해 근로유인에 왜곡이 발생할 수 있다. 그런데 관련 문헌에 잘 알려져 있듯이, 근로장려금의 점감구간에서도 근로유인에 왜곡이 발생할 수 있다.<sup>10)</sup> 이때 주거급여의 소득상한이 근로장려금의 점감구간에 있을 경우, 근로유인 왜곡이 더 악화될 수 있다. 이처럼 근로장려세제의 효과를 분석하기 위해서는 저소득가구를 위한 다른 복지정책들을 동시에 고려할 필요가 있다.

## 2. 연구의 목적

앞서 설명한 배경 아래 본 연구는 근로장려세제의 효과를, 저소득가구를 위한 다른 현금성 복지정책들과의 관계 속에서 분석하고자 한다. 이를 위해 OECD가 제공하는 OECD Tax-Benefit Model(이하 ‘TaxBEN’)을 사용한다. TaxBEN은 OECD 회원국을 포함한 총 40개 국가들에서 저소득가구의 현금 수입·지출에 적용되는 주요 정책들을 담고 있다. 이를 바탕으로 TaxBEN은 국가, 연도, 가구특성 등에 따라 총소득이 어떻게 순소득(net income)으로 전환되는지를 모의실험(simulation)한다. 본 연구는 문재인 정부가 2018년에 세법을 개정하며 근로·자녀장려금을 대폭 확대하였던 취지를 고려하여, 근로장려금이 저소득가구의 순소득과 근로유인에 미치는 영향을 TaxBEN을 이용해 분석한다. 특히 한국의 제도를 평가하기 위해, 앞서 언급한 미국 및 영국의 유사 제도와 한국의 제도를 비교한다. TaxBEN을 이용한 모의실험과 국제비

---

10) 이에 대해서는 송헌재(2012), 송헌재, 방홍기(2014) 등을 참고하라.

교를 통해, 본 연구는 한국 근로장려세제의 적정성을 평가하는 데 기여하고자 한다. 또한 저소득가구에 대한 여러 현금성 복지정책들의 적정 조합을 찾는 데에도 기여하고자 한다. 선행연구 중 TaxBEN을 이용하여 한국 근로장려세제의 효과를 모의실험하고, 이를 국제비교한 연구는 없었던 것으로 파악된다.

### 3. 선행연구

근로장려세제에 대한 선행연구는 주로 ① 수급가구의 소득 및 후생에 미치는 효과와 ② 저소득가구 노동공급의 외연적 한계(extensive margin) 및 내연적 한계(intensive margin)에 미치는 효과에 대해 이루어졌다.

우선 수급가구의 후생 및 소득지원에 대한 선행연구들은 근로장려세제가 소득재분배를 개선하고 수급가구의 소비를 늘리며, 수급가구의 건강과 부양자녀 학업성과를 증진시킨다는 등의 결과를 발견하였다. 예를 들어, Neumark and Wascher(2001)는 미국의 EITC가 빈곤선 바로 아래에 있는 가구들이 빈곤선을 벗어나는 데 기여한다는 것을 발견하였고, Short(2014)는 EITC가 2013년 미국의 빈곤율을 약 3%p 낮추었음을 보였다. Hoynes and Patel (2014)은 EITC가 미국에서 빈곤선의 75~150% 수준에 있는 편모가구의 소득지원에 효과적이었음을 보였다. 전영준, 남재량(2011)은 일반균형모형을 이용하여 한국에서 근로장려세제가 실업보험이나 국민기초생활보장제도보다 저소득가구의 소득지원과 소득불평등 개선에 더 효과적임을 보였다. 정찬미, 김재진(2015)은 한국의 근로장려금 산정방식에서 홑벌이가구와 맞벌이가구를 분리한 것이 전체 수급가구의 빈곤율 완화와 소득재분배에는 효과가 있지만, 맞벌이가구의 소득지원에는 효과가 크지 않음을 보였다.

Barrow and McGranahan(2000)과 Goodman-Bacon and McGranahan(2008)은 미국에서 EITC가 지급되는 2월에 수급가구의 내구재 소비가 늘어난

다는 것을 발견하였는데, 특히 통근수단인 자동차에 대한 지출이 늘어난 것은 근로장려세제가 근로유인을 증진시킨다는 데 대한 간접적인 증거가 된다. 반면에 김태우 외(2016)는 한국의 경우 근로장려금이 수급가구의 소비 규모에 미치는 영향은 미미하고, 대신 저축을 증가시킨다는 것을 발견하였다. Strully, Rehkopf, and Xuan(2010)은 미국에서 EITC가 영·유아의 건강을 증진시킨다는 것을 보였다. Heckman *et al.*(2010), Dahl and Lochner(2012) 등은 미국에서 EITC가 수급가구 부양자녀의 학업성과 증진에 기여하였음을 보였고, Maxfield(2015)는 미국에서 EITC가 수급가구 부양자녀의 최종학력을 높인다는 것을 보였다.

근로장려세제가 저소득가구의 경제활동참가, 즉 노동공급의 외연적 한계에 미친 영향에 대해서는 Meyer and Rosenbaum(2001), Meyer(2002) 등이 미국의 1993년 EITC 확대가 편모의 고용률을 높였음을 보였다. 반면에 Eissa and Hoynes(2004)는 미국에서 1984~96년 사이에 EITC가 배우자가 있는 여성의 경제활동참가율은 감소시켰음을 보였다. Hotz, Mullin, and Scholz(2010)는 미국 캘리포니아(California)주(州)의 자료를 이용하여, EITC의 확대가 사회부조 수급가구의 경제활동참가율을 높였음을 보였다. 조선주(2009)는 한국의 근로장려세제가 여성의 경제활동참가율을 높인다고 밝혔다. 송헌재, 방홍기(2014)는 한국의 근로장려세제가 점증구간에서는 노동시장 참가를 증진시킨다는 것을 보였고, 이대웅, 권기현, 문상호(2015)는 한국의 근로장려세제가 수급가구의 취업률을 높이고 특히 남성에게 미치는 영향이 더 크다는 것을 보였다.

근로장려세제가 저소득가구의 근로시간, 즉 노동공급의 내연적 한계에 미친 영향에 대해서 Saez(2010)는 미국에서 이론적 예측과 달리 내연적 한계에 미친 영향이 미미하다고 보인 바 있는 반면, Chetty, Friedman, and Saez(2013)는 미국에서 EITC가 점증구간에서 수급가구의 근로시간을 늘린다고 추정하였다. 박능후(2011), 염경윤, 전병욱(2014) 등은 한국에서 근로장려세제

가 저소득가구의 근로시간을 늘린다고 밝혔다.

## 4. 보고서 개요

본 보고서는 우선 제2장에서 근로장려세제를 개괄하고, 분석대상 국가인 한국, 미국, 영국의 제도 특징과 수급 현황을 소개한다. 제3장에서는 본 연구의 분석방법인 TaxBEN을 설명하고, 분석대상 국가별로 TaxBEN의 모수(parameter)를 설정한다. 제4장은 TaxBEN의 시뮬레이션 결과를 바탕으로, 한국, 미국, 영국의 근로장려세제가 저소득가구를 위한 다른 현금성 복지정책과의 관계 속에서 저소득가구의 순소득과 근로유인에 미치는 영향을 비교·분석한다. 한국의 경우 2018년 세법개정 전과 후를 모두 고려한다. 제5장은 연구 결과를 요약하고 시사점을 도출한다.

### 1. 근로장려세제 개요

앞서 제1장에서 설명하였듯이, 현재 한국이 실시하고 있는 형태의 근로장려세제는 그 시초를 미국이 1975년에 빈곤정책으로 도입한 EITC에서 찾을 수 있다.<sup>11)</sup> 다른 빈곤정책과 비교할 때 EITC의 가장 큰 특징은 신청자격을 근로소득이 있는 경우로 제한하고 산정액을 근로소득에 연동함으로써 근로유인을 높인다는 것이다. 한국의 ‘근로장려금’이라는 명칭은 이러한 특징을 잘 반영한다. 빈곤정책에 대한 비판적 시각의 주된 이유는 근로를 하지 않아도 일정 수준의 소득이나 생활 수준을 보장해줌에 따라 근로유인을 떨어뜨리고, 그 결과 빈곤정책에 대한 의존성을 키워 빈곤 탈출을 오히려 저해한다는 것이다. 반면에 EITC는 근로유인을 높이므로 이러한 비판으로부터 비교적 자유롭다. 이로 인해, 빈곤정책에 비판적인 측에서도 EITC에는 우호적이다.<sup>12)</sup> 또한 EITC는 다른 빈곤정책과 달리 소득세 체계를 통해 운영되는데, 이로 인해 신청, 검증, 지급 등 전달체계(delivery mechanism)가 단순하여 수급률(take-up rate)이 높고 운영비용은 낮다.<sup>13)</sup> 이러한 장점들로 인해 미국의 EITC는 소득세 귀속연도 1975년에 622만 명, 13억 달러 규모로 시작해서 2015년에 2,808만 명, 685억 달러에 이르도록 빠르게 성장했다.<sup>14)</sup> 한국을 포함한 다른 여러 나라들도 EITC와 유사한 형태의 제도를 도입하였다. 예를 들어 OECD 회원국 중 적

11) 영국이 미국보다 앞선 1971년에 ‘가족소득보조(FIS: Family Income Supplement)’를 실시하기는 했지만, 아래에서 설명하듯이 한국의 근로장려세제는 FIS보다 EITC에 더 가깝다.

12) Hotz and Scholz, *op. cit.*, Sections 3.2, 3.7.

13) *Ibid.*, p. 156, Section 3.6.2.

14) Falk and Crandall-Hollick(2018), Table A-I.

어도 16개 국가들이 EITC와 유사한 형태의 근로연계급여(in-work benefit) 제도를 실시하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>15)</sup>

근로장려세제의 일반적인 운영방식은 다음과 같다. 신청자격 및 산정액은 소득세 신고자가 해당 기간에 대해 신고한 근로소득, 신고자의 가구 특성, 재산 규모 등에 따라 결정된다. 이때 근로소득에 따른 신청자격은 신고자의 근로소득이 가구 특성(예: 부양자녀 수, 혼인 여부, 가구원 수 등)별로 정해져 있는 소득상한 미만일 경우에 부여된다. 재산기준에 따른 신청자격도 소득기준과 유사하게 결정된다.<sup>16)</sup> 근로장려금 산정방식은 근로소득을 기준으로 하는데, 주로 [표 2-1] 및 [그림 2-1]이 나타내는 방식을 따른다.<sup>17)</sup>

표 2-1. 근로장려금 산정방식 개요

소득(w) 구간	구간 명칭	근로장려금 산정액
$0 \leq w \leq w_1$	점증구간	$\frac{\bar{s}}{w_1} \times w$
$w_1 \leq w \leq w_2$	평탄구간	$\bar{s}$
$w_2 \leq w \leq \bar{w}$	점감구간	$\left( \frac{\bar{s}}{\bar{w} - w_2} \right) \times (\bar{w} - w)$

주: w는 해당 가구의 근로소득,  $\bar{w}$ 는 해당 가구의 특성에 따른 소득기준이고,  $0 < w_1 < w_2 < \bar{w}$ 임.  $\bar{s}$ 는 해당 가구의 특성에 따른 최고지급액을 가리킴.

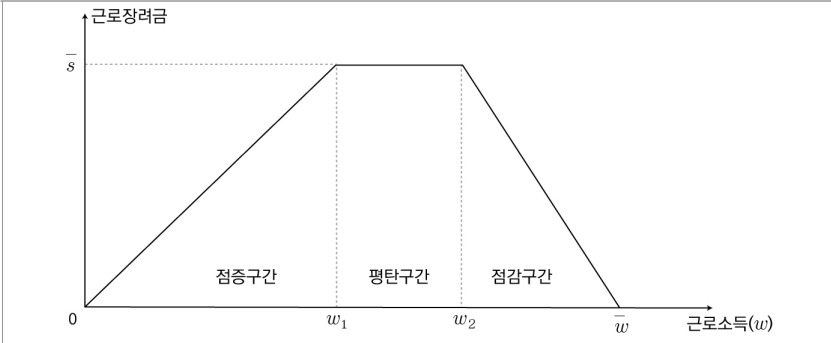
자료: 저자 작성.

15) Nichols and Rothstein(2015), Table 3에 따르면 네덜란드, 뉴질랜드, 독일, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아, 아일랜드, 영국, 이탈리아, 캐나다, 프랑스, 핀란드, 한국, 헝가리가 EITC와 유사한 형태의 근로연계급여 제도를 실시하고 있다.

16) 미국에서 EITC를 도입할 당시에는 부양자녀가 있는 경우로 신청자격이 제한되었다. 이후 1994년에 처음으로 부양자녀가 없는 가구에도 자격을 부여하였다. 또한 부양자녀가 많을수록 근로장려금 산정방식을 더 유리하게 적용하는 것은 1991년에 처음 도입되었다(Hotz and Scholz 2003, pp. 146-147).

17) 미국에서 EITC를 도입할 당시에는 산정방식이 평탄구간 없이 점증구간과 점감구간으로만 구성되었다. 이후 1978년 개정안에서 평탄구간이 도입되었다(Hotz and Scholz 2003, Section 3.2). 한국은 근로장려세제를 처음 도입했을 때부터 평탄구간이 포함되었다. 「조세특례제한법」(시행 2009. 1. 1. 법률 제9272호, 2008. 12. 26. 일부개정), 제100조의3.

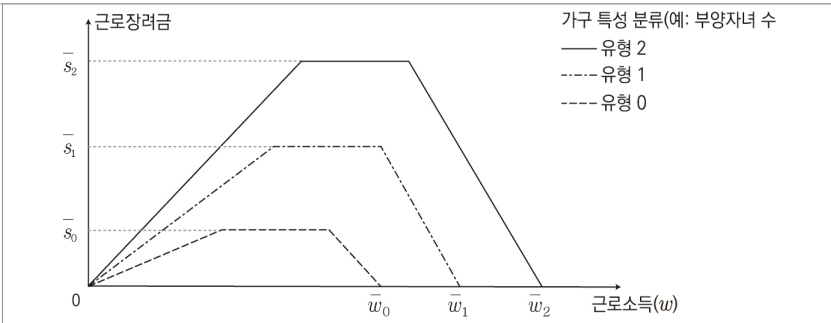
그림 2-1. 근로장려금 산정방식 개념도



주:  $w$ 는 해당 가구의 근로소득,  $\bar{w}$ 는 해당 가구의 특성에 따른 소득기준이고,  $0 < w_1 < w_2 < \bar{w}$ 임.  $\bar{s}$ 는 해당 가구의 특성에 따른 최고지급액을 가리킴.  
 자료: 저자 작성.

근로소득( $w$ )이  $w_1$ 보다 작을 경우 근로장려금은  $(\bar{s}/w_1) \times w$ 로 결정된다. '점증구간'이라는 이름이 말해주듯이, 이 구간에서는 근로장려금이 소득에 비례하여 0에서  $\bar{s}$ 까지 증가한다. 근로소득이  $w_1 \leq w \leq w_2$  구간에 있을 경우에는 근로장려금이 해당 가구의 특성에 따른 최고지급액인  $\bar{s}$ 로 일정하다. 소득이  $w_2$ 와 해당 가구에 대한 소득기준, 즉 신청자격이 있는 소득상한인  $\bar{w}$  사이에 있

그림 2-2. 가구특성에 따른 근로장려금 산정방식 개념도



주:  $w$ 는 해당 가구의 근로소득.  $n = 0, 1, 2$ 에 대해  $w_n$ 은 해당 가구의 특성에 따른 소득기준이고  $\bar{s}$ 는 최고지급액.  
 $0 < w_0 < w_1 < w_2$  및  $0 < s_0 < s_1 < s_2$ .

자료: 저자 작성.

을 경우 근로장려금은  $[\bar{s}/(\bar{w}-w_2)] \times (\bar{w}-w)$ 로 결정된다. ‘점감구간’이라는 이름처럼, 이 구간에서는 근로장려금이 소득에 따라  $\bar{s}$ 에서 0까지 감소한다. 또한 가구특성에 따라 소득기준, 구간, 최고지급액 등이 달라지는데, 대체로 부양자녀가 많을수록, 맞벌이일수록 더 유리해진다(그림 2-2 참고).

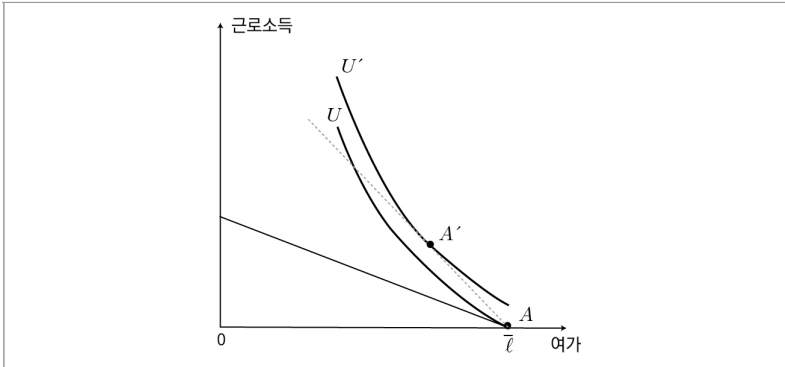
근로장려금이 근로유인을 강화한다는 것을 가장 분명하게 보여주는 경우는 근로장려금이 없다면 경제활동에 참가하지 않았을 경우이다. 예를 들어, 적어도 근로소득이  $\underline{w}$ 는 되어야 일을 할 용의가 있는, 즉 유보임금(reservation wage)이  $\underline{w}$ 인 독신가구가 있다고 하자. 이 가구가 현재 취할 수 있는 최선의 근로소득을  $w$ 라 하고, 이에 해당되는 근로장려금을  $s$ 라 하자. 만일  $w < \underline{w} < w + s$  라면 이 가구는 근로장려금이 있어야만 일을 할 것이다. 이처럼 근로장려금은 실업 또는 비경제활동 상태인 사람들의 근로유인을 강화한다(글상자 2-1 참고). 바로 이러한 점이, 빈곤정책에 대해 보통은 비판적인 측에서도 근로장려제에만큼은 지지하는 주요 원인으로 꼽힌다.<sup>18)</sup>

글상자 2-1. 근로장려금이 근로유인에 미치는 영향

근로장려금이 실업 또는 비경제활동 상태인 사람들의 근로유인을 강화한다는 것은 [그림 2-3]이 보여주는 단순한 노동공급모형을 통해서도 살펴볼 수 있다. 우선 근로장려금이 없을 때 여가를 줄이고 노동공급을 늘리면 대각의 실선이 나타내는 근로소득을 얻을 수 있는 가구를 고려해보자. 근로소득과 여가에 대한 이 가구의 선호체계를 나타내는 무차별곡선이  $U$ 일 경우, 이 가구의 최적선택점은 노동공급을 전혀 하지 않는  $A$ 이다. 만일 근로장려제도가 도입되어 이 가구가 여가를 줄이고 노동공급을 늘릴 때 대각의 점선이 나타내는 근로소득을 얻을 수 있게 된다면, 이 가구의 최적선택점은 노동공급을 하는  $A'$ 로 바뀔 것이다. 이처럼 근로장려금이 여가의 상대가격에 미치는 영향, 즉 대체효과는 실업 또는 비경제활동 상태인 사람들의 근로유인을 강화한다.

18) Hotz and Scholz(2003), pp. 191-192.

그림 2-3. 실업 또는 비경제활동 인구에 대한 근로유인 강화 개념도



자료: 저자 작성.

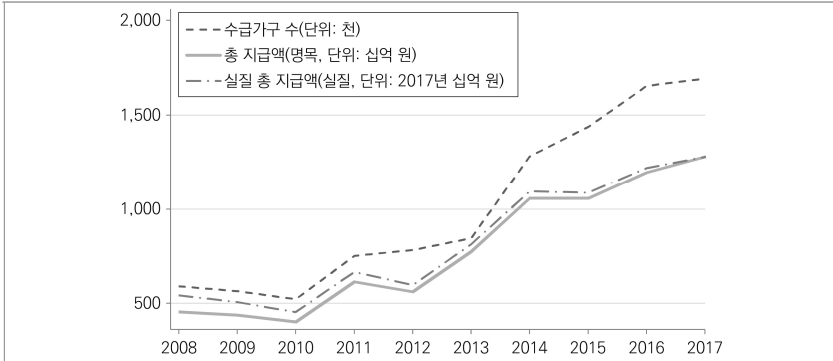
반면에 여가가 정상재로 간주된다는 점, 즉 다른 조건이 일정할 때 소득이 늘어날수록 여가시간이 늘어난다는 점을 고려할 때, 근로장려금의 소득효과는 근로유인을 약화시킬 수도 있다. [그림 2-3]에서처럼 근로장려금이 없이는 노동공급을 하지 않을 경우에는 소득효과가 없기 때문에 이러한 부정적 영향이 없을 것이고, 따라서 근로장려금은 근로유인을 확실하게 강화시킨다. 그러나 소득효과가 존재하는 경우, 특히 평탄구간이나 점감구간에서는 대체효과와 소득효과를 합한 순효과(net effect)가 근로유인을 오히려 약화시키는 것도 이론적으로는 가능하다. 또한 배우자가 근로소득이 있는 경우 맞벌이 유인을 감소시킬 가능성도 있다.<sup>19)</sup> Hotz and Scholz(2003), Section 3.5 및 Nichols and Rothstein(2015), Section 5.4는 이에 대한 추가적인 논의와 실증연구 결과를 요약한다. 전반적으로 실증연구 결과는 '노동공급 여부에 대한 효과(extensive-margin effect)'의 경우 긍정적이고 큰 반면, '근로시간에 대한 효과(intensive-margin effect)'는 혼재되어 있다고 나타난다. 특히 부양자녀가 있는 홀벌이 가구의 경제활동 참가에 대해서는 여러 실증연구가 크고 긍정적인 영향을 보고한 바 있다.

이하에서는 한국의 근로장려제 변천 및 수급 추이를 살펴보고, 가장 널리 알려진 미국의 사례를 간략하게 살펴본다. 영국의 경우 미국에 비해 덜 알려져 있기는 하지만 미국과는 다른 형태의 근로연계급여 제도를 오랫동안 운영해왔고 몇 차례 큰 변화도 시도해왔다. 4절은 이러한 영국의 사례를 살펴본다.

19) 단, 한국과 같이 근로장려금 산정방식이 맞벌이 가구에 더 유리하게 설계되어 있을 경우 이러한 문제가 발생할 가능성은 낮을 것으로 보인다.

## 2. 한국

그림 2-4. 한국의 근로장려금 지급 추이



자료: 국세청(2013), 표 14-1-1; 국세청(2018), 표 14-3-1; KOSIS, 「품목성질별 소비자물가지수(2015=100)」(검색일: 2019. 3. 21)를 이용하여 저자 작성.

한국은 2006년에 근로장려세제를 처음 법제화하여, 2009년부터 근로장려금을 지급하기 시작했다. 소득세과세기간을 기준으로, 2018년 귀속소득까지는 이듬해(t+1) 5월 종합소득세 신고 시 직전년도(t) 귀속소득을 기준으로 신청을 받아 t+1년 9월에 지급하였다. 2019년 귀속소득부터는 희망자에 한해 반기별 신청·지급이 이루어질 예정이다.<sup>20)</sup> [그림 2-4] 및 [표 2-2]가 보여주듯이 시행 첫 해에 약 59만 가구에 총 4,537억 원가량을 지급하였고, 10년 만에 3배 가까이 증가하여 귀속연도 2017년에는 약 169만 가구에 총 1조 2,801억 원가량을 지급하였다.

제도 시행 초기인 귀속연도 2008~10년에는 부양자녀가 있는 근로소득자로 신청자격이 제한되었고, 소득기준은 1,700만 원이었다.<sup>21)</sup> 근로장려금은 신청자의 근로소득이 800만 원 미만일 경우 소득의 15%, 800만~1,200만 원일 경

20) 국세청 보도자료(2009. 9. 11), 「2009년 근로장려금 조기 지급」; 기획재정부 보도자료(2018. 7. 30), 「2018년 세법개정안 상세본」.

21) 「조세특례제한법」(시행 2009. 1. 1. 법률 제9272호, 2008. 12. 26. 일부개정), 제100조의3. 사업소득자는 제외되었다.

표 2-2. 한국의 근로장려금 지급 추이

연도	수급가구 수 (a, 천 가구)	총 지급액 (b, 십억 원)	실질 총 지급액 (c, 십억 원)	평균 지급액 (b/a, 천 원)	평균 실질 지급액 (c/a, 천 원)
2008	591	454	543	768	918
2009	566	437	508	772	898
2010	522	402	454	770	870
2011	752	614	667	816	887
2012	783	562	597	717	763
2013	846	774	813	915	961
2014	1,282	1,057	1,095	824	854
2015	1,439	1,057	1,088	735	756
2016	1,655	1,197	1,220	723	737
2017	1,694	1,281	1,281	756	756

주: 실질 값은 2017년 가격 기준.

자료: 국세청(2013), 표 14-1-1; 국세청(2018), 표 14-3-1; KOSIS, 「품목성질별 소비자물가지수(2015=100)」(검색일: 2019. 3. 21)를 이용하여 저자 작성.

우 120만 원, 1,200만~1,700만 원일 경우 1,700만 원에서 소득을 차감한 값의 24%로 산정되었다.<sup>22)</sup> [표 2-2]가 보여주듯이 시행 첫 해에 약 59만 가구에 총 4,537억 원 가량을 지급하였으나 이후 2년간 수급가구 수와 총 지급액이 소폭 감소하여 2010년에는 약 52만 가구에 총 4,020억 원을 지급하였다. 통계청에 따르면 이러한 감소는 해당 기간 중 임금상승 등으로 가구소득이 증가하였음에도 수급요건을 동일하게 유지한 결과이다.<sup>23)</sup> 그러나 가구당 평균 지급액은 약 77만 원 안팎으로 일정하게 유지되었다.

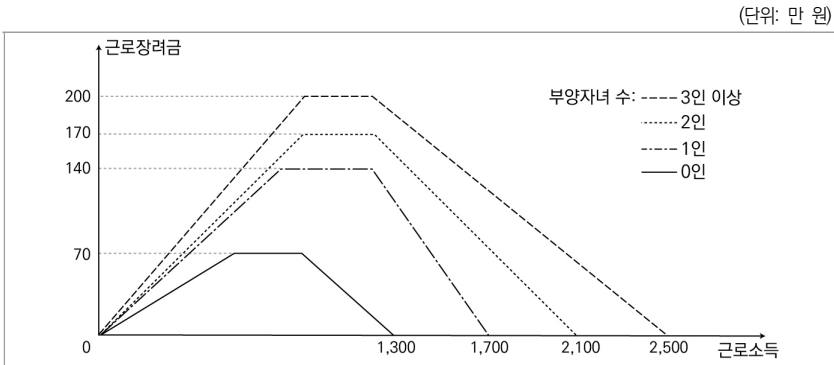
귀속연도 2011년부터는 부양자녀가 없더라도 배우자가 있는 경우에는 신청 자격을 부여하였고, 귀속연도 2012년부터는 신청자가 60세 이상인 경우에는 배우자가 없더라도 신청자격을 부여하였다. 또한 출산을 장려하고 가구 규모에 따른 생계비 차이를 반영하기 위해 부양자녀 수에 따라 소득기준 및 산정방식

22) 「조세특례제한법」(시행 2009. 1. 1. 법률 제9272호, 2008. 12. 26. 일부개정), 제100조의5. 배우자가 있을 경우에는 부부 합산에 적용된다.

23) e-나라지표, 「근로장려금 신청 및 지급현황」, 온라인 자료(검색일: 2019. 3. 8).

을 달리하였다.<sup>24)</sup> 나아가 사업소득자 중 보험모집인 및 방문판매원에게도 신청자격을 부여하였다.<sup>25)</sup> 귀속연도 2011~12년의 구체적인 산정방식은 [그림 2-5]와 같다.

그림 2-5. 귀속연도 2011~12년 근로장려금 산정방식



자료: 「조세특례제한법」(시행 2012. 1. 1. 법률 제11133호, 2011. 12. 31. 일부개정), 제100조의5를 바탕으로 저자 작성.

이처럼 신청자격을 확대한 결과, 귀속연도 2011년에는 수급가구와 총 지급액이 대폭 증가하였다(그림 2-4 및 표 2-2 참고). 그런데 귀속연도 2012년에는 수급가구 수는 전년보다 증가하였으나 총 지급액은 오히려 감소하였고, 이에 따라 가구당 평균 지급액도 크게 줄었다(표 2-2 참고). 이는 [표 2-3]이 보여주듯이 수급가구 중 부양자녀 수의 분포가 변한 데 기인한 것으로 보인다. 2012년에는 전년대비 부양자녀가 없는 수급가구는 약 11만 가구 증가한 데 반해 부양자녀가 있는 수급가구는 줄었다. [그림 2-5]가 보여주듯이 근로장려금 산정방식이 부양자녀가 많을수록 더 유리하게 되어 있으므로, 부양자녀가 없는 가구가 증가하고 부양자녀가 있는 가구는 오히려 감소한 결과, 전체 수급가구 수의 증

24) 기획재정부 보도자료(2011. 12. 28), 「2011년 세법개정안 국회 재정위 의결」; 「조세특례제한법」(시행 2012. 1. 1. 법률 제11133호, 2011. 12. 31. 일부개정), 제100조의3; 「조세특례제한법」(시행 2013. 1. 1. 법률 제11614호, 2013. 1. 1. 일부개정), 제100조의3; e-나라지표, 「근로장려금 신청 및 지급현황」, 온라인 자료(검색일: 2019. 3. 8).

25) 기획재정부 보도자료(2011. 12. 28), 「2011년 세법개정안 국회 재정위 의결」.

표 2-3. 귀속연도 2011~12년 부양자녀 수에 따른 수급가구 분포

부양자녀 수	2011년(a)	2012년(b)	b-a
0명	238,396	347,700	109,304
1명	215,750	189,897	-25,853
2명	239,831	192,189	-47,642
3명 이상	58,072	53,611	-4,461

자료: 국세청(2012), 표 14-1-15; 국세청(2013), 표 14-1-15를 이용하여 저자 작성.

가에도 불구하고 총 지급액 및 가구당 평균 지급액은 감소한 것이다.

귀속연도 2013년에는 기존의 소득기준 및 근로장려금 산정을 부양자녀 수에 따라 달리하던 방식을 폐지하고, 가구구성에 따르는 방식을 도입하였다.<sup>26)</sup> 이는 이듬해인 2015년부터 지급될 자녀장려금의 도입에 따른 것이다. 근로장려금 산정방식은 ‘단독가구<홀벌이가족가구<맞벌이가족가구’ 순으로 더 유리하게 설계되었는데, 이는 결혼 및 여성의 경제활동을 지원하려는 목적이었다.<sup>27)</sup> 또한 단독가구에 해당하는 연령하한을 기존의 60세에서 점차 낮추어서 귀속연도 2017년에는 30세까지 낮추었고, 2018년에는 연령기준 자체를 폐지하였다. 2014년에는 고소득 전문직 등 일부를 제외한 사업소득자에게도 신청 자격을 부여하였고, 「기초생활보장법」의 생계급여 및 주거급여를 받은 경우에도 근로장려금을 받을 수 있게 하였다.<sup>28)</sup> [그림 2-6]은 귀속연도 2013~17년의 구체적인 산정방식을 보여준다. 이 기간에 근로소득의 구간은 변하지 않았으나, 2015년과 2016년에는 최고지급액이 전년대비 약 10%씩 인상되었다.

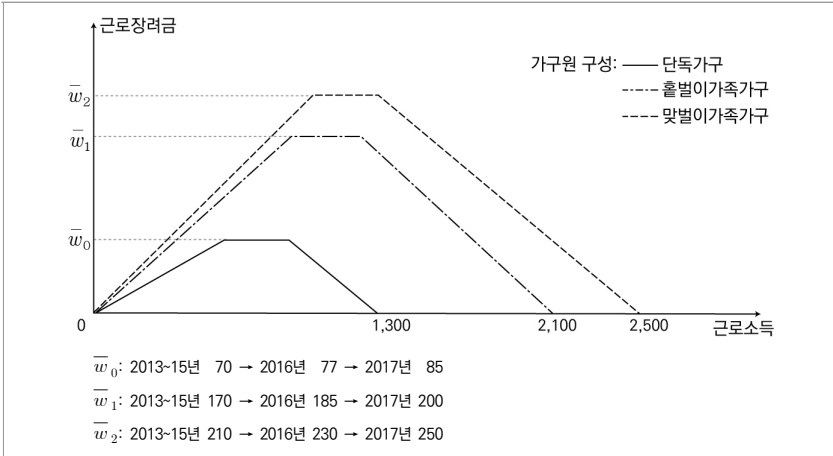
26) 이때부터 가구는 단독가구, 홀벌이가족가구, 맞벌이가족가구로 나뉜다.

27) 이때 맞벌이가족가구는 양쪽 각각의 총소득이 300만 원 이상인 경우를 가리킨다.

28) 기획재정부 보도자료(2013. 8. 8), 「2013년 세법개정안 상세본」; 「조세특례제한법」(시행 2018. 1. 1. 법률 제15227호, 2017. 12. 19. 일부개정), 제100조의3; 「조세특례제한법」(시행 2019. 1. 1. 법률 제16009호, 2018. 12. 24. 일부개정), 제100조의3. 자녀장려금은 근로장려금과 달리 중복 수혜가 여전히 불가능했다.

그림 2-6. 귀속연도 2013~17년 근로장려금 산정방식

(단위: 만 원)



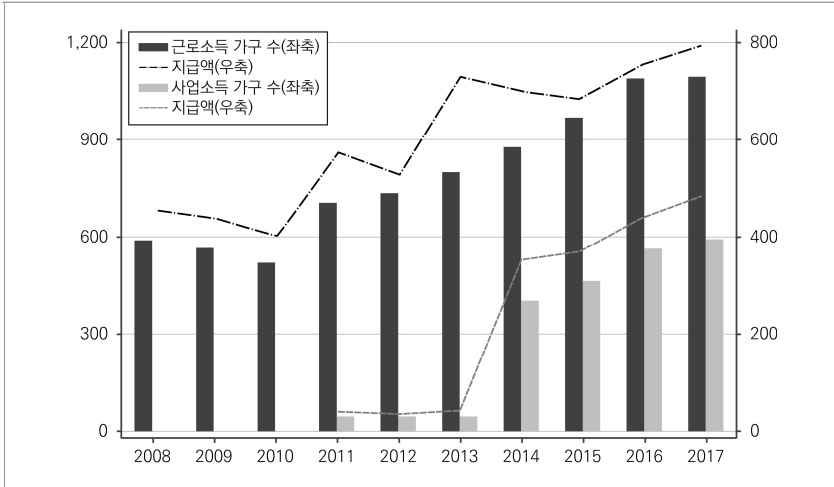
자료: 「조세특례제한법」(시행 2014. 1. 1. 법률 제12173호, 2014. 1. 1. 일부개정), 제100조의5; 「조세특례제한법」(시행 2017. 1. 1. 법률 제14390호, 2016. 12. 20. 일부개정), 제100조의5; 「조세특례제한법」(시행 2018. 1. 1. 법률 제15227호, 2017. 12. 19. 일부개정), 제100조의5를 바탕으로 저자 작성.

이와 같은 산정방식 변경, 단독가구 연령기준 완화, 사업소득자에 대한 신청 자격 확대 등에 따라 귀속연도 2012년 약 78만 가구에서 귀속연도 2017년 약 169만 가구로 수급가구가 크게 확대되었고, 지급액도 5,618억 원에서 1조 2,808억 원으로 대폭 증가하였다(그림 2-4 및 표 2-2 참고). 특히 귀속연도 2014년에는 전년대비 수급가구 수가 52% 증가하고, 지급액도 36% 증가하여 가장 빠른 확장세를 보였다. 이는 상기한 대로 신청자격이 있는 사업소득자의 범위가 대폭 늘어났기 때문이다. 이로 인해, [그림 2-7]이 보여주듯이 수급가구 중 사업소득자가 2013년까지는 4만 가구 안팎에 불과했으나 2014년에 40만 가구 이상으로 대폭 늘어났고, 이들에 대한 지급액도 400억 원 안팎에서 3,500억 원 이상으로 대폭 늘어났다.<sup>29)</sup>

29) 반면에 같은 기간 근로소득자는 눈에 띄게 늘어나지 않았다.

그림 2-7. 소득종류별 근로장려금 지급 추이

(단위: 천 가구(좌축), 십억 원(우축))



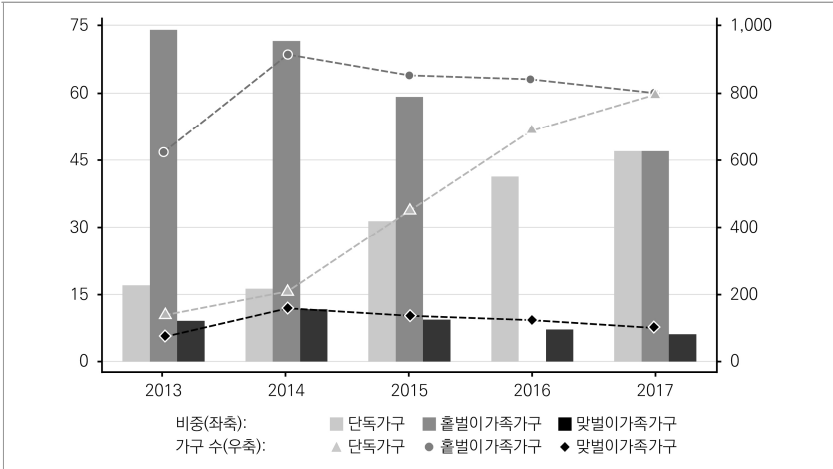
자료: 국세청(2013), 표 14-1-7; 국세청(2018), 표 14-3-2를 이용하여 저자 작성.

한편 귀속연도 2013년에 산정방식을 변경한 후 수급가구와 총 지급액은 꾸준히 증가해온 반면, 수급가구당 평균 지급액은 감소하는 추세를 보이고 있다(표 2-2 참고). 이는 가족가구의 감소와 단독가구의 증가 때문으로 보인다(그림 2-8 참고). 2013년 단독가구는 전체 수급가구 중 16.88%인 14만 3,000 가구에 불과했으나, 매우 빠르게 증가하여 2017년에는 79만 5,000가구를 돌파하며 전체 수급가구의 46.97%를 차지했다. 반면에 홑벌이가족가구와 맞벌이가족가구는 비중뿐만 아니라 수 자체도 감소하는 추세이다. 근로장려금 산정 방식이 가족가구, 특히 맞벌이가족가구에 더 유리하게 설계되어 있는 상황에서(그림 2-6 참고) 단독가구가 증가하고 가족가구가 감소함에 따라 전체 수급가구 수 증가에도 불구하고 수급가구당 평균 지급액이 감소한 것이다.<sup>30)</sup>

30) 정부는 이러한 산정방식이 결혼 및 여성 경제활동을 지원할 것으로 기대하였다(기획재정부 보도자료(2013. 8. 8), 「2013년 세법개정안 상세본」). 그러나 관련 실증문헌에 따르면 근로장려금이 결혼에 유의한 영향을 미친다고 결론을 내리기는 어렵다. 또한 근로장려금이 여성의 경제활동 활성화에 미치는 긍정적 영향도 대부분 한부모가구에 집중되어 있다(Hotz and Scholz(2003), Section 3.5; Nichols and Rothstein(2015), Section 5).

그림 2-8. 가구유형별 근로장려금 지급 추이

(단위: %(좌축), 천 가구(우축))



자료: 국세청(2013), 표 14-1-11; 국세청(2018), 표 14-3-12를 이용하여 저자 작성.

귀속연도 2018년에는 가구유형별 소득기준과 최고지급액이 대폭 인상되었다(그림 2-9 참고). 특히 단독가구의 경우 소득기준이 1,300만 원에서 2,000만 원으로 50% 이상 확대되었고, 최고지급액도 85만 원에서 150만 원으로 75% 이상 증가하였으며, 연령기준이 폐지되었다.<sup>31)</sup> 정부는 이러한 산정방식 확대로 총 지급액이 약 2조 6,000억 원 증가할 것으로 전망하고 있다.<sup>32)</sup> 또한 신청·지급 단위를 연간에서 반년으로 줄일 계획이다.<sup>33)</sup> 저소득층의 경우 유동성·신용제약으로 인해 소비평탄화(consumption smoothing)가 어렵다는 점을 감안하면, 근로장려금을 반기별로 지급하는 것 자체로도 수급가구의 후생을 증진시킬 수 있다.<sup>34)</sup>

31) 기획재정부 보도자료(2018. 7. 30), 「2018년 세법개정안 상세본」.

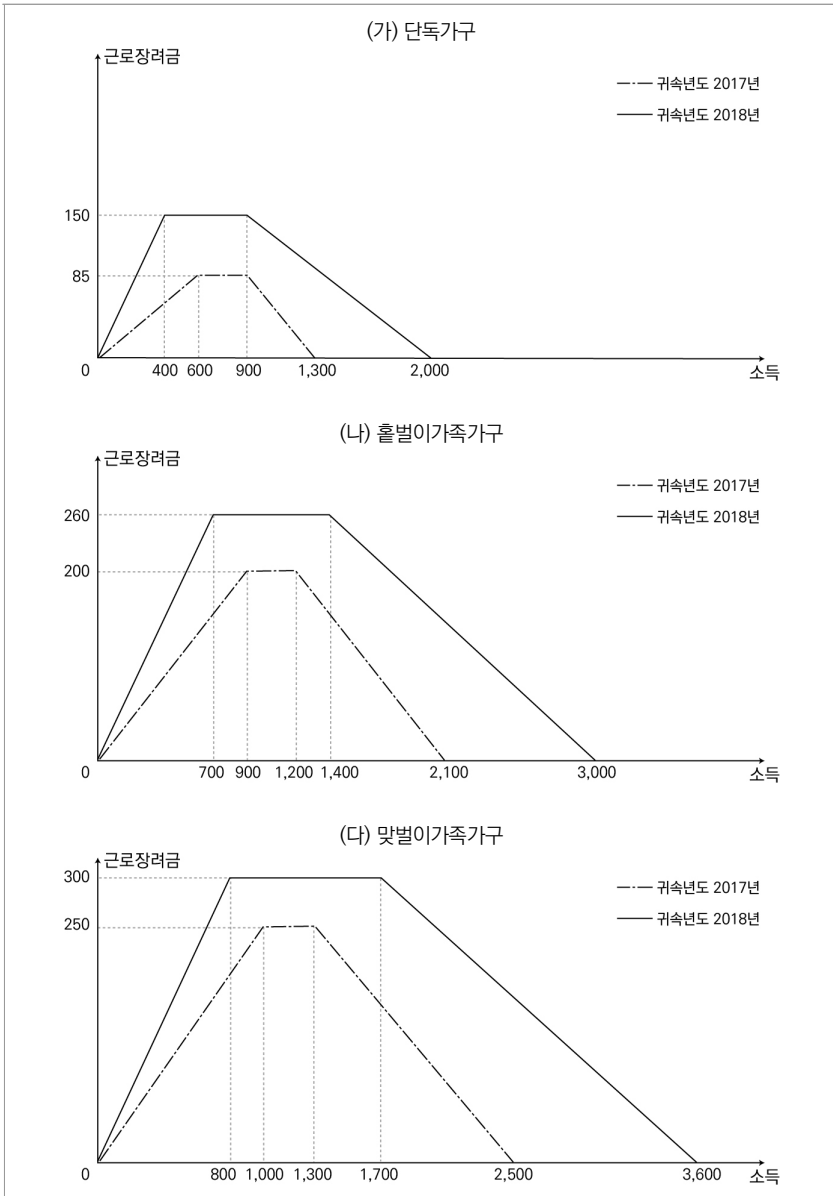
32) 기획재정부 보도자료(2018. 7. 30), 「2018년 세법개정안 개요」.

33) 기획재정부 보도자료(2018. 7. 30), 「2018년 세법개정안 상세본」.

34) 미국의 경우에도 수급자가 신청 및 지급 주기를 선택할 수 있는데, 예상과 달리 짧은 주기를 선택하는 수급자는 많지 않다. Hotz and Scholz(2003), pp. 186-187.

그림 2-9. 귀속연도 2018년의 근로장려금 산정방식

(단위: 만 원)

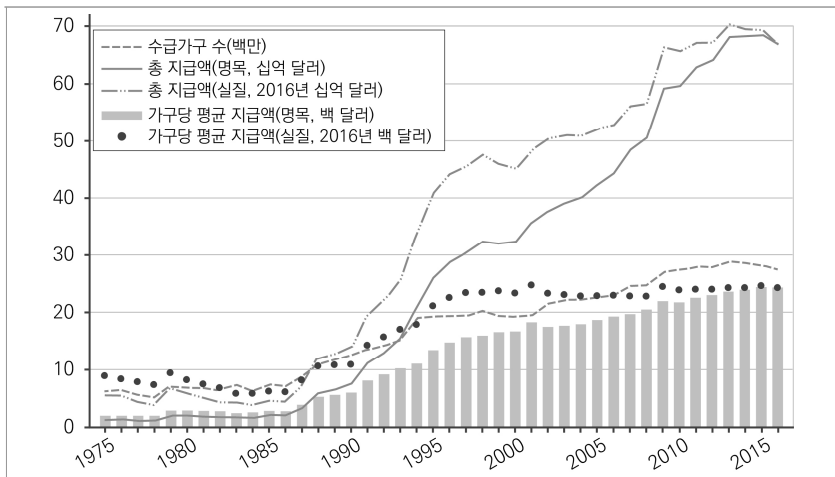


자료: 「조세특례제한법」(시행 2018. 1. 1. 법률 제15227호, 2017. 12. 19, 일부개정), 제100조의5; 「조세특례제한법」(시행 2019. 1. 1. 법률 제16009호, 2018. 12. 24, 일부개정), 제100조의5.

### 3. 미국

미국은 귀속연도 1975년에 처음으로 근로장려금(EITC: Earned Income Tax Credit)을 지급하기 시작하였다. 연방정부는 EITC 시행 첫 해에 약 622만 가구에 총 13억 달러가량을 지급하였고, 귀속연도 2016년에는 2,738만 가구에 총 667억 달러가량을 지급하였다(그림 2-10 참고). 이는 미국의 복지정책 중 최대 규모이다.<sup>35)</sup> 수급가구당 실질 평균 지급액 또한 제도 시행 초기 800달러에서 최근에는 2,400달러 수준까지 증가하였다.<sup>36)</sup>

그림 2-10. 미국의 EITC 지급 추이



자료: Falk and Crandall-Hollick(2018), Table A-1; Tax Policy Center, "Earned Income Tax Credit: Number of Recipients and Amount of Credit, 1975-2016," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 8); Bureau of Labor Statistics, "CPI-All Urban Consumers (Current Series)," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 8)를 이용하여 저자 작성.

[표 2-4]는 미국의 EITC 산정방식 변화 추이를 요약한다. 귀속연도 1993년까지는 부양자녀가 있는 경우에만 신청자격을 부여하였으나, 1994년에 부양

35) Nichols and Rothstein(2015), p. 3.

36) 2,400달러를 2019년 4월 10일 원-달러 매매기준율인 1,142.80원을 기준으로 원화로 환산하면 약 274만 원이다. 서울외국환중개, 「기간별 매매기준율」, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 11).

자녀가 없는 경우에도 부여하기 시작했다. 제도 시행 초기에는 산정방식이 점증구간과 점감구간으로만 구성되어 있었으나, 귀속연도 1978년에 평탄구간이 추가되었다. 귀속연도 1990년까지는 가구유형이나 부양자녀 수에 따른 차이가 없었으나, 1991년부터는 부양자녀가 많을수록 더 유리한 산정방식을 적용하고 있다. 특히 귀속연도 1991~93년에는 부양자녀가 1인인 가구와 2인 이상인 가구로 산정방식을 구분하였고, 1994년부터는 부양자녀가 없는 가구를 추가하였으며, 2009년에는 부양자녀 수에 따른 구분을 0인, 1인, 2인, 3인 이상으로 하여 현재까지 이어지고 있다. 2002년부터는 기혼인 경우 점감구간의 시작지점과 종료지점에 해당하는 근로소득을 미혼인 경우보다 인상하여, 부양자녀 수가 같을 경우 기혼에 더 후한 산정방식을 적용하고 있다.<sup>37)</sup> [그림 2-11]은 귀속연도 2018년의 산정방식을 보여준다.

표 2-4. 미국의 연방 EITC 산정방식: 귀속연도 1975~2018년

(단위: 점증률 및 점감률은 %, 나머지는 달러)

연도	부양자녀	점증률	최고지급액	평탄구간	점감률	소득기준
1975~78	1인~	10.00	400	-	10.00	8,000
1979~84	1인~	10.00	500	5,000 ~ 6,000	12.50	10,000
1985~86	1인~	11.00	550	5,000 ~ 6,500	12.22	11,000
1987	1인~	14.00	851	6,080 ~ 6,920	10.00	15,432
1988	1인~	14.00	874	6,240 ~ 9,840	10.00	18,576
1989	1인~	14.00	910	6,500 ~ 10,240	10.00	19,340
1990	1인~	14.00	953	6,810 ~ 10,730	10.00	20,264
1991	1인	16.70	1,192	7,140 ~ 11,250	11.93	21,250
	2인~	17.30	1,235	7,140 ~ 11,250	12.36	21,250
1992	1인	17.60	1,324	7,520 ~ 11,840	12.57	22,370
	2인~	18.40	1,384	7,520 ~ 11,840	13.14	22,370
1993	1인	18.50	1,434	7,750 ~ 12,200	13.21	23,050
	2인~	19.50	1,511	7,750 ~ 12,200	13.93	23,050
1994	없음	7.65	306	4,000 ~ 5,000	7.65	9,000
	1인	26.30	2,038	7,750 ~ 11,000	15.98	23,755
	2인~	30.00	2,528	8,425 ~ 11,000	17.68	25,296

37) Hotz and Scholz(2003), Section 3.2; Nichols and Rothstein(2015), Section 2.

표 2-4. 계속

연도	부양자녀	점증률	최고지급액	평탄구간	점감률	소득기준
1995	없음	7.65	314	4,100 ~ 5,130	7.65	9,230
	1인	34.00	2,094	6,160 ~ 11,290	15.98	24,396
	2인~	36.00	3,110	8,640 ~ 11,290	20.22	26,673
1996	없음	7.65	323	4,220 ~ 5,280	7.65	9,500
	1인	34.00	2,152	6,330 ~ 11,610	15.98	25,078
	2인~	40.00	3,556	8,890 ~ 11,610	21.06	28,495
1997	없음	7.65	332	4,340 ~ 5,430	7.65	9,770
	1인	34.00	2,210	6,500 ~ 11,930	15.98	25,750
	2인~	40.00	3,656	9,140 ~ 11,930	21.06	29,290
1998	없음	7.65	341	4,460 ~ 5,570	7.65	10,030
	1인	34.00	2,271	6,680 ~ 12,260	15.98	26,473
	2인~	40.00	3,756	9,390 ~ 12,260	21.06	30,095
1999	없음	7.65	347	4,530 ~ 5,670	7.65	10,200
	1인	34.00	2,312	6,800 ~ 12,460	15.98	26,928
	2인~	40.00	3,816	9,540 ~ 12,460	21.06	30,580
2000	없음	7.65	353	4,610 ~ 5,770	7.65	10,380
	1인	34.00	2,353	6,920 ~ 12,690	15.98	27,413
	2인~	40.00	3,888	9,720 ~ 12,690	21.06	31,152
2001	없음	7.65	364	4,760 ~ 5,950	7.65	10,710
	1인	34.01	2,428	7,140 ~ 13,090	15.98	28,281
	2인~	40.00	4,008	10,020 ~ 13,090	21.06	32,121
2002	없음	7.65	376	4,910 ~ 6,150	7.65	11,060
	1인	34.00	2,506	7,370 ~ 13,520	15.98	29,201
	2인~	40.00	4,140	10,350 ~ 13,520	21.06	33,178
2003	없음	7.65	382	4,990 ~ 6,240	7.65	11,230
	1인	34.00	2,547	7,490 ~ 13,730	15.98	29,666
	2인~	40.00	4,204	10,510 ~ 13,730	21.06	33,692
2004	없음	7.65	390	5,100 ~ 6,390	7.65	11,490
	1인	34.00	2,604	7,660 ~ 14,040	15.98	30,338
	2인~	40.00	4,300	10,750 ~ 14,040	21.06	34,458
2005	없음	7.65	399	5,220 ~ 6,530	7.65	11,750
	1인	34.00	2,662	7,830 ~ 14,370	15.98	31,030
	2인~	40.00	4,400	11,000 ~ 14,370	21.06	35,263
2006	없음	7.65	412	5,380 ~ 6,740	7.65	12,120
	1인	34.00	2,747	8,080 ~ 14,810	15.98	32,001
	2인~	40.00	4,536	11,340 ~ 14,810	21.06	36,348
2007	없음	7.65	428	5,590 ~ 7,000	7.65	12,590
	1인	34.00	2,853	8,390 ~ 15,390	15.98	33,241
	2인~	40.00	4,716	11,790 ~ 15,390	21.06	37,783
2008	없음	7.65	438	5,720 ~ 7,160	7.65	12,880
	1인	34.00	2,917	8,580 ~ 15,740	15.98	33,995
	2인~	40.00	4,824	12,060 ~ 15,740	21.06	38,646

표 2-4. 계속

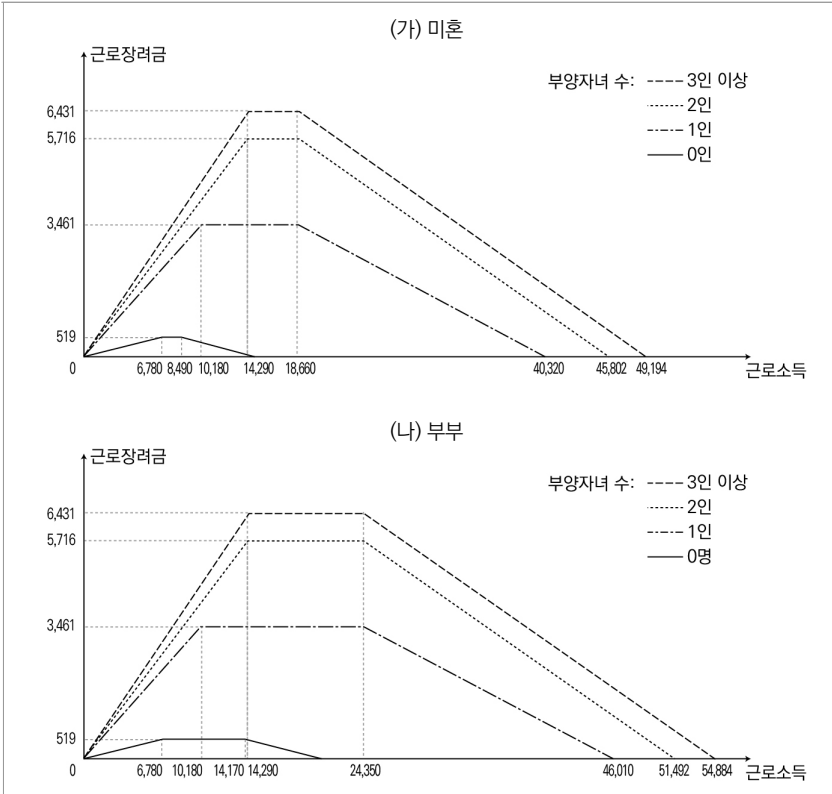
연도	부양자녀	점증률	최고지급액	평탄구간	점감률	소득기준
2009	없음	7.65	457	5,970 ~ 7,470	7.65	13,440
	1인	34.00	3,043	8,950 ~ 16,420	15.98	35,463
	2인	40.00	5,028	12,570 ~ 16,420	21.06	40,295
	3인~	45.00	5,657	12,570 ~ 16,420	21.06	43,279
2010	없음	7.65	457	5,980 ~ 7,480	7.65	13,460
	1인	34.00	3,050	8,970 ~ 16,450	15.98	35,535
	2인	40.00	5,036	12,590 ~ 16,450	21.06	40,363
	3인~	45.00	5,666	12,590 ~ 16,450	21.06	43,352
2011	없음	7.65	464	6,070 ~ 7,590	7.65	13,660
	1인	34.00	3,094	9,100 ~ 16,690	15.98	36,052
	2인	40.00	5,112	12,780 ~ 16,690	21.06	40,964
	3인~	45.00	5,751	12,780 ~ 16,690	21.06	43,998
2012	없음	7.65	475	6,210 ~ 7,770	7.65	13,980
	1인	34.00	3,169	9,320 ~ 17,090	15.98	36,920
	2인	40.00	5,236	13,090 ~ 17,090	21.06	41,952
	3인~	45.00	5,891	13,090 ~ 17,090	21.06	45,060
2013	없음	7.65	487	6,370 ~ 7,970	7.65	14,340
	1인	34.00	3,250	9,560 ~ 17,530	15.98	37,870
	2인	40.00	5,372	13,430 ~ 17,530	21.06	43,038
	3인~	45.00	6,044	13,430 ~ 17,530	21.06	46,227
2014	없음	7.65	496	6,480 ~ 8,110	7.65	14,590
	1인	34.00	3,305	9,720 ~ 17,830	15.98	38,511
	2인	40.00	5,460	13,650 ~ 17,830	21.06	43,756
	3인~	45.00	6,143	13,650 ~ 17,830	21.06	46,997
2015	없음	7.65	503	6,580 ~ 8,240	7.65	14,820
	1인	34.00	3,359	9,880 ~ 18,110	15.98	39,131
	2인	40.00	5,548	13,870 ~ 18,110	21.06	44,454
	3인~	45.00	6,242	13,870 ~ 18,110	21.06	47,747
2016	없음	7.65	506	6,610 ~ 8,270	7.65	14,880
	1인	34.00	3,373	9,920 ~ 18,190	15.98	39,296
	2인	40.00	5,572	13,930 ~ 18,190	21.06	44,648
	3인~	45.00	6,269	13,930 ~ 18,190	21.06	47,955
2017	없음	7.65	510	6,670 ~ 8,340	7.65	15,010
	1인	34.00	3,400	10,000 ~ 18,340	15.98	39,617
	2인	40.00	5,616	14,040 ~ 18,340	21.06	45,007
	3인~	45.00	6,318	14,040 ~ 18,340	21.06	48,340
2018	없음	7.65	519	6,780 ~ 8,490	7.65	15,270
	1인	34.00	3,461	10,180 ~ 18,660	15.98	40,320
	2인	40.00	5,716	14,290 ~ 18,660	21.06	45,802
	3인~	45.00	6,431	14,290 ~ 18,660	21.06	49,194

주: 귀속연도 2002년부터, 기혼의 경우 점감구간의 하한 및 상한(위의 표에서 평탄구간의 상한 및 소득기준)이 위의 표보다 높다. 구체적으로 2002~04년에는 1,000달러, 2005~07년에는 2,000달러, 2008년에는 3,000달러, 2009년에는 5,000달러, 2010년에는 5,010달러, 2011년에는 5,080달러, 2012년에는 5,210달러, 2013년에는 5,340달러, 2014년에는 5,430달러, 2015년에는 5,520달러, 2016년에는 5,550달러, 2017년에는 5,590달러 만큼 높다.

자료: Tax Policy Center, "Earned Income Tax Credit Parameters, 1975-2018," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 9)를 저자 재정리.

그림 2-11. 미국의 귀속연도 2018년 연방 EITC 산정방식

(단위: 달러)



자료: Falk and Crandall-Hollick(2018), Table I을 이용하여 저자 작성.

한국과 비교할 때 미국 제도의 특징은 산정액이 물가변동을 반영한다는 것이다. 미국 역시 제도 시행 초기에는 산정액이 물가에 연동되어 있지 않아, [그림 2-10]이 보여주듯이 실질 지급액이 전년대비 감소했다. 귀속연도 1987년에 산정방식을 물가에 연동시키기 시작한 이후에는 대부분 실질 지급액이 전년대비 증가하였다.<sup>38)</sup>

38) Nichols and Rothstein(2015), p. 9.

표 2-5. 미국 지방정부의 자체 EITC 실시 현황

지방정부	연방정부 산정액에 대한 추가 비율
California	45.0%
Colorado	10.0%
Connecticut	23.0%
New York City	5.0%
Delaware	20.0%
District of Columbia	40.0%
Illinois	18.0%
Indiana	9.0%
Iowa	15.0%
Kansas	17.0%
Louisiana	3.5%
Maine	5.0%
Maryland	28.0%
Massachusetts	23.0%
Michigan	6.0%
Minnesota	25.0~45.0%
Nebraska	10.0%
New Jersey	37.0%
New Mexico	10.0%
New York	30.0%
Ohio	10.0%
Oklahoma	5.0%
Oregon	8.0%
Rhode Island	15.0%
Vermont	36.0%
Virginia	20.0%
Wisconsin	부양자녀 1인 4.0%, 2인 11.0%, 3인 이상 34.0%

주: IRS, "States and Local Governments with Earned Income Tax Credit," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 9)를 이용하여 저자 재정리.

또한 미국에는 부정수급 문제가 EITC 관련 주요 사안이다.<sup>39)</sup> 미국정부는 귀속연도 2017년의 경우 총 지급액의 23.9%인 162억 달러가량이 부적절하게 지급된 것으로 추정하고 있고, 주요 원인으로 부양자녀 기준 위반을 꼽고 있다.<sup>40)</sup> 상기한 바와 같이 EITC의 수급자격 및 산정방식이 부양자녀 수에 따라 다른데, 이때 부양자녀는 신청자와 귀속연도에 6개월 이상 함께 거주한 경우만을 가리킨다.<sup>41)</sup> 주로 이 동거기준에 대한 몰이해로 부정수급이 발생하는 것으로 알려져 있는데, 대표적인 사례는 다음과 같다. 부양자녀를 1인 둔 부부가 이혼을 한 후, 해당 자녀는 부와 함께 거주하고, 모는 양육비를 지급한다고 하자. 이때 모는 본인이 양육비를 지급하므로 해당 부양자녀를 기반으로 EITC를 신청할 자격이 있다고 판단하여, 해당 EITC를 신청하고 지급받을 수 있다. 그러나 이는 동거기준을 위반한 것이다.<sup>42)</sup>

한편 일부 지방정부(주로 주(state)정부)도 자체적인 EITC를 지급한다. 이때 EITC는 수급자별로 연방 산정액에 일정 비율을 더해주는 방식으로 산정된다. 미국 국세청(IRS: Internal Revenue Service)에 따르면 2019년 4월 기준 27개 지방정부에서 이러한 정책을 실시하고 있다(표 2-5 참고).<sup>43)</sup>

## 4. 영국

미국의 EITC에 비해 덜 알려져 있지만, 영국은 미국보다 앞선 1971년에 ‘가족소득보조(FIS: Family Income Supplement)’라는 근로연계급여 제도를 처음 실시하였다.<sup>44)</sup> FIS는 부양자녀가 있고, 주급(週給)이 상한 미만이며, 전일

39) 한국의 경우 부정수급 문제는 아직 심각하지 않은 것으로 알려져 있다. 예를 들어, 지급연도 기준 2009~14년에 부적절하게 지급된 지급액은 전체의 0.6%인 195억 8,800만 원에 불과한 것으로 알려져 있다. 배소진(2015. 10. 6), 「출출새는 근로장려금… 40억원은 부정수급 후 환수도 못해」, 온라인 기사(검색일: 2019. 4. 9).

40) Paymentaccuracy, “Earned Income Tax Credit (EITC),” 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 9).

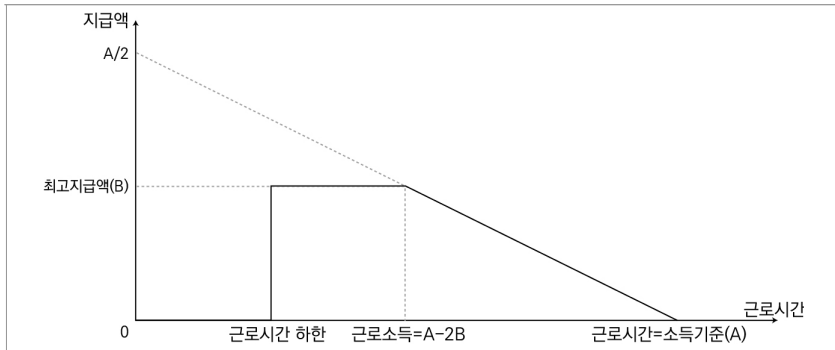
41) IRS, “Qualifying Child Rules,” 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 9).

42) Hotz and Scholz(2003), p. 153 참고.

43) 25개 주정부 및 1개 시(city)정부.

제 근로자가 있는 가구를 대상으로 하였다. 이때 전일제 근로란 주당 근로시간이 일정 시간 이상인 경우를 가리키는데, 그 기준은 배우자가 있는 경우 30시간, 없는 경우 24시간이었다.<sup>45)</sup> 앞서 살펴본 미국 및 한국의 경우와 달리 소득세 체계가 아닌 기존의 복지제도 전달체계를 통해 운영되었다. FIS의 산정은 세전 근로소득과 소득기준 간 격차의 절반으로 결정되는데, 산정액이 최고지급액을 넘을 경우 최고지급액까지만 인정하였다(그림 2-12 참고).

그림 2-12. 영국 FIS 산정방식



자료: Stanton(1977), p. 28을 이용하여 저자 작성.

FIS의 소득기준 및 최고지급액은 미국의 EITC와 마찬가지로 부양자녀 수에 따라 증가하였다. 또한 1985년부터는 부양자녀의 연령대에 따라서도 증가하였다. [표 2-6]은 연도별 소득기준 및 최고지급액을 보여준다.

표 2-6. 영국 FIS의 소득기준 및 최고지급액

(단위: 주당 파운드)

시행일	소득기준	최고지급액
<b>(가) 1971~84년</b>		
1971-08-03	$18.00 + 2.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	4.00
1972-04-04	$20.00 + 2.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	5.00

44) Brewer(2001), Table A. 1.

45) 초기에는 모든 경우 30시간이었으나, 1979년부터 한부모가구는 24시간으로 변경되었다.

표 2-6. 계속

시행일	소득기준	최고지급액
1973-04-03	$21.00 + 2.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	5.00
1973-10-02	$20.00 + 2.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	부양자녀 2인 이하=5.00 부양자녀 3인 이상=6.00
1974-07-23	$25.00 + 3.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	부양자녀 2인 이하=5.50 부양자녀 3인 이상=7.00
1975-07-22	$31.50 + 3.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$7.00 + 0.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1976-07-20	$39.00 + 4.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$8.50 + 0.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1977-07-19	$41.50 + 3.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$8.50 + 0.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1977-11-15	$43.80 + 4.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$9.50 + 1.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1978-11-14	$46.00 + 4.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$10.50 + 1.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1979-11-13	$56.00 + 4.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$13.50 + 1.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1980-11-25	$67.00 + 7.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$17.00 + 1.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1981-11-24	$74.00 + 8.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$18.50 + 1.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1982-11-23	$82.50 + 9.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$21.00 + 2.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1983-11-22	$85.50 + 9.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$22.00 + 2.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1984-11-20	$90.00 + 10.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$23.00 + 2.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$

(나) 1985-87년

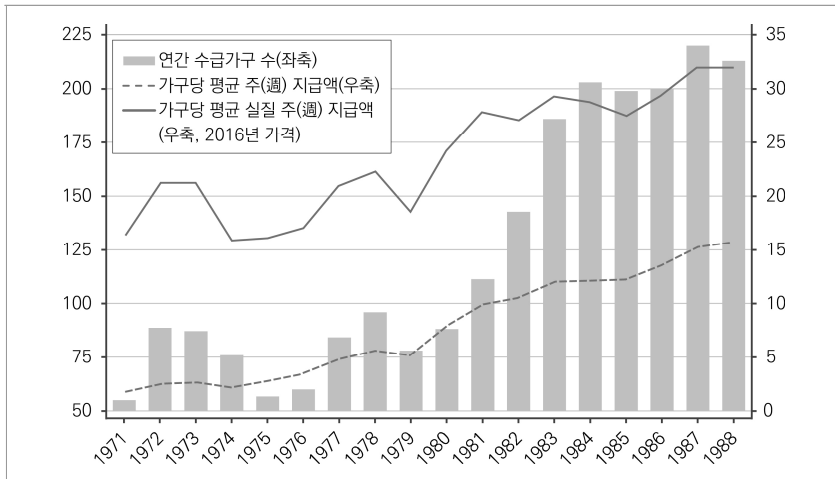
1985-11-26	11세 미만인 부양자녀에 대한 산정방식	
	$97.50 + 11.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$25.00 + 2.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
	11~15세인 부양자녀에 대한 산정방식	
	$98.50 + 12.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$25.50 + 3.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
	16세 이상인 부양자녀에 대한 산정방식	
	$99.50 + 13.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$26.00 + 3.50 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1986-07-28	11세 미만인 부양자녀에 대한 산정방식	
	$98.60 + 11.65 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$25.30 + 2.55 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
	11~15세인 부양자녀에 대한 산정방식	
	$99.60 + 12.65 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$25.80 + 3.05 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
	16세 이상인 부양자녀에 대한 산정방식	
	$100.60 + 13.65 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$26.30 + 3.55 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
1987-04-06	11세 미만인 부양자녀에 대한 산정방식	
	$100.70 + 11.90 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$25.85 + 2.60 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
	11~15세인 부양자녀에 대한 산정방식	
	$101.75 + 12.95 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$26.40 + 3.15 \times (\text{부양자녀 수}-1)$
	16세 이상인 부양자녀에 대한 산정방식	
	$102.80 + 14.00 \times (\text{부양자녀 수}-1)$	$26.90 + 3.65 \times (\text{부양자녀 수}-1)$

자료: IFS, "WTC and CTC rates," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 10)를 이용하여 저자 재처리.

[그림 2-13]이 보여주듯이 FIS는 제도 시행 첫 해에 6만여 가구에 평균적으로 주(週)당 1.73파운드를 지급하였다. 이후 [표 2-6]이 보여주듯이 소득기준과 상한액을 지속적으로 증가시켜서, 제도 시행 마지막 해인 1988년에는 21만여 가구에 평균적으로 주당 15.74파운드를 지급하였다.<sup>46)</sup>

그림 2-13. 영국의 FIS 지급 추이

(단위: 천 가구(좌축), 파운드(우축))



자료: IFS, "WTC and CTC rates," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 10); Bank of England, "A millennium of macroeconomic data," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 11)를 이용하여 저자 작성.

이후 영국은 「사회보장법(Social Security Act 1986)」을 통해 실시한 대규모 개혁의 일환으로 FIS를 1988년부터 '가족세액공제(FC: Family Credit)'로 대체하였다.<sup>47)</sup> FC는 FIS와 유사하게 부양자녀가 있고 전일제 근로자가 있는 가구를 대상으로 하였다. 이때 전일제 근로로 인정받기 위한 근로시간 하한은 제도 도입 시 주당 24시간으로 FIS보다 짧았고, 1992년에 16시간으로 다시 단

46) 16.43파운드를 연간으로 환산하면 854.36파운드이고, 이를 2019년 4월 10일 원-파운드 매매기준율인 1,493.77원을 기준으로 원화로 환산하면 약 128만 원이다. 마찬가지로, 31.93파운드를 연간으로 환산하면 1,660.36파운드이고, 이를 다시 원화로 환산하면 약 248만 원이다. 서울외국환중개, 「기간별 매매기준율」, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 11).

47) Dilnot and Webb(1988), p. 32.

축되었다. 또한 1995년부터는 30시간 이상 근무하는 경우에 대한 할증금(30-hour credit)도 도입되었다.<sup>48)</sup> FIS의 지급액이 세전소득(gross income)을 기준으로 산정되었던 데 반해, FC의 지급액은 주당 근로소득에서 사회보험인 국민보험(National Insurance)의 보험료와 소득세를 공제한 세후소득(net income)을 기준으로 산정되었다. 구체적으로 FC의 지급액은 [수식 2-1]과 같이 결정되었다.<sup>49)</sup>

수식 2-1. 영국의 FC 산정방식

$$\text{산정액} = \text{기본급여} + 30\text{시간 할증금} + \text{자녀급여} - 0.7 \times \max\{0, \text{세후소득} - \text{상한액}\}$$

표 2-7. 영국의 FC 산정방식 구성항목 변천

(단위: 파운드)

시행시점	기본급여	30시간 할증금	자녀급여				상한액
<b>(가) 1988~97년</b>							
			11세 미만	11~15세	16~17세	18세	
1988.4	32.10	-	6.05	11.40	14.70	21.35	51.45
1989.4	33.60	-	7.30	12.90	16.35	23.30	54.80
1990.4	36.35	-	8.25	14.15	17.80	25.10	57.60
1991.4	38.30	-	9.70	16.10	20.05	27.95	62.25
1992.4	41.00	-	10.40	17.25	21.45	29.90	66.60
1993.4	42.50	-	10.75	17.85	22.20	31.00	69.00
1994.4	44.30	-	11.20	18.55	23.05	32.20	71.70
1995.4	45.10	10.00	11.40	18.90	23.45	32.80	73.00
1996.4	46.45	10.30	11.75	19.45	24.15	33.80	75.20
1997.4	47.65	10.55	12.05	19.95	24.80	34.70	77.15
<b>(나) 1998~99년</b>							
			11세 미만	11~16세	16~18세		
1998.4	48.80	10.80	12.35	20.45	25.40		79.00
1998.11	48.80	10.80	14.85	20.45	25.40		79.00
1999.4	49.80	11.05	15.15	20.90	25.95		80.65

자료: IFS, "WTC and CTC rates," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 10)를 이용하여 저자 재정리.

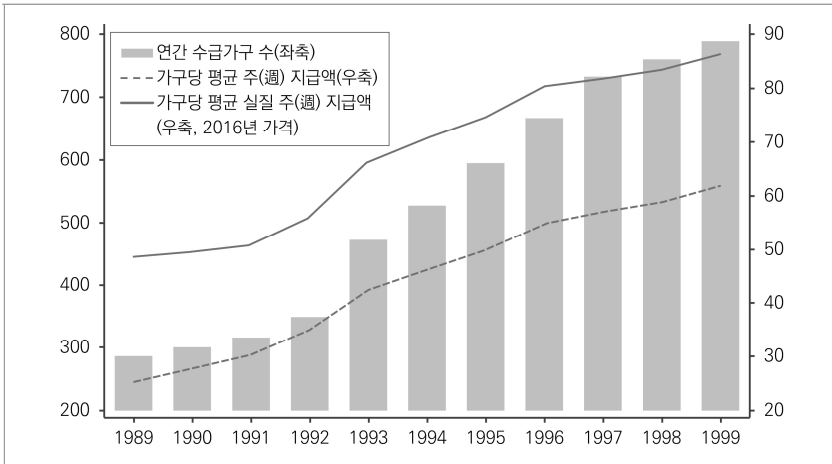
48) Strickland(1998), p. 8.

49) [수식 2-1]은 Duncan and Giles(1996), p. 142의 형식을 참고하였다.

[수식 2-1]에서 기본급여(Adult Credit)는 모든 신청자에게 동일하다. 상기한 대로 주당 근로시간이 30시간을 넘을 경우에 대한 할증금은 1995년 4월에 도입되었다. 자녀급여는 연령대별 부양자녀의 수에 따라 결정된다. 상한액은 앞의 항목들에 따라 결정되는 최고지급액을 받기 위한 세전소득 상한으로, 이를 초과할 경우 초과분의 70%만큼을 최고지급액에서 차감한 값이 지급된다. [표 2-7]은 [수식 2-1]을 구성하는 항목들의 변천을 요약한다.

그림 2-14. 영국의 FC 지급 추이

(단위: 천 가구(좌축), 파운드(우축))



자료: IFS, "WTC and CTC rates," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 10); Bank of England, "A millennium of macroeconomic data," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 11)를 이용하여 저자 작성.

[그림 2-14]가 보여주듯이 FC가 FIS를 대체한 첫 해의 수급가구는 약 29만 가구로, 직전 해에 비해 7만 가구 이상 늘어났다. 수급가구의 평균 주당 지급액도 전년대비 약 6.5파운드 증가한 25.2파운드(2016년 가격으로 환산하면 48.58파운드)를 기록했다. 이후, 상기한 대로 근로시간 기준의 완화 및 지급액 구성항목의 지속적 증가(표 2-6 참고)로 제도 시행 마지막 해인 1999년에는 79만여 가구에 평균적으로 주당 61.83파운드(2016년 가격으로 환산하면

86.31파운드)를 지급하기에 이르렀다.<sup>50)</sup>

1997년에 집권한 노동당 정부가 실시한 대대적인 개혁의 일환으로 FC는 1999년 10월에 ‘근로가구세액공제(WFTC: Working Family Tax Credit)’로 대체되었다.<sup>51)</sup> 상기한 대로 이전의 FIS, FC가 소득세 체계가 아닌 복지제도 전달체계를 통해 운영되었던 반면에, WFTC는 영국의 국세청에 해당하는 ‘내국세입청(Inland Revenue)’에 의해 운영되어 한국 및 미국의 근로장려세제와 운영체계가 유사해졌다. 전달체계를 이렇게 변경한 주요 목적은 복지정책 수급에 따르는 부정적 인식을 줄여서 수급률을 높이고자 함이었다. 한국 및 미국의 근로장려세제에 비해 WFTC의 특이한 점은 고용주가 임금에 WFTC를 추가하여 지급하고 사후적으로 내국세입청으로부터 환급을 받는 방식으로 운영되었다는 것이다. 급여명세서에서 WFTC를 확인할 수도 있었다. 보육료(등록된 보육기관 또는 종사자에게 지급한 경우) 지원 시, FC가 보육료 지출을 일정 금액까지 소득에서 제하고 지급액을 산정했던 데 반해 WFTC는 보육료 지출액의 일정 비율을 WFTC에 추가하여 지급하였다.<sup>52)</sup>

WFTC 역시 이전의 FC 및 FIS와 유사하게 부양자녀가 있고 전일제 근로자가 있는 가구를 대상으로 하였다. 이때 전일제 근로의 하한 근로시간은 FC와 마찬가지로 주당 16시간이었다. FC와 마찬가지로, WFTC의 지급액은 주당 근로소득에서 국민보험료와 소득세를 공제한 세후소득을 기준으로 산정되었다. 구체적으로 WFTC의 지급액은 FC와 유사하게 [수식 2-2]와 같이 결정되었다.<sup>53)</sup> [표 2-8]은 [수식 2-2]를 구성하는 항목들의 변천을 요약한다.

---

50) 48.58파운드를 연간으로 환산하면 2,526.16파운드이고, 이를 다시 원화로 환산하면 약 377만 원이다. 86.31파운드를 연간으로 환산하면 4,488.12파운드이고, 이를 다시 원화로 환산하면 약 670만 원이다. 2019년 4월 10일 원-파운드 매매기준율인 1,493.77원 기준. 서울외국환중개, 「기간별 매매기준율」, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 11).

51) Joyce(2018), pp. 19-21.

52) Brewer *et al.*(2005), p. 2, p. 7.

53) [수식 2-2]는 Duncan and Giles(1996), p. 142의 형식을 참고하였다.

### 수식 2-2. 영국의 WFTC 산정방식

$$\text{산정액} = \text{기본급여} + 30\text{시간 할증금} + \text{자녀급여} - 0.55 \times \max\{0, \text{세후소득} - \text{상한액}\}$$

표 2-8. 영국의 WFTC 산정방식 구성항목 변천

(단위: 파운드)

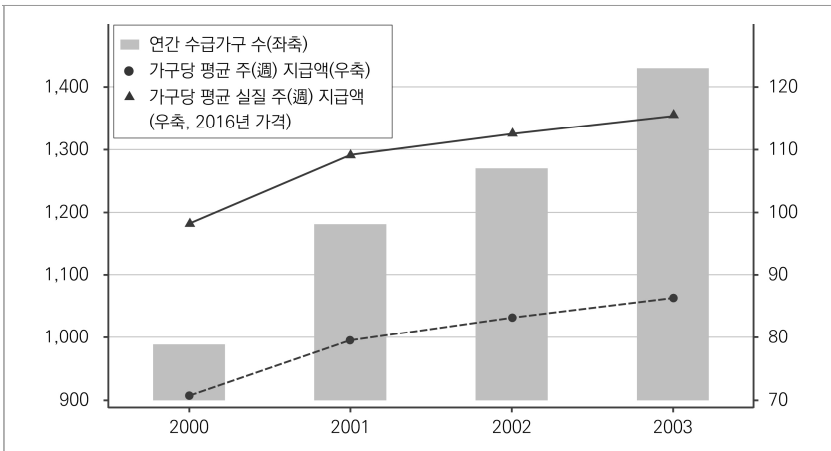
연도	기본급여	30시간 할증금	자녀급여			상한액
			11세 미만	11~15세	16~18세	
2000	52.30	11.05	19.85	20.90	25.95	90.00
2001	53.15	11.25	25.60	25.60	26.35	91.45
2002	59.00	11.45	26.00	26.00	26.75	92.90
2003	62.50	11.65	26.45	26.45	27.20	94.50

자료: IFS, "WTC and CTC rates," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 10)를 이용하여 저자 재정리.

[그림 2-15]가 보여주듯이 WFTC가 FC를 대체한 첫 해의 수급가구는 약 99만 가구로, 직전 해에 비해 20만 가구 이상 대폭 늘어났다. 수급가구 평균 주당 지급액도 전년대비 약 8.94파운드 증가한 70.77파운드(2016년 가격으로는

그림 2-15. 영국의 WFTC 지급 추이

(단위: 천 가구(좌축), 파운드(우축))



자료: IFS, "WTC and CTC rates," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 10); Bank of England, "A millennium of macroeconomic data," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 11)를 이용하여 저자 작성.

98.01파운드)를 기록했다. 이후 [표 2-8]이 보여주듯이 지급액 구성항목이 지속적으로 증가하여 제도 시행 마지막 해인 2003년에는 143만여 가구에 평균적으로 주당 86.33파운드(2016년 가격으로는 115.06파운드)를 지급하기에 이르렀다.<sup>54)</sup>

WFTC는 2003년 4월 도입된 ‘근로세액공제(WTC: Working Tax Credit)’와 ‘아동세액공제(CTC: Child Tax Credit)’로 대체되었다. 이러한 이원화의 목적은 저소득층의 근로를 장려하기 위한 정책과 저소득가구의 부양자녀를 지원하기 위한 정책을 분리함으로써 각각의 효과를 높이기 위함이었다. 따라서 CTC의 신청자격은 근로 또는 구직을 요구하지 않는다. WTC는 이전의 WFTC와 마찬가지로 고용주를 통해 지급되고, 일정 시간 이상 근로하는 가구만을 대상으로 한다. 이때 근로시간 기준은 부양자녀가 있는 경우 한부모가구는 16시간 이상, 두 부모가 있는 경우에는 최소 한쪽이 16시간 이상이면서 양쪽 합산 24시간 이상이다. 부양자녀가 없는 경우는 본인 또는 배우자가 30시간 이상 근로해야 한다. CTC는 내국세입청이 직접 지급한다. 저소득가구의 부양자녀를 지원하기 위한 기존의 공제 및 급여들은 CTC로 통합되었다. WFTC가 세후(국민보험료 및 소득세 공제 후) 지급을 기준으로 산정되었던 데 반해, WTC 및 CTC는 세전 연봉을 기준으로 산정된다.<sup>55)</sup>

CTC는 [수식 2-3]과 같이 산정된다.

### 수식 2-3. 영국의 CTC 산정방식

CTC = 가족분 + 자녀분

가족분 = 최고지급액 - 점감률 × max{0, 소득 - 소득상한}

자녀분 = 자녀당 최고지급액 × 부양자녀 수 - 점감률 × max{0, 소득 - 소득상한}

54) 98.01파운드를 연간으로 환산하면 5,096.52파운드이고, 이를 다시 원화로 환산하면 약 761만 원이다. 115.06파운드를 연간으로 환산하면 5,983.12파운드이고, 이를 다시 원화로 환산하면 약 894만 원이다. 2019년 4월 10일 원-파운드 매매기준율인 1,493.77원 기준. 서울외국환중개, 「기간별 매매기준율」, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 11).

55) 제도 도입 당시에는 두 부모와 부양자녀가 있는 경우 최소 한쪽이 16시간 이상 근로하는 것이 기준이었으나, 상기한 방식으로 2012년에 변경되었다. Brewer(2003), pp. 1-2, pp. 4-5; Kennedy(2012), p. 1.

[수식 2-3]이 보여주듯이 CTC는 크게 보아 가족분(family element)과 자녀분(child element)의 합으로 이루어진다. 가족분의 경우, 해당 가구의 소득이 상한액 이하라면 최고지급액으로 결정되고, 상한액을 초과한다면 초과분의 일정 비율을 최고지급액에서 차감한 금액으로 결정된다. 자녀분의 경우, 자녀당 최고지급액에 부양자녀 수를 곱한 값이 최고지급액이 된다. 해당 가구의 소득이 상한액 이하라면 자녀분은 최고지급액으로 결정되고, 상한액을 초과한다면 초과분의 일정 비율을 최고지급액에서 차감한 값으로 결정된다. [표 2-9]는 [수식 2-3]을 구성하는 항목들의 변천을 요약한다.

표 2-9. 영국의 CTC 산정방식 구성항목 변천

(단위: 금액은 파운드/년, 점감률은 %)

연도	가족분			자녀분		
	최고지급액	소득상한	점감률	자녀당 최고지급액	소득상한	점감률
2004	545	50,000	6.67	1,445	13,230	37
2005	545	50,000	6.67	1,625	13,480	37
2006	545	50,000	6.67	1,690	13,910	37
2007	545	50,000	6.67	1,765	14,155	37
2008	545	50,000	6.67	1,845	14,495	37
2009	545	50,000	6.67	2,085	15,575	39
2010	545	50,000	6.67	2,235	16,040	39
2011	545	50,000	6.67	2,300	16,190	39
2012	545	40,000	41.00	2,555	15,860	41
2013	545	-	-	2,690	15,860	41
2014	545	-	-	2,720	15,910	41
2015	545	-	-	2,750	16,010	41
2016	545	-	-	2,780	16,105	41
2017	545	-	-	2,780	16,105	41
2018	545	-	-	2,780	16,105	41

주: 2013년부터 가족분에는 소득상한이 적용되지 않음.

자료: IFS, "Child Tax Credit and Working Tax Credit, WFTC, DPTC, DWA, FIS and Family Credit," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 25); HM Revenue and Customs, "Tax credits, Child Benefit and Guardian's Allowance," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 26)를 이용하여 저자 재정리.

WTC는 [수식 2-4]와 같이 산정된다.

수식 2-4. 영국의 WTC 산정방식

$$WTC = \text{기본분} + \text{가족분} + 30\text{시간 할증금} - \text{점감률} \times \max\{0, \text{소득} - \text{소득상한}\}$$

[수식 2-4]의 기본분(basic element)은 가족구성에 관계없이 모두에게 동일하다. 가족분(couple and lone parent element)은 부부 및 한부모에게 적용된다. 할증금(30-hour element)은 WFTC와 마찬가지로 주당 30시간 초과 근무 시 지급된다. WTC는 해당 가구의 소득이 상한액 이하일 경우 이 3가지 항목의 합으로 결정되고, 상한액을 초과할 경우 초과분의 일정 비율을 최고지급액에서 차감한 금액으로 결정된다. [표 2-10]은 [수식 2-4]를 구성하는 항목들의 변천을 요약한다.

표 2-10. 영국의 WTC 산정방식 구성항목 변천

(단위: 금액은 파운드/년, 점감률은 %)

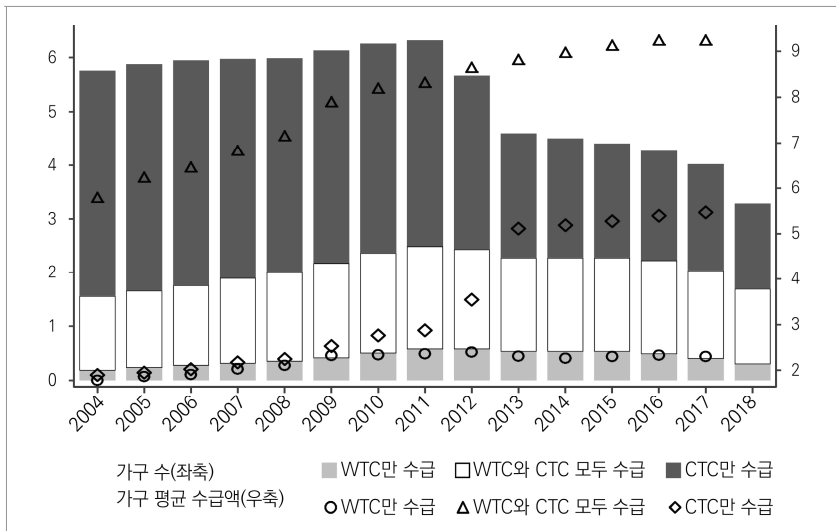
연도	기본분	가족할증금	30시간 할증금	소득상한	점감률
2004	1,525	1,500	620	5,060	37
2005	1,570	1,545	640	5,060	37
2006	1,620	1,595	660	5,060	37
2007	1,665	1,640	680	5,220	37
2008	1,730	1,700	705	5,220	37
2009	1,800	1,770	735	6,420	39
2010	1,890	1,860	775	6,420	39
2011	1,920	1,890	790	6,420	39
2012	1,920	1,950	790	6,420	41
2013	1,920	1,950	790	6,420	41
2014	1,920	1,970	790	6,420	41
2015	1,940	1,990	800	6,420	41
2016	1,960	2,010	810	6,420	41
2017	1,960	2,010	810	6,420	41
2018	1,960	2,010	810	6,420	41

자료: IFS, "Child Tax Credit and Working Tax Credit, WFTC, DPTC, DWA, FIS and Family Credit," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 25); HM Revenue and Customs, "Tax credits, Child Benefit and Guardian's Allowance," 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 26)를 이용하여 저자 재처리.

[그림 2-16]이 보여주듯이 WTC가 WFTC를 대체한 첫 해에 WTC만 수급한 가구는 약 16만, WTC와 CTC를 모두 수급한 가구는 약 144만 가구로, 직전 해 WFTC의 수급가구에 비해 20만 가구 가까이 늘어났다. 2011년까지는 수급가구 수가 꾸준히 증가하여 2011년에 251만 가구까지 확대되었으나 이후 감소하여 2018년에는 수급가구 수가 약 170만 가구에 머물렀다. WTC만 수급한 가구의 경우 평균 연간 수급액이 2004년 약 1,805파운드로 시작해서 2017년에는 약 2,322파운드(원화로 환산하면 약 347만 원)였다. WTC와 CTC를 모두 수급한 가구의 경우 평균 연간 수급액이 2004년 약 5,796파운드로 시작해서 2017년에는 약 9,202파운드(원화로 환산하면 약 1,375만 원)였다.<sup>56)</sup>

그림 2-16. 영국의 WTC 및 CTC 지급 추이

(단위: 백만 가구(좌축), 천 파운드(우축))



자료: HM Revenue and Customs, "Child and Working Tax Credit statistics: finalised annual awards - 2016 to 2017"; HM Revenue and Customs, "Child and Working Tax Credits Statistics December 2018 (Data Tables)," 모두 온라인 자료(모든 자료의 검색일: 2019. 4. 27)을 이용하여 저자 작성.

56) 2019년 4월 10일 원-파운드 매매기준율인 1,493.77원 기준. 서울외국환중개, 「기간별 매매기준율」, 온라인 자료(검색일: 2019. 4. 11).

한편 2013년부터 WTC와 CTC는 ‘통합급여(Universal Credit)’로 점진적으로 대체되고 있다. 이에 따라 예외적인 경우를 제외하면 WTC 및 CTC의 신규신청은 불가능하다.<sup>57)</sup> [그림 2-16]에서 2012년 이래 수급가구 수가 줄고 있는 것도 이에 따른 것으로 보인다.

---

57) Walker(2018. 6. 16), “Universal Credit: What is it, how was it supposed to improve the benefits system and why is it so controversial?”

## 제3장 분석방법 및 모수 설정

본 연구는 OECD Tax-Benefit Model(이하 'TaxBEN')을 이용해 근로장려 세제의 효과를 시뮬레이션한다. 본격적인 분석에 앞서, 본 장은 우선 TaxBEN을 소개한다. 이에 대한 많은 내용은 OECD 관련 자료를 참고하였다.<sup>58)</sup> 이어서 본 장은 본 연구의 분석대상인 한국, 미국, 영국에 대해 뒤에서 설명할 [수식 3-1]의 우변 항목 중 본 연구의 주요 관심사인 현금급여가 TaxBEN에서 어떻게 구성되는지를 설명한다. [수식 3-1]의 소득세 및 사회보장기여금에 대한 설명은 OECD(2018a; 2018b; 2018c)를 참고하기 바란다.

### 1. TaxBEN 개괄

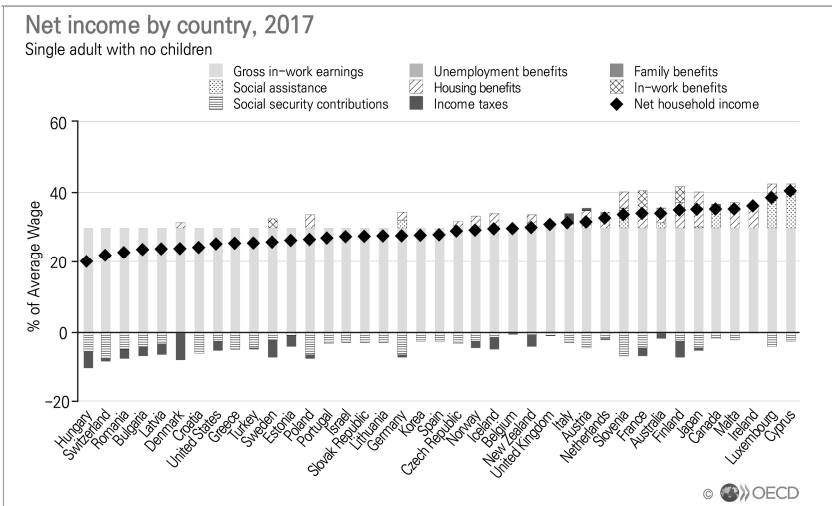
근로장려세제를 실시하고 있는 국가들은 근로장려세제 외에도 저소득가구를 위해 다양한 현금성 복지정책을 실시하고 있다. 예를 들어 한국의 경우 주거급여, 생계급여 등을 실시하고 있다. 이러한 정책들의 수급자격, 수급기간, 산정방식 등은 해당 가구의 근로 여부 및 시간, 소득 유형 및 수준, 취업기간, 부양자녀 수 및 연령, 혼인(또는 동거) 여부 등에 따라 달라진다. 중복 수혜가 가능한 정책들이 있는 반면, 중복 수혜가 불가능한 정책들도 있다. 동시에 소득세, 의무가입 연금 및 보험 등으로 지불해야 하는 금액도 가구의 특성에 따라 달라진다. 이처럼 빈곤층 가구에 적용되는 다양한 복지정책이 존재하고 정책간 상호작용이 있으므로, 근로장려세제의 효과를 한 국가 내에서 식별하거나 국가간

58) OECD(2017a); OECD(2017b); OECD, "Benefits and wages," 온라인 자료(모든 자료의 검색일: 2019. 4. 30).

비교하는 것은 복잡한 일이다.

TaxBEN은 이처럼 다양한 정책들의 효과를 종합적으로 분석하기 위한 모형이다. 구체적으로 TaxBEN은 OECD 회원국을 포함한 총 40개 국가들에서 저소득가구의 현금 수입·지출에 적용되는 모든 정책들을 담고 있다. 이를 바탕으로, TaxBEN은 가구의 특성에 따라 개별 정책들의 직접적인 효과를 시뮬레이션한다. 예를 들어 2017년 기준 △만 36세이고 △해당 국가 평균연봉의 30%를 받는 전일제 근로를 하며 △연간 주거비 지출액이 해당 국가 평균연봉의 10%에 해당하고 △부양자녀가 없는 단독가구를 생각해보자. 국가별로 이러한 가구의 현금 수입 및 지출에 적용되는 각종 정책과, 그 결과인 세후소득을 TaxBEN으로 시뮬레이션한 결과는 [그림 3-1]과 같다.

그림 3-1. TaxBEN 활용 사례: 국제비교

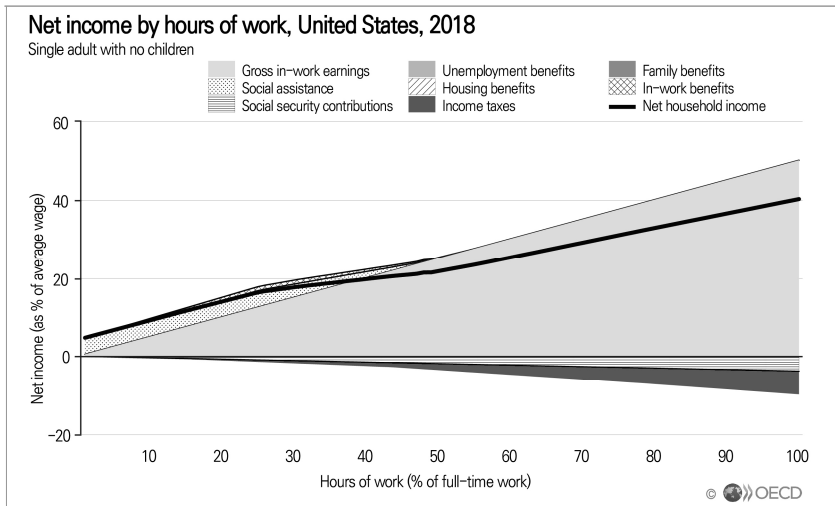


주: 2017년 기준 만 36세이고, 해당 국가 평균연봉의 30%를 받는 전일제 근로를 하고, 연간 주거비 지출액이 해당 국가 평균연봉의 10%에 해당하고, 부양자녀가 없는 단독가구.

자료: OECD, "Tax-benefit web calculator," 온라인 자료(검색일: 2019. 5. 1).

TaxBEN을 통해, [그림 3-1]과 같은 국제비교뿐만 아니라 개별 국가에 대해서도 의미 있는 시뮬레이션을 해볼 수 있다. 예를 들어 미국에서 2017년 기준 △만 36세이고 △연간 주거비 지출액이 평균연봉의 10%이며 △부양자녀가 없는 단독가구를 생각해보자. 이러한 가구가 미국 평균의 50%에 해당하는 시간당 임금을 받으며 근로시간을 전일제 대비 1%에서 100%까지 늘리는 경우를 고려해보자. 이 가구의 현금 수입 및 지출에 적용되는 각종 정책과, 그 결과인 세후소득을 TaxBEN으로 시뮬레이션한 결과는 [그림 3-2]와 같다.

그림 3-2. TaxBEN 활용 사례: 미국



주: 2017년 기준 만 36세이고, 연간 주거비 지출액이 평균연봉의 10%이고, 부양자녀가 없는 단독가구가 미국 평균의 50%에 해당하는 시간당 임금을 받는 경우.

자료: OECD, "Tax-benefit web calculator," 온라인 자료(검색일: 2019. 5. 1).

앞선 예에서 살펴본 것처럼 TaxBEN은 국가별로 저소득가구에 대한 조세제도 및 복지제도의 직접적인 효과를 계량화하여 보여준다. 따라서 동일한 기준, 예를 들어 세전소득 대비 세후소득의 비중과 같은 기준으로 국제비교를 할 수 있다. 또한 정책수단 사이의 상호작용 및 종합적인 결과를 분석할 수 있다. 반

면에 제도 변화의 효과를 분석할 때, 해당 변화에 대한 가구의 반응은 반영하지 못한다는 한계가 있다.

## 2. 개념정의

TaxBEN은 국가, 연도, 가구 특성 등에 따라 총소득(gross earning)이 어떻게 순소득(net income)으로 전환되는지를 보여준다. 이때 총소득이란 해당 가구가 근로, 사업 등을 통해 벌어들인 소득의 합이며, 조세, 복지 등의 영향을 받기 전의 소득을 가리킨다.<sup>59)</sup> 시뮬레이션에서는 총소득의 값 대신 해당 연도, 해당 국가의 평균임금 대비 % 비율을 사용한다.<sup>60)</sup> [수식 3-1]은 모형 내에서 총소득이 순소득으로 전환되는 방식을 요약한다.

### 수식 3-1. TaxBEN에서 순소득의 구성

$$\text{순소득} = \text{총소득} + \text{현금급여} - \text{소득세} - \text{사회보장기여금}$$

[수식 3-1]에서 현금급여(cash benefits)는 해당 가구에 지급되는 현금성 복지의 합을 가리킨다. 이는 실업급여(unemployment benefits), 사회부조(social assistance), 보육수당(childcare for pre-school children), 근로연계급여(in-work benefits) 등을 포함한다. 반면에 노령수당(old-age cash benefits), 조기퇴직급여(early retirement benefits), 산업재해보상(occupational injury benefits) 등 특수한 경우에만 적용되는 정책들은 포함하지 않는

59) TaxBEN은 소득의 종류(예를 들어 근로소득 대 사업소득)는 구분하지 않는다.

60) 이때 평균임금은 국제표준산업분류 4차 개정안(ISIC Rev. 4)에서 B(광업)부터 N(시설관리 사업지원 임대서비스업)까지의 정규직(생산직과 사무직 모두 포함)세전 연봉의 평균을 사용한다. 따라서 다음의 산업들은 평균임금 계산에서 제외된다: 농업, 임업 및 어업, 공공 행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업. 또한 해당 연도 중 실직 또는 병가가 없었다고 가정하고, 초과근무수당 및 상여금도 포함하여 계산한다.

다. 또한 금액으로 측정하기가 어려운 현물급여(in-kind benefits)는 포함하지 않는다.<sup>61)</sup> 모형에 포함된 국가별 및 연도별 현금급여의 정확성을 높이기 위해 해당 국가의 지정된 공무원이 이를 확인한다.<sup>62)</sup>

현금급여의 구체적인 세부항목들은 국가마다 다르지만, 다음과 같은 공통점이 있다.<sup>63)</sup> 우선 실업급여는 고용보험을 통해 지급되는 급여(unemployment insurance benefit)이다. TaxBEN에 포함된 대부분의 국가에서 실업급여는 고용보험에 기여한 정도(특히 금액 및 기간)에 따라 달라지고, 실업급여 수령액은 저소득층 지원과 관련된 자산조사(means-test)나 세금 계산 시 포함되지 않는다. 사회부조는 빈곤가구에 대한 소득지원 제도로, 생계급여, 주거급여, 한부모가구 지원금 등을 포함한다. 이러한 정책들의 특징은 해당 가구가 사회보험에 기여한 정도와 무관하게 수급 여부가 결정된다는 것이다. 사회부조 수령액 역시 자산조사나 세금 계산 시 포함되지 않는다. 근로연계급여는 근로소득 또는 사업소득이 있거나 일정 시간 이상 근로한 가구에 적용되고, 근로장려금, 자녀장려금 등을 포함한다. 앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이 한국, 미국, 영국은 근로연계급여를 소득세 체계 내에서 세금환급액의 형태로 지급하는 반면, 아일랜드와 같이 통상적인 복지정책 전달체계를 통해 지급하는 국가도 있다.

[수식 3-1]에서 소득세(income tax)는 국가별로 가구 특성, 소득 수준 등에 따라 적용되는 소득공제, 세액공제, 세율 등을 모두 고려하여 계산되고, 중앙정부가 부과하는 개인소득세와 지방정부가 부과하는 지방소득세를 모두 포함한다. 단 세금감면액 계산 시 해당 가구의 소비지출액에 따라 결정되는 공제는 고려하지 않는다. 또한 자가 주택 관련 비용, (특수한 경우를 제외한) 대출에 대한 이자비용, 민간보험료, 저축 또는 연금저축액, 기부액 등에 대한 감면액은 고려

---

61) 예를 들어 무상급식(free school meals), 무상교통, 무상의료 등은 포함하지 않는다.

62) 2019년 1월 기준 국가별 확인 담당자는 OECD(2019), 온라인 자료(검색일: 2019. 5. 1)에서 확인할 수 있다. 국가별 및 연도별 현금급여에 대한 자세한 설명은 OECD, "Country policy descriptions," 온라인 자료(검색일: 2019. 5. 1)에서 확인할 수 있다.

63) 본 연구의 분석대상인 한국, 미국, 영국에 대해서는 제4장에서 개별 정책들을 구체적으로 설명한다.

하지 않는다. 반면에 납세자 자신의 인적공제와 같은 기본감면액, 혼인(또는 동거)인 경우에 적용되는 감면액, 부양자녀가 있는 경우에 대한 감면액 등은 세금 감면액 계산 시 고려한다. 사회보장기여금은 법에 따라 부과되는 공적연금 기여금으로 고용주 부담분은 반영하지 않고 근로자 부담분만 반영한다.

이러한 계산을 거쳐 도출한 순소득은 가계가 소비와 저축을 위해 사용할 수 있는 가처분소득으로 볼 수 있다. TaxBEN의 목표가 저소득층의 현금 수입 및 지출에 영향을 미치는 다양한 정책들의 효과를 분석하는 것이므로, [수식 3-1]에서 총소득이 순소득으로 전환되는 데 국가별 정책조합이 미치는 영향을 파악하는 것이 핵심이다. 근로장려세제의 효과를 분석함에 있어서도, 근로장려세제가 [수식 3-1]의 현금급여에 영향을 미칠 때 이것이 [수식 3-1]의 우변에 작용하는 다른 정책들에 미치는 영향, 그리고 그 결과로 좌변의 순소득에 미치는 영향을 파악하는 것이 핵심이다.

앞서 제1~2장에서 살펴보았듯이 근로장려세제가 인기를 얻게 된 이유는 근로유인에 미치는 영향 때문이다. 현금성 빈곤정책의 목표는 저소득층에 일정 수준의 소득을 보장해주는 것이다. 그런데 보통의 빈곤정책은 일을 하지 않더라도 일정 수준의 소득을 보장해 주므로 일을 할 경우 오히려 순소득이 줄어드는 부작용을 낳음으로써 저소득층의 근로유인을 낮춘다. 그 결과로 빈곤정책에 대한 의존성을 키워 저소득층의 빈곤 탈출을 저해한다는 문제가 있다. 근로장려세제는 이와 반대로 근로유인을 강화한다는 점이 인기를 얻게 된 이유이다. 이러한 맥락을 고려하여 본 연구는 근로장려세제의 효과를 분석할 때 이 정책이 수급가구의 순소득 및 근로유인에 미치는 영향을 살펴본다.

## 한계실효세율

근로장려세제가 수급가구의 근로유인에 미치는 영향에 대한 측도로 한계실효세율(METR: Marginal Effective Tax Rate)이 널리 사용된다.<sup>64)</sup> 총소득의

변화는 [수식 3-1]의 우변에 있는 다른 항목들에도 영향을 미칠 수 있고, 따라서 총소득의 변화분과 순소득의 변화분은 다를 수 있다. METR은 어떠한 이유(예를 들어 근로장려세제의 도입 또는 변화, 연봉 인상, 구직 등)로 총소득이 일정 부분 변했을 때 그에 따른 순소득의 변화 정도를 측정한다. 구체적으로 METR의 정의는 아래의 [수식 3-2]와 같다.

수식 3-2. 한계실효세율(METR)의 정의

$$\text{METR} = \left( 1 - \frac{\Delta y_n}{\Delta y_g} \right) \times 100$$

[수식 3-2]에서  $\Delta y_g$ 는 총소득의 변화분을 가리키고,  $\Delta y_n$ 은 그로 인한 순소득의 변화분을 가리킨다. [수식 3-1]에서 총소득의 증가는 우변에 있는 소득세와 사회보장기여금을 높인다. 또한 근로장려세제를 제외하면 대부분의 현금급여에서 총소득의 증가는 수급권의 상실 또는 수급액의 감소를 야기한다. METR은 총소득 증가분 중 정부의 정책에 따라 상실되는 부분, 즉 실효세율(effective tax)의 비중을 측정한다. 따라서 METR이 높을수록 해당 총소득 증가에 대한 유인이 낮다고 해석할 수 있다. 예를 들어 연봉을 5% 높이기 위해 노동공급을 늘릴 유인이 있는지를 분석할 경우, 즉 내연적 한계(intensive margin)를 분석할 경우  $\Delta y_g$ 는 주어진 연봉 수준의 5%를 가리키고  $\Delta y_n$ 은 그에 따른 순소득의 변화분을 가리킨다. 이때  $\Delta y_n$ 은 주어진 연봉 수준에 해당하는 순소득의 5%가 아닐 수 있다. 본 연구의 관심사는 근로장려세제 유무 또는 변화가, METR로 측정된 연봉 5% 인상 유인에 미치는 영향이다. 따라서 근로장려세제가 있을 경우와 없을 경우, 또는 근로장려세제의 변화 전과 후의 METR을 비교하는 것이 본 연구의 관심사이다. 만일 근로장려세제의 존재 또는 변화가 노동공급 증가에 대한 METR을 높인다면 근로장려세제가 노동공급

64) 예를 들어, OECD(2005), pp. 125-171.

증가 유인을 저해한다고 해석할 수 있다. 또 다른 예로, 비경제활동 상태에 있어 연봉이 0인 가구가 일정 연봉을 받고 노동공급을 할 유인이 있는지를 분석할 경우, 즉 외연적 한계(extensive margin)를 분석할 경우  $\Delta y_g$ 는 해당 연봉을 가리키고  $\Delta y_n$ 은 총소득이 해당 연봉만큼 증가할 때 순소득의 변화분을 가리킨다. 앞의 예에서와 마찬가지로 본 연구의 관심사는 METR로 측정된 노동공급 유인이 근로장려세제가 있을 경우와 없을 경우, 또는 근로장려세제의 변화 전과 후에 어떻게 달라지는지를 비교하는 데 있다. 만일 근로장려세제의 존재 또는 변화가 METR을 높인다면 근로장려세제가 비경제활동 인구의 노동공급 유인을 저해한다고 해석할 수 있고, 반대의 경우도 같은 논리로 해석할 수 있다.

### 3. 모수 설정: 공통 사항

한 국가 내에서 총소득이 같더라도 가구유형에 따라 [수식 3-1]의 우변에 있는 항들의 값이 달라질 수 있다. 특히 이 항들은 부양자녀의 수, 배우자 유무, 배우자의 노동시장 참여 여부 등에 따라 달라진다. 따라서 국가간 비교 시 이러한 요인들을 고정할 필요가 있다. 즉 동일한 특성을 가지는 가구에 대해 각국의 제도를 비교하는 것이 바람직하다. 이를 위해 본 연구는 다음의 4가지 가구유형을 고려한다: ① 단독가구 ② 무자녀홀벌이가족가구 ③ 한자녀한부모가구 ④ 한자녀홀벌이가족가구. 이 4가지 유형들에 포함되지 않는 가구는 맞벌이가구와 부양자녀가 2인 이상인 경우이다. 한국의 귀속연도 2017년 근로·자녀장려금 수급가구 중 맞벌이가구는 11% 미만에 불과하고 부양자녀가 2인 이상인 경우도 약 22%에 불과하다. 특히 근로장려금 수급가구 중에는 맞벌이가구가 약 6%, 부양자녀가 2인 이상인 가구는 약 10%에 불과하다. 따라서 본 연구는 한국의 현실에서 의미 있는 가구유형을 대부분 다룬다고 볼 수 있다. 성인의 나

이는 한국의 수급가구 분포를 고려하여 40살로 설정하고, 부양자녀는 6살로 설정한다.<sup>65)</sup> 주거비 지출액은 최근 한국 수도권의 상황을 고려하여 국가별 평균소득 대비 20%로 설정한다.<sup>66)</sup> 실업상태에 있거나 총소득이 매우 낮아서 실업급여를 수급할 수 있는 경우, 편의상 기여 기반(contribution-based) 실업급여가 아닌 사회부조를 받는 것으로 설정한다. 이는 기여기반 실업급여의 경우 기여액, 가입기간, 실업기간 등을 추가로 설정해야 하는데, 본 연구의 취지에 맞는 모집단에서 이러한 정보의 분포를 알 수 있는 (공개된) 자료가 없기 때문이다.

## 4. 모수 설정: 한국

본 보고서의 제2장에서 설명했듯이 한국은 「2018년 세법개정안」을 통해 귀속연도 2018년부터 근로장려세제를 개정하였다. 본 절은 한국의 현황에 대해 우선 개정 이전을 살펴본 후 개정 이후를 살펴본다.

### 가. 개정 전

[그림 3-3]은 한국의 「2018년 세법개정안」 이전의 제도를 기준으로, 총소득 금액별 순소득의 구성항목 중 (위에서 아래 순으로) 자녀장려금, 근로장려금, 주거급여, 생계급여와 그 외를 구분하여 보여준다. 이들 각각에 대한 아래의 설명은 OECD(2018a)에 기반하고 있다.

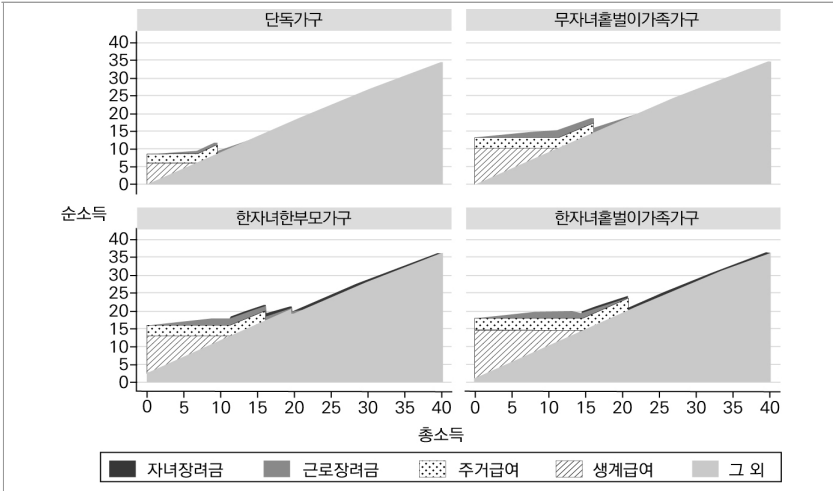
---

65) 국세청의 국세통계연보는 수급자의 연령분포를 10살 단위로 보여주는데(즉 20대, 30대, 40대 등), 귀속연도 2017년 기준 최빈값은 40대이다. 40대 중 다른 나이(예: 중위값인 44~45살)로 고정할 수도 있으나 유의미한 차이는 없을 것으로 보인다. 한편 국세통계연보는 자녀의 연령분포는 보여주지 않는다. 본 연구는 임의로 부양자녀의 나이를 6살로 정하였다. 국세청(2018), 표 14-3-1, 「근로·자녀장려금별 지급 현황(성, 가구유형, 연령, 자녀 수)」.

66) 국토교통부(2019), pp. 101~102에 따르면 최근 한국 수도권 거주 가구의 월소득 대비 임대료 비율(RIR)은 20% 안팎이다.

그림 3-3. TaxBEN의 총소득별 순소득의 구성: 한국 개정 전

(단위: 백만 원)



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

### 근로장려금 및 자녀장려금<sup>67)</sup>

한국은 저소득가구의 근로장려와 소득지원을 위해 2008년에 근로장려세제를 도입하였다. 수급대상은 소득이 있고 재산기준과 소득기준을 모두 충족하는 가구로, 재산은 1억 4,000만 원 미만이어야 한다. 소득기준은 가구유형별 연간 총소득 상한 미만이다. 본 연구에서 고려하지 않는 맞벌이가구를 제외하고, 단독가구와 홀벌이가족가구에 대한 소득기준 및 산정방식은 [표 3-1]과 같다.<sup>68)</sup>

67) 한국의 세법개정안 전 근로장려금에 대한 자세한 설명은 본 보고서의 제2장 2절을 참고하라.

68) 연간 총소득은 이자소득, 배당소득, 근로소득, 연금소득, 종교인소득, 사업소득 등을 포함한다. 사업소득의 경우 해당 산업에 따라 조정률을 곱한 값을 사용하는데, 조정률은 다음과 같다: △도매업 0.2 △농업·임업 및 어업, 광업, 자동차 및 부품 판매업, 소매업, 부동산매매업, 그 밖에 다른 업종에 해당되지 않는 사업 0.3 △제조업, 음식점업, 전기·가스·증기·수도사업, 건설업(비주거용 건물 건설업 제외, 주거용 건물 개발 및 공급업 포함) 0.45 △상품중개업, 숙박업, 하수·폐기물처리·원료재생 및 환경복원업, 운수업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업 0.6 △부동산 관련 서비스업, 전문·과학 및 기술서비스업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업, 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업, 수리 및 기타 개인 서비스업 0.75 △부동산임대업, 임대업(부동산 제외), 인적용역, 가구 내 고용활동 0.9. TaxBEN은 총소득의 구성은 구분하지 않고 총소득 합계액만을 고려한다.

표 3-1. TaxBEN의 한국 세법개정안 전 근로장려금 산정방식

(단위: 만 원)

가구형태	소득기준	구간	총소득	근로장려금
단독가구	〈1,300	점증	〈600	총소득×85/600
		평탄	600~900	85
		점감	900~1,300	85-(총소득-900)×85/400
홀벌이가족가구	〈2,100	점증	〈900	총소득×200/900
		평탄	900~1,200	200
		점감	1,200~2,100	200-(총소득-1,200)×200/900

자료: OECD(2018a), p. 17, 온라인 자료(검색일: 2019. 6. 18).

근로장려금에는 세금이 부과되지 않고, 국민기초생활보장제도에 따른 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여 등과 중복수혜도 가능하다.

또한 한국은 근로장려세제와 유사한 취지에서 2014년에 자녀장려세제를 도입하였다. 근로장려세제와 같이 수급대상은 부양자녀 및 소득이 있고 재산기준과 소득기준을 모두 충족하는 가구로, 재산은 2억 원 미만이어야 한다. 반면에 소득 기준은 가구유형에 관계없이 연간 총소득 4,000만 원 미만이다.<sup>69)</sup> 본 연구에서 고려하는 4가지 가구유형들에 대해, 자녀장려금은 총소득에 따라 [표 3-2]와 같이 산정된다. 근로장려금 산정방식이 ‘점증구간-평탄구간-점감구간’으로 구성된 것과 달리, 자녀장려금 산정방식은 점증구간 없이 평탄구간과 점감구간으로 구성

표 3-2. TaxBEN의 한국 세법개정안 전 자녀장려금 산정방식

(단위: 만 원)

가구형태	소득기준	구간	총소득	자녀장려금
단독가구, 무자녀홀벌이가족가구	〈4,000	해당 없음		
한자녀한부모가구, 한자녀홀벌이가족가구	〈4,000	평탄	〈2,100	50
		점감	2,100~4,000	50-(총소득-2,100)×20/1,900

자료: OECD(2018a), p. 18, 온라인 자료(검색일: 2019. 6. 18).

69) 근로장려세제와 마찬가지로 연간 총소득은 이자소득, 배당소득, 근로소득, 연금소득, 종교인소득, 사업소득 등을 포함한다.

된다. 자녀장려금은 근로장려금과 마찬가지로 세금부과의 대상이 아니지만, 근로장려금과 달리 국민기초생활보장제도에 따른 생계급여와 중복 수혜가 불가능하다.

### 주거급여, 생계급여

[그림 3-3]에서 다음 순서인 주거급여와 생계급여는 한국의 사회부조(social assistance)인 국민기초생활보장제도에 속한다. 국민기초생활보장제도는 1999년에 제정되어 2000년 10월에 처음 시행되었고, 2015년 7월에는 맞춤형기초생활보장제도로 개편되어 현재에 이르고 있다. 이 제도는 빈곤가구에 대한 소득지원정책으로 수급자격 및 수급액이 해당 가구의 기여와 관계없이 결정되고, 과세 대상이 아니다. 또한 이 제도는 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 등을 포함하는데, 생계급여와 주거급여를 제외하면 수급자격 및 수급액의 결정에 여러 다른 변수들이 영향을 미친다. 따라서 TaxBEN은 상대적으로 수급자격 및 수급액 결정이 표준적이고 급여의 현금성이 강한 생계급여와 주거급여만 반영한다.

주거급여는 빈곤가구의 주거안정을 위한 정책으로 총소득이 기준중위소득의 43% 미만인 가구를 대상으로 한다(표 3-3 참고).<sup>70)</sup>

표 3-3. TaxBEN의 한국 주거급여 및 생계급여 소득상한 연 단위 환산액

(단위: 천 원)

가구원 수	기준중위소득	주거급여	생계급여
1인	20,064	8,628	6,012
2인	34,164	14,688	10,248
3인	44,196	18,996	13,248

자료: OECD(2018a), pp. 9-10, 온라인 자료(검색일: 2019. 6. 18)을 바탕으로 저자 작성.

70) 이때 총소득은 소득평가액에 재산의 소득환산액을 더한 값으로 산정되고, 가구의 특성에 따라 장기요양비 등 특정 항목의 지출이 공제되기도 한다. TaxBEN은 소득환산액을 0으로 가정하고, 특정 지출에 대한 공제도 받지 않는다고 가정한다.

주거급여는 가구원 수 및 거주지역에 따라 결정되는 기준임대료와 실제 임대료 중 더 작은 값으로 결정되는데, 거주지역은 4가지(서울, 경기·인천, 광역시·세종시, 그 외)로 구분된다.<sup>71)</sup> [표 3-4]는 가구원 수(1~3인)에 따른 기준임대료를 보여준다. TaxBEN은 거주지역으로 서울을 설정한다. 주거급여는 수급기간에 제약이 없고, 다른 정책들과 중복 수혜가 가능하다.

표 3-4. TaxBEN의 한국 주거급여 기준 월 임대료

(단위: 천 원)

가구원 수	서울	경기·인천	광역시·세종시	기타 지역
1인	213	187	153	140
2인	245	210	166	152
3인	290	254	198	184

자료: OECD(2018a), p. 10, 온라인 자료(검색일: 2019. 6. 18).

생계급여는 총소득이 기준중위소득의 30% 미만인 가구를 대상으로 한다(표 3-3 참고). 급여액은 가구원 수에 따른 소득상한(표 3-3 참고)에서 총소득을 차감한 값으로 산정된다. 주거급여와 마찬가지로 수급기간에 제약이 없고 다른 정책들과 중복 수혜가 가능하지만, 실업급여와는 중복 수혜가 불가능하다. 앞서 언급했듯이, 본 연구는 실업급여 수급이 가능한 경우 기여 기반(contribution-based) 실업급여가 아닌 생계급여를 받는 것으로 설정한다. 이는 기여 기반 실업급여의 경우 기여액, 가입기간, 실업기간 등을 추가로 설정해야 하는데, 본 연구의 취지에 맞는 모집단에서 이러한 정보의 분포를 알 수 있는 (공개된) 자료가 없기 때문이다.

71) 조동희 외(2018)에 따르면 영국은 주거급여 결정 시 거주지역을 152개로 구분하여 지역 간 임대료 격차를 더 잘 반영한다.

## 그 외

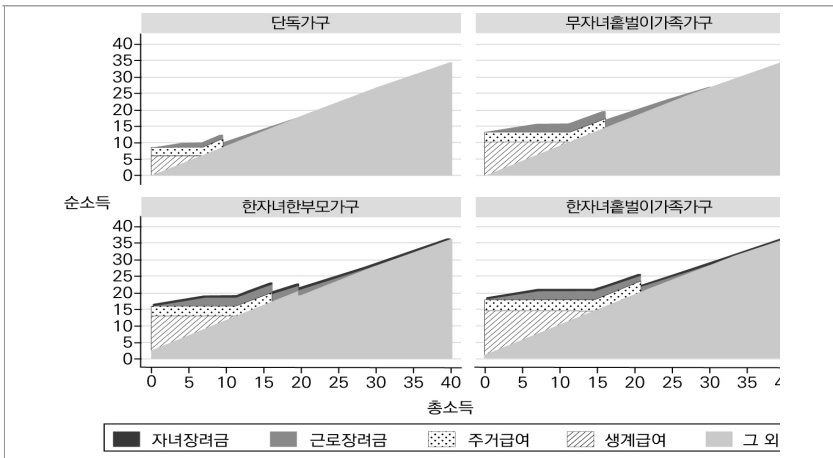
상기한 항목들 외에도 TaxBEN은 [수식 3-1]의 우변에 들어가는 표준적인 항목들을 모두 포함한다. 예를 들어 현금급여로는 자녀장려금, 한부모가족 지원 등이 있다. 본 보고서에서 ‘그 외’로 통합한 현금급여 항목들에 대한 보다 자세한 설명은 OECD(2018a)를 참고하기 바란다. 한편 앞서 설명했다시피 본 연구는 총소득이 0인 경우를 비경제활동인구로 가정하므로 실업급여는 적용되지 않는다.

## 나. 개정 후

[그림 3-4]는 「2018년 세법개정안」에 따른 근로·자녀장려세제 개정을 반영하여, 총소득 금액별 순소득의 구성항목 중 (위에서 아래 순으로) 자녀장려금, 근로장려금, 주거급여, 생계급여와 그 외를 구분하여 보여준다. 근로·자녀장려금을 제외한 나머지 요소들은 [그림 3-3]에서와 같다.

그림 3-4. TaxBEN의 총소득별 순소득의 구성: 한국 개정 후

(단위: 백만 원)



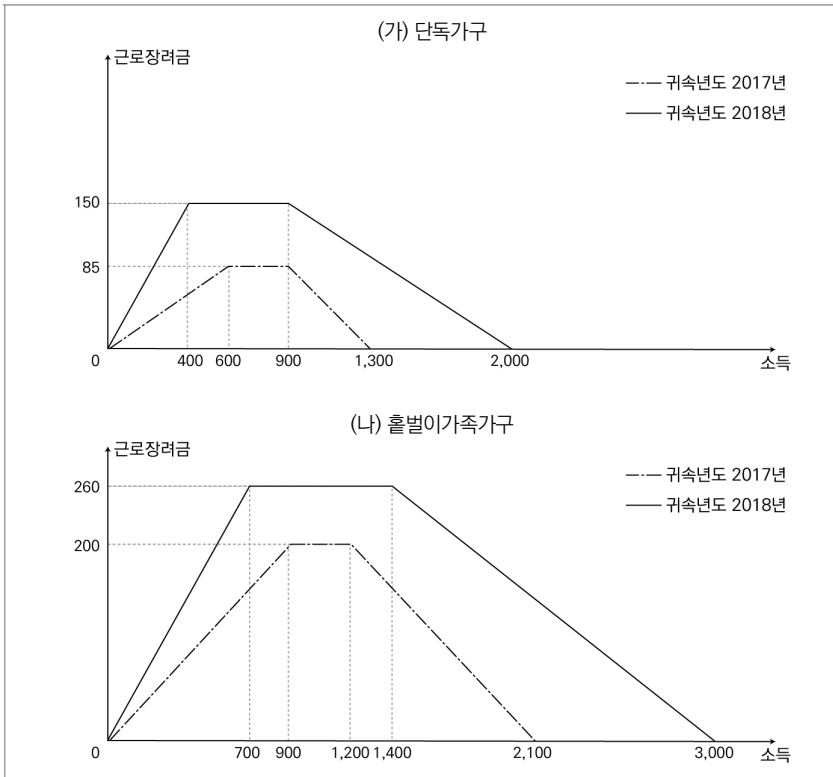
자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

## 근로장려금 및 자녀장려금<sup>72)</sup>

한국은 문재인 정부의 주요 경제정책 방향인 ‘소득주도 성장’의 일환으로, 2019년 신청분부터 근로·자녀장려금을 대폭 확대하였다. 우선 근로장려금의 경우, 재산기준과 소득기준을 모두 크게 완화하였다. 수급자격을 위한 재산 상한은 기존 1억 4,000만 원에서 2억 원으로 완화되었다. 소득기준은 본 연구에

그림 3-5. 귀속연도 2018년 근로장려금 산정방식

(단위: 만 원)



자료: 「조세특례제한법」(시행 2018. 1. 1. 법률 제15227호, 2017. 12. 19, 일부개정), 제100조의5; 「조세특례제한법」(시행 2019. 1. 1. 법률 제16009호, 2018. 12. 24, 일부개정), 제100조의5를 바탕으로 저자 작성.

72) 한국의 세법개정안 후 근로장려금에 대한 자세한 설명은 본 보고서의 제2장 2절을 참고하기 바란다.

서 고려하지 않는 맞벌이가구를 제외하면, 단독가구는 기존 1,300만 원에서 2,000만 원으로, 홑벌이가족가구는 기존 2,100만 원에서 3,000만 원으로 각각 완화되었다. 가구 유형별 및 총소득별 근로장려금 산정액도 대폭 확대되었는데(그림 3-5 참고), 변경된 산정방식은 [표 3-5]와 같다. 그 외에 산정 및 지급 빈도를 기존 연 1회에서 반기별로 변경하였다. 이는 저소득가구의 예산제약을 완화함으로써 이들의 후생을 높일 것으로 기대된다. 또한 기존의 단독가구에 적용되던 연령기준(30세 이상)도 폐지되었다.

표 3-5. 한국 세법개정안 후 근로장려금 산정방식

(단위: 만 원)

가구유형	구간	총소득	근로장려금
단독가구	점중	<400	총소득×150/400
	평탄	400~900	150
	점감	900~2,000	150-(총소득-900)×150/1,100
홑벌이가족가구	점중	<700	총소득×260/700
	평탄	700~1,400	260
	점감	1,400~3,000	260-(총소득-1,400)×260/1,600

자료: 기획재정부 보도자료(2018. 7. 30), 「2018년 세법개정안 상세본」, p. 2.

자녀장려금의 경우 기존에는 앞서 설명했듯이 생계급여와 중복 수혜가 불가능하였지만 세법개정으로 중복 수혜를 가능하게 하였다. 소득기준 및 산정구간은 기존(표 3-2 참고)과 동일하지만, 구간별 지급액을 20만 원씩 인상하였다. 변경된 산정방식은 [표 3-6]과 같다.

표 3-6. 한국 세법개정안 후 자녀장려금 산정방식

(단위: 만 원)

가구유형	구간	총소득	자녀장려금
한자녀한부모가구,	평탄	<2,100	70
한자녀홑벌이가족가구			
	점감	2,100~4,000	70-(총소득-2,100)×20/1,900

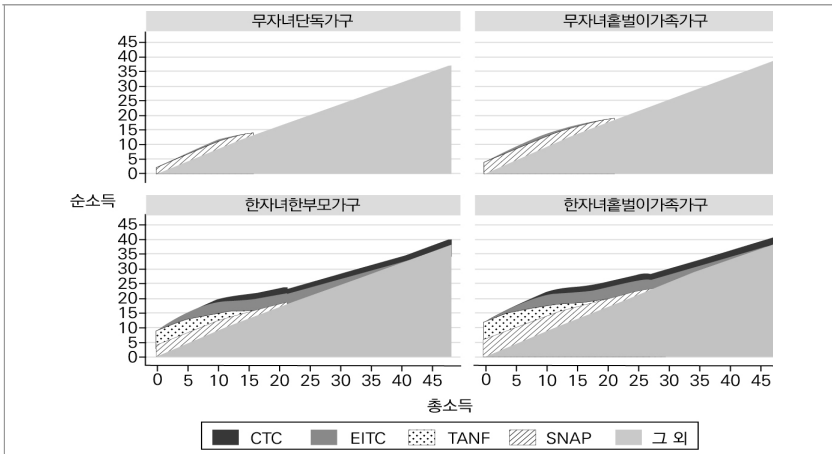
자료: 기획재정부 보도자료(2018. 7. 30), 「2018년 세법개정안 상세본」, p. 6.

## 5. 모수 설정: 미국

[수식 3-1]의 우변을 구성하는 세부항목들은 국가 및 연도에 따라 다르다. 이에 따라, TaxBEN에 나타난 총소득 금액별 순소득의 구성항목들도 국가 및 연도에 따라 다르다. 미국의 2018년 제도를 기준으로, [수식 3-1]의 현금급여에 해당하는 TaxBEN의 항목들 중, 앞 절에서 한국에 대해 ‘그 외’에 포함하지 않고 별도로 다룬 항목들에 가장 가까운 항목들은 CTC(Child Tax Credit), EITC(Earned Income Tax Credit), TANF(Temporary Assistance for Needy Families), SNAP(Supplemental Nutrition Assistance Program)이 있다.<sup>73)</sup> [그림 3-6]은 총소득 금액별 순소득의 구성항목 중 (위에서 아래 순으로) 이들과 그 외를 구분하여 보여준다. 이들 각각에 대한 아래의 설명은

그림 3-6. TaxBEN의 총소득별 순소득의 구성: 미국

(단위: 천 달러)



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

73) TaxBEN은 2018년 미국의 CTC를 앞 절에서 살펴본 한국의 자녀장려금과는 달리 현금급여가 아닌 음(-)의 소득세로 분류하고 있다. 그러나 본 연구에서는 한국과의 원활한 비교를 위해 현금급여로 분류한다.

OECD(2018c)에 기반하고 있다. 참고로 TaxBEN은 미국의 경우 주로 연방 차원의 제도만을 포함하고 있고, 주(state) 차원의 제도를 포함할 경우에는 미시간(Michigan)주를 기준으로 한다. 한편 미국의 주거급여는 다른 현금급여와 달리 표준적이지 않고 실효성이 낮다. 이에 따라 TaxBEN은 2018년 미국의 경우 주거급여를 포함하지 않는다.<sup>74)</sup>

### EITC(Earned Income Tax Credit) 및 CTC(Child Tax Credit)<sup>75)</sup>

미국의 경우 EITC의 수급대상은 한국과 마찬가지로 소득이 있고 소득기준과 연령기준을 충족하는 가구이다. 연방 EITC는 연간 총소득을 기준으로, 혼인 여부 및 부양자녀 수에 따라 [표 3-7]과 같이 산정된다. 또한 일부 주에서 독자적인 EITC를 추가로 지급하기도 하는데, TaxBEN은 미시간(Michigan)주의 경우를 적용한다. 이에 따라 EITC 총액은 연방 EITC 산정액에 6%(미시간 주 EITC)를 가산한 값으로 산정된다. 본 연구에서 고려하는 4가지 가구유형 중 △단독가구는 가구형태 단독, 부양자녀 수 0인 경우에 해당하고 △무자녀홀별 이가족가구는 가구형태 부부, 부양자녀 수 0 △한자녀한부모가구는 가구형태 단독, 부양자녀 수 1 △한자녀홀별이가족가구는 가구형태 부부, 부양자녀 수 1인 경우에 각각 해당한다.

[표 3-7]에서 알 수 있듯이, 한국의 근로장려금과 비교할 때 미국의 EITC는 부양자녀 수에 따라 소득 구간이나 산정액이 달라진다는 것이 특징이다. 특히 총소득이 동일할 때 부양자녀가 많을수록 EITC 산정액이 더 늘어난다. 또한 한국과 달리 무자녀 단독가구의 연령기준(25~65세)이 남아 있다.

미국의 CTC 또한 한국의 자녀장려금과 마찬가지로 소득이 있고 부양자녀가 있는 가구를 대상으로 한다. 최대급여액은 2,000달러로 고정되어 있고, 그중

74) OECD(2018c), p. 10, 온라인 자료(검색일: 2019. 9. 17).

75) 미국의 EITC에 대한 자세한 설명은 본 보고서의 제2장 3절을 참고하기 바란다.

표 3-7. 가구형태 및 부양자녀 수별 TaxBEN의 미국 EITC 산정방식

(단위: 달러)

가구형태	부양자녀 수	구간	총소득(A)	연방 EITC(B)	주 가산분
부부	0	점증	<6,780	$A \times 0.0765$	$B \times 0.06$
		평탄	6,780~14,170	518.67	
		점감	14,170~20,950	$518.67 - (A - 14,170) \times 0.0765$	
	1	점증	<10,180	$A \times 0.34$	
		평탄	10,180~24,350	3,461.2	
		점감	24,350~46,010	$3,461.2 - (A - 24,350) \times 0.1598$	
	2	점증	<14,290	$A \times 0.40$	
		평탄	14,290~24,350	5,716	
		점감	24,350~51,492	$5,716 - (A - 24,350) \times 0.2106$	
단독	0	점증	<6,780	$A \times 0.0765$	$B \times 0.06$
		평탄	6,780~8,490	518.67	
		점감	8,490~15,270	$518.67 - (A - 8,490) \times 0.0765$	
	1	점증	<10,180	$A \times 0.34$	
		평탄	10,180~18,660	3,461.2	
		점감	18,660~40,320	$3,461.2 - (A - 18,660) \times 0.1598$	
	2	점증	<14,290	$A \times 0.40$	
		평탄	14,290~18,660	5,716	
		점감	18,660~45,802	$5,716 - (A - 18,660) \times 0.2106$	

자료: OECD(2018c), pp. 16-17, p. 19, 온라인 자료(검색일: 2019. 9. 17)를 바탕으로 저자 작성.

표 3-8. 가구유형별 TaxBEN의 미국 CTC 산정방식

(단위: 천 달러)

가구유형	구간	총소득(A)	CTC 산정액
단독가구, 무자녀출생이가족가구			해당 없음.
한자녀한부모가구, 한자녀출생이가족가구	평탄	<201	2
	점감	$201 \leq A < 241$	$2 - B \times 0.05$ * B: 'A-200'을 소수점 이하 버린 값

자료: OECD(2018c), pp. 18-19, 온라인 자료(검색일: 2019. 9. 17)를 바탕으로 저자 작성.

환급이 가능한 금액 또한 상한이 1,400달러로 고정되어 있다. 즉 소득세 산정액(T)이 1,400달러 미만일 경우 '1,400-T'달러를 환급받을 수 있지만 T가 1,400달러 이상일 경우에는 자녀장려금 산정액을 T에서 감면받을 뿐 환급액은 없다. 본 연구에서 고려하는 4가지 가구유형들에 대한 CTC 산정방식은 [표 3-8]과 같다.

**TANF(Temporary Assistance for Needy Families), SNAP(Supplemental Nutrition Assistance Program)**

[그림 3-6]에서 다음 순서인 TANF와 SNAP은 한국의 생계급여에 가까운 빈곤가구 소득지원정책이다.<sup>76)</sup> 두 제도 모두 수급자격 및 수급액이 해당 가구의 기여와 관계없이 결정되고, 과세 대상이 아니다.

우선 TANF의 수급대상은 미성년 자녀나 태아가 있고 소득기준을 충족하는 가구이다. 소득기준 및 급여액은 월별로 계산된다. 소득기준은 소득인정액(표 3-9 참고)이 가구원 수에 따라 결정되는 최대급여액 미만이어야 한다. 최대급여액은 △1인(예: 임신한 단독가구) 306달러 △2인 403달러 △3인 492달러 등이다. 급여액은 '최대급여액-소득인정액'으로 산정된다. TANF 급여액은 아래에서 설명하는 SNAP 산정을 위한 소득에 포함된다. 한편 TANF의 참여율은 2015년 기준 26.3%로 매우 저조할 뿐만 아니라 꾸준히 감소하고 있다.

표 3-9. TaxBEN의 미국 TANF 소득인정액 계산방식

(단위: 달러)		
월소득(A)	공제액(B)	소득인정액
≤200	A	A-B
>200	최초 신청 시: 200+0.2×A	
	계속 수급 시: 200+0.5×A	

자료: OECD(2018c), pp. 11-12, 온라인 자료(검색일: 2019. 9. 17)를 바탕으로 저자 작성.

76) 참고로 TaxBEN은 한국의 생계급여와 미국의 SNAP을 사회부조(social assistance)로 분류하고 미국의 TANF는 별도의 가족지원(family benefits)으로 분류한다.

다음으로 SNAP의 수급대상은  $\Delta$ TANF 또는 특정 사회부조를 수급하고 있거나  $\Delta$ 재산기준과 소득기준을 충족하는 가구이다.<sup>77)</sup> 재산기준은 노인·장애인 부양가구의 경우 3,500달러 미만, 그 외의 경우는 2,250달러 미만으로, TaxBEN은 재산기준이 충족되는 것으로 가정한다. TANF와 마찬가지로 소득기준 및 급여액은 월별로 계산된다. 소득기준은 총소득기준(연방 빈곤기준의 130%)과 순소득기준(연방 빈곤기준의 100%)을 모두 충족해야 한다(즉 소득이 기준 미만). 순소득은 총소득에서 특정 항목들을 공제한 값으로 산정되는데, TaxBEN은 3인 이하 가구의 경우 160달러 및 총소득의 20%를 공제한 값으로 순소득을 정의한다.

SNAP의 급여액은 가구원 수에 따른 최대급여액(표 3-10 참고)에서 앞서 설명한 순소득의 30%를 차감한 값으로 산정된다. 1~3인 가구에 대한 소득기준 및 급여액 상한은 [표 3-10]과 같다. 한편 TANF와 달리 SNAP의 참여율은 꾸준한 증가 추세로 88.8%(2015년 기준)에 이른다.

표 3-10. 가구유형별 TaxBEN의 미국 SNAP 소득기준 및 최대급여액

(단위: 달러)

가구원 수	총소득기준(=1.3×연방 빈곤기준)	순소득기준(=연방 빈곤기준)	최대급여액
1	1,307	1,005	192
2	1,760	1,354	352
3	2,213	1,702	504

주: TaxBEN은 2018년 미국에 대해 2017~18 회계연도의 연방 빈곤기준을 사용함.  
 자료: OECD(2018c), pp. 9-10, 온라인 자료(검색일: 2019. 9. 17)을 바탕으로 저자 작성.

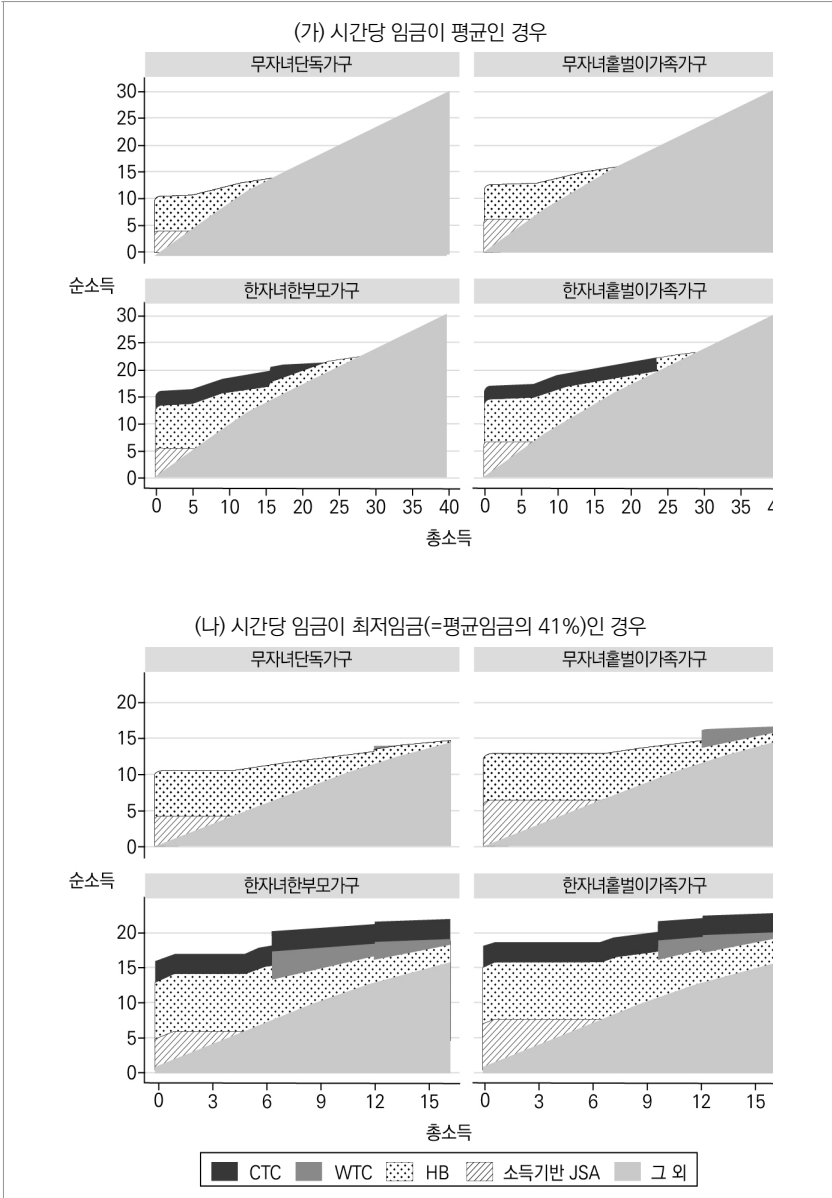
## 6. 모수 설정: 영국

영국의 2018년 제도를 기준으로, [수식 3-1]의 현금급여에 해당하는

77) TANF 수급가구에 자동적으로 수급자격을 부여하는 것은 현재 폐지 논의 중이다. USDA(2019. 7. 23). "USDA Proposes to Close SNAP Automatic Eligibility Loophole," 온라인 자료(검색일: 2019. 9. 24).

그림 3-7. TaxBEN의 총소득별 순소득의 구성: 영국

(단위: 천 파운드)



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

TaxBEN의 항목들 중 앞 절에서 한국에 대해 ‘그 외’에 포함하지 않고 별도로 다른 항목들에 가장 가까운 항목들은 CTC(Child Tax Credit), WTC (Working Tax Credit), HB(Housing Benefit), 소득기반 JSA(Income-based Jobseeker’s Allowance)가 있다.<sup>78)</sup> [그림 3-7]은 총소득 금액별 순소득의 구성항목 중 (위에서 아래 순으로) 이들과 그 외를 구분하여 보여준다. 이들 각각에 대한 아래의 설명은 OECD(2018b)에 기반하고 있다.

### WTC(Working Tax Credit) 및 CTC(Child Tax Credit)<sup>79)</sup>

앞서 살펴본 한국의 근로장려금 및 미국의 EITC와 비교할 때, 영국의 WTC는 수급조건에 근로시간 하한이 포함된다는 특징이 있다. 즉 일정 시간 이상 근로해야 WTC를 수급할 수 있다. 근로시간 하한은 주당 근로시간을 기준으로 하는데, 가구유형에 따라 한부모는 16시간, 무자녀는 30시간이다. 커플(couple)은 2인 합계 24시간 이상, 둘 중 1인은 16시간 이상 근로해야 한다.<sup>80)</sup> 또한 한국과 달리 단독가구의 연령기준(25세 이상)이 남아 있다.

TaxBEN은 연소득을 기준으로 WTC를 [수식 3-3]과 같이 산정한다.

수식 3-3. TaxBEN의 WTC 산정방식

$$WTC = \text{기본분} + \text{가족할증} + 30\text{시간 근로할증} - \text{점감률} \times \max\{0, \text{총소득} - \text{소득상한}\}$$

이때 △기본분(basic element)은 1,960파운드, 수급권이 있는 모든 신청자에게 적용되고 △가족할증(couple element 및 lone parent element)은

78) TaxBEN은 2018년 영국의 경우 근로 불가능 가구 대상 사회부조인 소득지원(IS: Income Support)도 포함한다. 그러나 IS는 소득기반 JSA와 수급자격 및 수금액 산정이 유사하고, 소득기반 JSA와 중복 수혜가 불가능하다. 특히 본 연구에서 고려하는 4가지 유형의 가구들에는 IS와 소득기반 JSA의 총소득 금액별 수급액이 동일하다. 따라서 본 연구는 소득기반 JSA만을 고려한다.

79) 영국의 WTC 및 CTC에 대한 자세한 설명은 본 보고서의 제2장 4절을 참고하라.

80) 영국 세제의 ‘couple’은 우리말로 번역하기 쉽지 않다. 왜냐하면 혼인하지 않은 경우도 포함하고, 동거인 중 커플이 아닌 경우도 있기 때문이다. 따라서 본 보고서는 ‘커플’로 사용한다.

2,010파운드로, 배우자가 있거나 한부모인 경우에 적용되며 △30시간 근로할 증(30-hour element)은 810파운드로, 주당 근로시간이 30시간 이상인 경우에 적용된다. 점감률은 0.41이고, 소득상한은 연소득을 기준으로 6,420파운드이다.

지금까지의 설명을 바탕으로, [표 3-11]은 본 연구에서 고려하는 4가지 가구유형들에 대한 WTC의 구성항목들을 요약한다.<sup>81)</sup> 참고로 WTC는 뒤에서 설명하는 소득기반 JSA와 중복 수혜가 불가능하고, 마찬가지로 뒤에서 설명하는 HB 산정을 위한 총소득에 포함된다.

표 3-11. 가구유형별 TaxBEN의 WTC 구성항목

(단위: 연간 파운드)

가구유형	주당 근로시간 하한	기본분+할증	
		주당 근로시간<30	주당 근로시간≥30
단독가구	30	1,960	2,770
무자녀홀별이가족가구	30	3,970	4,780
한자녀한부모가구	16	3,970	4,780
한자녀홀별이가족가구	24	3,970	4,780

자료: OECD(2018b), pp. 19-20, 온라인 자료(검색일: 2019. 9. 17)를 바탕으로 저자 작성.

수급조건에 근로시간 하한이 있기 때문에, 시간당 임금이 충분히 낮지 않으면 근로시간이 하한을 넘는 순간 소득기준을 초과하게 된다. 이러한 특징에 따라, 총소득을 횡축으로 하는 [그림 3-7]은 시간당 임금이 평균 수준인 경우와 최저임금인 경우를 구분하여 보여준다.<sup>82)</sup> (가)에서 WTC가 표시되지 않는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. (나)에서 총소득이 일정 수준 이상이어야 WTC가 표시되는 것도 근로시간 하한 때문이다. 또한 [표 3-11]이 보여주듯이 단독가구와 무자녀홀별이가족가구는 주당 30시간 이상 근로해야 WTC를 수급할

81) 본 장에서 앞서 설명하듯이, 본 연구는 배우자가 있는 경우 배우자를 비경제활동 상태로 설정한다. 따라서 한자녀홀별이가족가구의 경우 실질적인 주당 근로시간 하한은 24시간이다.

82) OECD(2018b), p. 5, 온라인 자료(검색일: 2019. 9. 17)에 따르면 영국의 2018년 최저임금은 평균임금의 약 41%이다.

수 있다. 따라서 단독가구와 무자녀홀별이가족가구는 WTC에 30시간 근로할증이 자동으로 포함된다. 반면에 한자녀한부모가구와 한자녀홀별이가족가구는 근로시간 하한이 30시간 미만이다. 주당 근로시간을 0에서 점차 늘려가는 경우를 생각해보면 30시간 미만의 시점에서 할증되지 않은 WTC가 시작되고, 30시간을 넘는 순간부터 할증이 시작되는 것이다. 이에 따라 [그림 3-7]의 (나)에서 한자녀한부모가구와 한자녀홀별이가족가구는 WTC 금액이 단독가구와 무자녀홀별이가족가구가 WTC를 받기 시작하는 시점에서 불연속적으로 소폭 증가한다.

다음으로 영국의 CTC는 한국의 자녀장려금이나 미국의 CTC와 같이 부양자녀가 있는 가구를 대상으로 하는데, 이때 부양자녀는 정규교육·훈련 중인 경우 19세 미만, 아널 경우는 16세 미만이어야 한다. 반면에 미국의 CTC와 달리 영국의 CTC는 근로소득이 있는 경우로 제한되지 않는다.

본 보고서의 제2장 4절에서 설명하듯이 CTC는 가족분과 자녀분의 합으로 구성되는데, TaxBEN은 가족분을 고려하지 않고 자녀분도 부양자녀 2인까지만 적용되는 것으로 설정한다.<sup>83)</sup> 이에 따라 TaxBEN은 연소득을 기준으로 CTC를 [수식 3-4]와 같이 산정한다.

#### 수식 3-4. TaxBEN의 CTC 산정방식

$$CTC = \text{자녀분} \times \min\{2, \text{부양자녀 수}\} - \text{점감률} \times \max\{0, \text{총소득} - \text{소득상한}\}$$

이때 자녀분은 2,780파운드이고, 점감률은 WTC와 마찬가지로 0.41이다. 소득상한은 WTC와 CTC를 동시에 수급하는 경우 6,420파운드, CTC만 수급하는 경우는 1만 6,105파운드이다.

지금까지의 설명을 바탕으로, [표 3-12]는 본 연구에서 고려하는 4가지 가구 유형들에 대한 CTC의 구성항목들을 요약한다. 참고로 CTC는 다음에서 설

---

83) OECD(2018b), p. 15.

표 3-12. 가구유형별 TaxBEN의 CTC 구성항목

(단위: 연간 파운드)

가구유형	자녀분×부양자녀 수	소득상한	
		WTC 미수급 시	WTC 수급 시
단독가구	2,780	해당 없음.	
무자녀홀벌이가족가구			
한자녀한부모가구		6,420	16,105
한자녀홀벌이가족가구			

자료: OECD(2018b), pp. 14-15(검색일: 2019. 9. 17)를 바탕으로 저자 작성.

명하는 소득기반 JSA와 중복 수혜가 불가능하고, WTC와 마찬가지로 아래에서 설명하는 HB 산정을 위한 총소득에 포함된다.<sup>84)</sup>

### HB(Housing Benefit), 소득기반 JSA(income-based JobSeeker's Allowance)

[그림 3-7]에서 다음 순서인 HB는 한국의 주거급여에 해당하는 정책으로, 저소득 임차가구를 대상으로 한다. 급여액 계산의 시간 단위는 주(週)이다. TaxBEN은 민간임대주택에 거주하는 경우를 상정하는데, 이 경우 HB는 [수식 3-5]와 같이 산정된다.<sup>85)</sup>

#### 수식 3-5. TaxBEN의 HB 산정방식

$$HB = \text{기준임대료} - \text{점감률} \times \max\{0, (\text{총소득} - \text{공제액}) - \text{소득상한}\}$$

이때 기준임대료(LHA: Local Housing Allowance)는 지역에 따라 다른데, TaxBEN은 켄트(Kent)주(county)의 메이드스톤(Maidstone)을 기준으로 한다.<sup>86)</sup> 메이드스톤의 기준임대료는 분리된 침실이 없는(shared accom-

84) 참고로 TaxBEN은 WTC를 근로연계급여(in-work benefit)로 분류하는 반면 CTC는 별도의 가족지원(family benefit)으로 분류한다.

85) 공공임대주택 거주자의 경우는 산정방식이 다르다.

86) 참고로 한국이 주거급여의 기준임대료 설정 지역을 4가지(서울, 경기·인천, 광역시·세종시, 기타 지

modation) 경우 68.28파운드, 분리된 침실이 1개인 경우 123.58파운드, 2개인 경우 157.56파운드, 3개인 경우 180.45파운드, 4개인 경우 235.41파운드이다. 가구원 수에 따라 적정 침실 수가 결정되고, 이에 해당하는 기준임대료가 적용된다. 적정 침실 수는 성인 가구주에게 1개가 산정되고, 커플인 경우 이를 공유하는 것으로 산정한다. 추가적인 16세 이상 가구원이 있을 경우 1개가 추가되고, 16세 미만 동성 가구원 2인당 1개씩, 10세 미만 가구원 2인당 1개씩 추가된다. 단 35세 미만 단독가구는 분리된 침실이 없는 경우가 적용된다. 점감률은 0.65이다. 소득상한(applicable amount)은 신청자의 가구유형에 따라 달라지는데 △단독가구일 경우 16~24세는 57.9파운드, 25세 이상은 73.1파운드 △한부모일 경우 16~17세는 57.9파운드, 18세 이상은 73.1파운드 △양쪽 모두 18세 이상인 커플일 경우 114.85파운드이다. 공제액(disregard)은 우선 단독가구는 5파운드, 한부모는 25파운드, 커플은 10파운드이다. 또한 부양자녀 2인까지는 1인당 66.9파운드를 추가로 공제한다. 근로시간이 WTC 수급기준을 충족할 경우 17.1파운드를 추가로 공제한다.

지금까지의 설명을 바탕으로, [표 3-13]은 본 연구에서 고려하는 4가지 가구유형들에 대한 HB를 요약한다. 참고로 HB 산정을 위한 소득은 뒤에서 설명할 소득기반 JSA를 제외하고 본 절에서 설명하는 모든 항목들을 포함한다.

표 3-13. 가구유형별 TaxBEN의 HB 구성항목

(단위: 주당 파운드)

가구유형	가구원	적정 침실 수	소득 상한	공제액	
				WTC 미수급 시	WTC 수급 시
단독가구	가장	1개	73.10	5.0	22.1
무자녀홀벌이가족가구	가장, 배우자	1개	114.85	10.0	27.1
한자녀한부모가구	가장, 부양자녀	2개	73.10	91.9	109.0
한자녀홀벌이가족가구	가장, 배우자, 부양자녀	2개	114.85	76.9	94.0

자료: OECD(2018b), pp. 10, 12-13, 온라인 자료(검색일: 2019. 9. 17)를 바탕으로 저자 작성.

역)로 구분하는 데 비해 영국은 총 152개로 세분한다는 특징이 있다. 조동희 외(2018), p. 46.

HB는 가구유형에 따라 소득상한이 다르고, 소득에 포함되는 다른 항목들의 급여액도 다르다. 이에 따라 [그림 3-7]에서 가구유형별로 HB가 감소하기 시작하는 총소득 값이 다르다. 같은 이유로, [그림 3-7]의 (나)에서 WTC를 받기 시작할 때 HB는 불연속적으로 하락한다.

[그림 3-7]에서 다음 순서인 소득기반 JSA는 한국의 생계급여에 해당하는 정책으로, 실업상태이거나 주당 근로시간이 16시간 미만인 개인을 대상으로 한다.<sup>87)</sup> 수급액은 주(週) 소득을 기준으로 [수식 3-6]과 같이 산정된다.

#### 수식 3-6. TaxBEN의 소득기반 JSA 산정방식

$$\text{소득기반 JSA} = \max\{0, \text{최대수급액} - (\text{총소득} - \text{공제액})\}$$

이때 최대수급액은 △단독가구일 경우 16~24세는 57.9파운드, 25세 이상은 73.1파운드 △한부모일 경우 16~17세는 57.9파운드, 18세 이상은 73.1파운드 △커플일 경우 114.85파운드이다. 공제액은 단독가구는 5파운드, 한부모는 20파운드, 커플은 10파운드이다. 또한 앞서 설명한 HB와 CTC는 소득에 포함하지 않는다.

표 3-14. 가구유형별 TaxBEN의 소득기반 JSA 최대수급액 및 공제액

(단위: 주당 파운드)

가구유형	가구원	최대수급액	공제액
단독가구	40세 독신 가장	73.10	5.00
무자녀홀벌이가족가구	40세 가장, 성인 비근로 배우자	114.85	10.00
한자녀한부모가구	40세 독신 가장, 6세 부양자녀	73.10	20.00
한자녀홀벌이가족가구	40세 가장, 성인 비근로 배우자, 6세 부양자녀	114.85	10.00

자료: OECD(2018b), p. 9, 온라인 자료(검색일: 2019. 9. 17)를 바탕으로 저자 작성.

87) 이와 별도로, 한국의 실업급여에 해당하는 기여 기반 구직자수당(contribution-based JSA)도 있다. 하지만 본 장의 도입부에서 설명하듯이, 본 연구는 수급권이 있을 경우 기여기반 실업급여가 아닌 사회 부조를 받는 것으로 설정한다.

지금까지의 설명을 바탕으로, [표 3-14]는 본 연구에서 고려하는 4가지 가  
구유형들에 대한 소득기반 JSA의 최대수급액과 공제액을 요약한다. 참고로 이  
수당을 수급할 경우 자동으로 HB 수급권을 갖는다.

## 제4장 분석 결과

본 장은 TaxBEN을 이용해 한국, 미국, 영국의 근로장려세제가 다른 제도들과의 관계 속에서 저소득가구의 소득지원과 근로유인에 미치는 영향을 시뮬레이션한다.<sup>88)</sup> 제도별 소득지원효과는 순소득에서 해당 제도가 차지하는 비중으로 측정하였다. 제도별 근로유인효과는 △비경제활동인구가 근로소득을 얻을 때 해당 제도의 유무에 따른 순소득 증가분의 차이와 △취업자의 근로소득이 증가할 때 해당 제도가 METR에 미치는 영향으로 측정하였다.

### 1. 소득지원효과

#### 가. 한국 개정 전

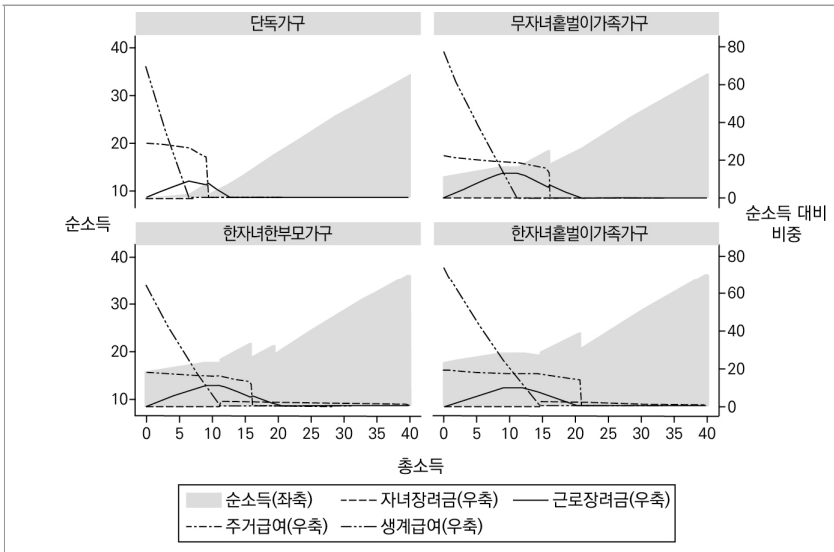
한국의 「2018년 세법개정안」 이전 제도에서 소득지원효과의 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 총소득이 매우 낮은 수준에서는 생계급여와 주거급여가 소득지원의 대부분을 차지하고 있고, 근로·자녀장려금의 비중은 매우 낮다. 총소득이 증가할수록 생계급여의 비중이 빠르게 줄어드는 대신 근로장려금의 비중은 증가한다. 둘째, 같은 총소득 수준에서 근로장려금의 소득지원효과를 비교하면, 그 크기는 '단독가구<무자녀홀벌이가족가구<한자녀한부모가구<한자녀홀벌이가족가구' 순이다. 셋째, 주거급여는 총소득이 소득상한 미만일 경우 급여액이 총소득과 관계없이 일정하게 산정되므로 저소득가구의 순소득에

88) 국가별로 TaxBEN이 포함하는 제도, 특징, 모수 설정, 분석에 사용되는 개념 등은 앞서 제3장에서 자세하게 설명하였다.

서 차지하는 비중이 크다. 또한 소득상한 인근에서 소득재분배에 왜곡을 일으킨다. [그림 4-1]은 가구유형별로 TaxBEN의 주요 항목들이 순소득에서 차지하는 비중을 요약한다.

그림 4-1. TaxBEN의 개별 구성항목이 순소득에서 차지하는 비중: 한국 개정 전

(단위: 백만 원(좌축, 횡축), %(우축))



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

이제 앞서 요약한 결과를 자세히 설명한다. 제3장에서 살펴보았듯이, 생계급여는 가구유형별로 소득상한에서 총소득을 차감한 값으로 산정된다.<sup>89)</sup> 따라서 소득상한 미만인 총소득 범위에서는 총소득에 생계급여를 추가한 값이 동일하다. 예를 들어, 단독가구의 경우 총소득이 0원일 때 생계급여 산정액이 601만 2,000원이고, 총소득이 501만 2,000원일 때 생계급여 산정액은 100만 원이다. 이처럼 총소득이 증가함에 따라 생계급여 산정액이 그만큼 감소하므로,

89) 보다 정확히는 세전소득에서 국민연금, 건강보험, 고용보험 기여금 등에 해당하는 8.5%를 총소득에서 차감한 값을, 소득상한에서 차감한 값으로 산정된다. 본 절에서 생계급여와 주거급여 산정방식을 이야기할 때 사용하는 총소득은 이 값을 가리킨다.

[그림 4-1]이 보여주듯이 순소득에서 생계급여가 차지하는 비중이 빠르게 하락한다. 앞선 예에서 단독가구의 경우 총소득이 0원일 때 순소득에서 생계급여의 비중은 70%가 넘지만, 총소득이 501만 2,000원일 때는 15% 안팎에 불과하다. 생계급여가 순소득에서 차지하는 정확한 비중은 가구에 따라 다르지만, 총소득이 증가할 때 생계급여의 비중이 빠르게 하락한다는 것은 동일하다. 따라서 생계급여는 총소득이 매우 낮은 가구의 소득지원에 효과적이라고 할 수 있다.

주거급여는 앞서 제3장에서 설명했듯이 총소득이 소득상한보다 낮은 구간에서는 총소득과 관계없이 고정된 금액으로 산정된다. 앞선 예에서, 단독가구의 주거급여 소득상한은 연 862만 8,000원이고, TaxBEN에서 상정하는 것처럼 서울에 거주할 경우 기준임대료는 월 21만 3,000원이다. 따라서 서울에 거주하며 월 임대료가 21만 3,000원 이상인 단독가구의 경우, 주거급여 산정액은 총소득이 862만 8,000원 미만이기만 하면 255만 6,000원으로 고정되어 있다. 이에 따라 순소득 대비 주거급여의 비중은, 앞서 살펴본 생계급여와 달리 소득상한보다 낮은 총소득 구간에서는 매우 천천히 감소한다(그림 4-1 참고). 앞선 예에서 총소득이 0원에 가까울 때 주거급여는 순소득의 약 30%를 차지하고, 총소득이 소득상한에 가까워지더라도 비중이 약 22%로 높은 수준을 유지한다.

근로장려금의 경우 앞서 제2장과 제3장에서 살펴보았듯이 점증구간에서는 산정액이 총소득에 따라 증가하고, 평탄구간에서는 최댓값으로 일정하며, 점감구간에서는 감소한다. 이에 따라 순소득에서 근로장려금이 차지하는 비중도 점증구간에서는 총소득에 따라 증가하다가, 평탄구간이 시작되는 지점에서 최대가 되고, 평탄구간 내에서는 서서히 감소하다가, 점감구간에서는 더 빠르게 감소한다. 아래에서는 이러한 근로장려금의 소득지원효과를 가구 유형별로 더 살펴본다.

단독가구의 경우 앞서 살펴보았듯이 생계급여의 소득상한이 601만 2,000원이고, 근로장려금의 평탄구간(산정액 85만 원)은 총소득 600만 원에서 시작

한다. 이처럼 근로장려금 산정액이 최대인 총소득이 생계급여의 소득상한과 유사하게 설정된 것은 생계급여 종료로 인한 순소득 감소, 이에 따른 노동공급 왜곡을 완화할 수 있을 것으로 보인다. 근로장려금이 순소득에서 차지하는 비중도 총소득이 생계급여 소득상한에 가까울 때 가장 크다(약 9%). 근로장려금의 비중이 9%로 가장 클 때조차 주거급여의 비중은 약 27%로 근로장려금보다 3배나 크다. 이는 비단 근로장려금의 평탄구간이 시작되는 총소득 수준 인근에서만 발생하는 현상이 아니다. 주거급여의 소득상한 미만인 총소득 구간(862만 8,000원 미만)에서 순소득 대비 주거급여의 비중은 항상 21%를 넘는다.

무자녀홀벌이가족가구의 경우, 생계급여의 소득상한이 1,024만 8,000원이고 근로장려금의 평탄구간(산정액 200만 원)은 총소득 900만 원에서 시작된다. 앞서 살펴본 단독가구의 경우와 마찬가지로, 근로장려금 산정액이 최대가 되는 총소득이 생계급여의 소득상한과 유사하게 설정되어 있다. 이는 생계급여 종료로 인한 순소득 감소, 이에 따른 노동공급 왜곡을 완화할 것으로 보인다. 순소득 대비 근로장려금의 비중 또한 총소득이 소득상한에 가까울 때 약 13%로 가장 크다. 앞서 단독가구의 경우 순소득 중 근로장려금의 비중이 가장 클 때 주거급여의 비중은 근로장려금보다 3배 크다는 것을 설명하였다. 무자녀홀벌이가족가구의 경우 순소득 중 근로장려금의 비중은 최댓값이 약 13%이고, 이때 주거급여의 비중은 약 19%로 근로장려금의 약 1.5배이다. 이러한 차이는 총소득이 같을 경우 '단독가구 → 무자녀홀벌이가족가구'로 변화 시 근로장려금 산정액 증가분이 가구원 수 증가(1인 → 2인)에 따른 주거급여 산정액 증가분보다 크기 때문이다. 예를 들어 평탄구간이 시작되는 총소득 수준에서 근로장려금 산정액은 무자녀홀벌이가족가구가 200만 원으로, 단독가구(85만 원)보다 115만 원(약 2.4배) 크다. 반면에 주거급여 산정액은 무자녀홀벌이가족가구(2인)가 294만 원으로, 단독가구(255만 6,000원)보다 약 1.2배 큰 데 불과하다. 이처럼 주거급여 대비 근로장려금의 상대적인 소득지원효과는 단독가구보다 무자녀홀벌이가족가구에 대해 더 크다.

한자녀한부모가구의 경우, 앞서 3장에서 살펴보았듯이 근로장려금 산정방식은 무자녀홀별이가족가구와 같다. 그러나 [그림 4-1]이 보여주듯이, 총소득이 같을 때 순소득 중 근로장려금의 비중은 한자녀한부모가구가 무자녀홀별이가족가구보다 낮다. 이는 한자녀한부모가구가 자녀장려금과 (본 연구에서는 '그 외'에 포함하여 별도로 다루지 않는) 한부모지원금을 받기 때문이다. 특히 총소득이 근로장려금 소득상한인 2,100만 원 미만일 경우 자녀장려금은 평탄구간으로, 산정액이 최댓값인 50만 원이다(단 자녀장려금은 생계급여와 중복수급이 불가능하고, 이 경우 TaxBEN은 생계급여를 수급하는 것으로 설정되어 있다). 또한 총소득이 2,100만~4,000만 원일 경우 근로장려금은 수급자격이 없지만 자녀장려금은 점감구간에 해당한다. 예를 들어 총소득이 1,024만 8,000원인 경우 생계급여는 종료되고, 순소득에서 근로장려금과 자녀장려금이 차지하는 비중은 각각 10.8%와 2.7% 수준이며, 이들의 합이 차지하는 비중은 약 13.4%로 최댓값이다. 이때 주거급여의 비중은 약 15.8%로, 근로·자녀장려금의 약 1.2배에 불과하다. 이처럼 주거급여 대비 근로장려금의 상대적인 소득지원효과는 앞서 살펴본 단독가구, 무자녀홀별이가족가구에 비해 한자녀한부모가구에서 더 크다. 이는 한자녀한부모가구의 경우 자녀장려금과 한부모지원금을 받기 때문이다.

한자녀홀별이가족가구의 경우, 근로·자녀장려금 산정방식은 한자녀한부모가구와 동일하다. 그러나 근로·자녀장려금이 순소득에서 차지하는 비중은 다르다. 이는 본 연구에서 명시적으로 다루는 항목들 중에서는 생계급여와 주거급여 때문이다. 구체적으로 이들은 가구원 수에 따라 산정되고(한자녀홀별이가족가구는 3인, 한자녀한부모가구는 2인), 생계급여는 자녀장려금과 중복수혜가 불가능하다. 예를 들어, 총소득이 1,024만 8,000~1,324만 8,000원인 경우 한자녀한부모가구는 생계급여가 종료되고 (TaxBEN의 설정상) 자녀장려금 수급을 시작하지만, 한자녀홀별이가족가구는 여전히 생계급여를 수급한다. 또한 총소득이 1,468만 8,000~1,899만 6,000원인 경우 한자녀한부모가구는 주거급여를 수급할 수 없지만 한자녀홀별이가족가구는 주거급여를 수급할 수

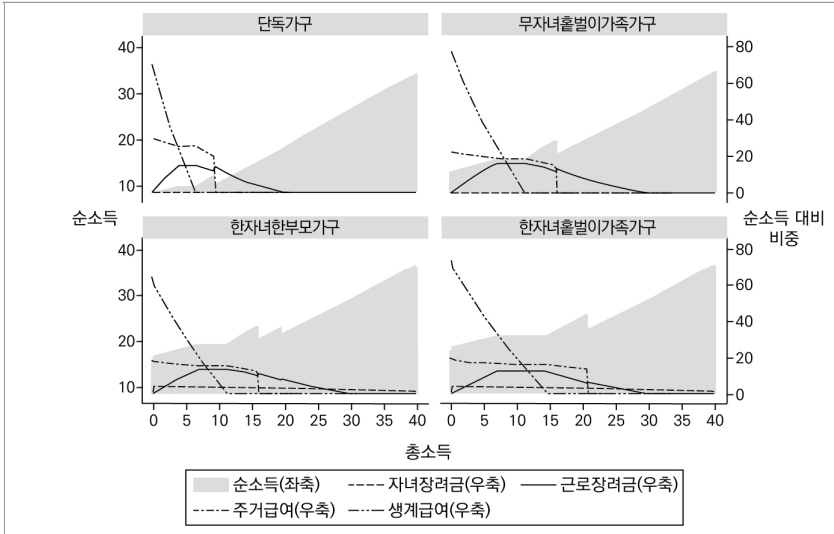
있다. 이에 따라, 한자녀홀별이가족가구의 순소득에서 근로·자녀장려금이 차지하는 비중이 최대(약 10%)가 되는 총소득 수준은 근로장려금이 평탄구간인 900만~1,200만 원일 때로, 생계급여는 여전히 수급하지만 자녀장려금은 수급하지 않는다. 이때 주거급여가 순소득에서 차지하는 비중은 약 17.5%로, 근로·자녀장려금의 약 1.7배이다. 앞서 설명한 다른 가구유형의 경우와 종합하면, 근로·자녀장려금이 순소득에서 차지하는 비중이 최대인 총소득 수준에서, 주거급여 대비 근로·자녀장려금의 순소득 기여도는 ‘한자녀한부모가구>무자녀홀별이가족가구>한자녀홀별이가족가구>단독가구’ 순이다.

## 나. 한국 개정 후

한국의 「2018년 세법개정안」에 담긴 근로·자녀장려금 확대가 소득지원효과에 미치는 영향을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 근로·자녀장려금의 소득지

그림 4-2. TaxBEN의 개별 구성항목이 순소득에서 차지하는 비중: 한국 개정 후

(단위: 백만 원(좌축, 횡축), %(우축))



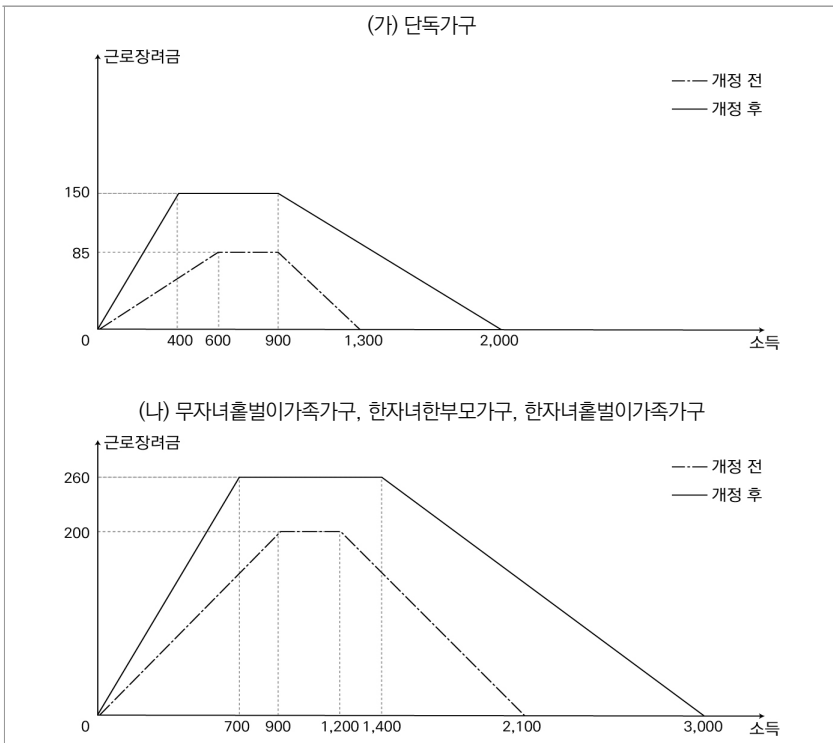
자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

원효과가 상당히 개선되는데, 특히 유자녀가구의 경우 개선 폭이 더 크다. 둘째, 주거급여의 소득상한 인근에서 여전히 소득재분배 왜곡이 발생하지만, 그 정도는 완화된다. [그림 4-2]는 가구유형별로 TaxBEN의 주요 항목들이 순소득에서 차지하는 비중을 요약한다.

이제 앞서 요약한 결과를 자세히 설명한다. 앞서 제2장과 제3장에서 살펴본 것같이, 개정에 따라 본 보고서에서 고려하는 4가지 가구유형들에 적용되는 근로장려금 산정방식이 [그림 4-3]과 같이 확대되었다. [그림 4-4]는 가구유형별로 개정 전후 근로·자녀장려금이 순소득에서 차지하는 비중을 비교한다.

그림 4-3. 한국 세법개정안 전후 근로장려금 산정방식 비교

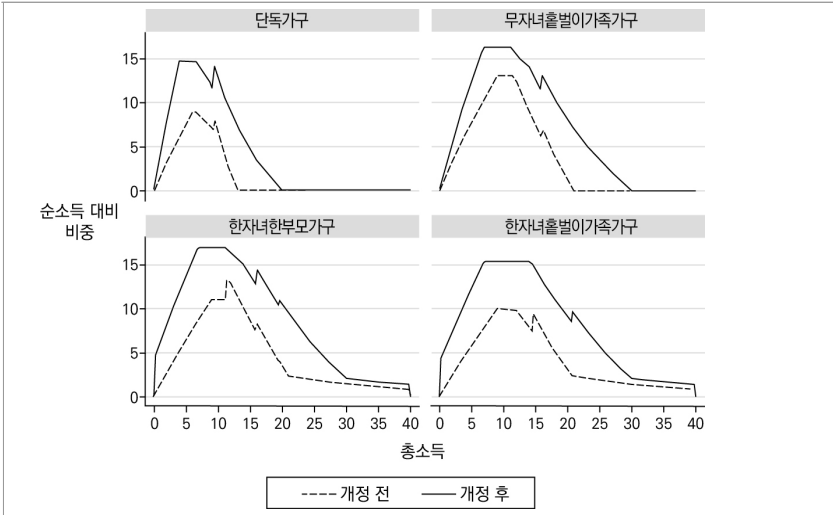
(단위: 만 원)



자료: 「조세특례제한법」(시행 2018. 1. 1. 법률 제15227호, 2017. 12. 19, 일부개정), 제100조의5; 「조세특례제한법」(시행 2019. 1. 1. 법률 제16009호, 2018. 12. 24, 일부개정), 제100조의5를 바탕으로 저자 작성.

그림 4-4. TaxBEN에서 순소득 대비 근로·자녀장려금의 비중: 한국 개정 전후 비교

(단위: %(좌축), 백만 원(횡축))



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

단독가구의 경우, [그림 4-3]이 보여주듯이 소득상한이 1,300만 원에서 2,000만 원으로 약 1.5배 인상되었고, 평탄구간도 600만~900만 원에서 400만~900만 원으로 확대되었으며, 평탄구간에 적용되는 최고지급액도 85만 원에서 150만 원으로 약 1.8배 인상되었다. 이에 따라, [그림 4-4]가 보여주듯이 순소득 중 근로장려금의 비중도 크게 높아졌다. 특히 근로장려금 비중의 최댓값(총소득이 평탄구간에 진입하는 지점에 해당)은 약 9%에서 약 15%로 6%p 상승하였다. 또한 개정 전에는 근로장려금의 비중이 평탄구간이 시작되는 총소득 수준에서 최댓값을 달성한 후 곧 하락하였던 데 반해, 개정 후에는 더 넓은 총소득 구간에서 최댓값이 지속된다. 이는 근로장려금 비중이 최댓값을 달성하는 총소득 구간은 평탄구간 시작점~생계급여 종료점인데 비해 평탄구간이 시작되는 총소득 수준이 더 낮아졌기 때문이다. 또한 소득상한 인상에 따라 더 넓은 총소득 구간에서 소득지원효과를 가진다. 예를 들어 총소득이 1,300만 원인 경우 순소득 대비 근로장려금의 비중이 개정 전에는 0%였던 데 비해 개정

후에는 8%로 높아졌다. 이처럼 순소득 중 근로장려금의 비중이 증가함에 따라, 주거급여 대비 근로장려금의 순소득 기여도 또한 높아졌다. 예를 들어 총소득이 약 600만 원인 경우, 개정 전에는 근로장려금의 비중(약 9%)이 주거급여(약 27%)의 33%에 불과했다. 반면에 개정 후에는 근로장려금의 비중(약 15%)이 주거급여(약 25%)의 60%에 달한다.

무자녀홀벌이가족가구의 경우 [그림 4-3]이 보여주듯이 소득상한이 2,100만 원에서 3,000만 원으로 1.4배 인상되었고, 평탄구간도 900만~1,200만 원에서 700만~1,400만 원으로 확대되었으며, 평탄구간에 적용되는 최고지급액도 200만 원에서 260만 원으로 1.3배 인상되었다. 이에 따라, [그림 4-4]가 보여주듯이 근로장려금이 순소득에서 차지하는 비중도 높아졌다. 눈에 띄는 점은 산정방식이나 순소득 중 비중의 변화가 앞서 살펴본 단독가구의 경우보다는 작다는 것이다. 근로장려금 비중의 최댓값은 13.2%에서 16.5%로 3.3%p가량 높아졌고, 이러한 최댓값이 달성되는 총소득 구간도 더 넓어졌다. 또한 소득상한 인상에 따라 더 넓은 총소득 구간에서 소득지원효과를 가지는데, 예를 들어 총소득이 2,100만 원인 경우 순소득 대비 근로장려금의 비중이 개정 전에는 0%였던 데 비해 개정 후에는 7.3%이다. 순소득 대비 비중을 주거급여와 비교할 때 총소득이 약 900만 원일 경우 개정 전에는 근로장려금(13.2%)이 주거급여(19.4%)의 68% 수준이었는데, 개정 후에는 근로장려금(16.5%)이 주거급여(18.6%)의 89%에 달한다.

표 4-1. 한국 세법개정안 전후 자녀장려금 산정방식 비교

(단위: 만 원)

구간	총소득	자녀장려금	
		개정 전	개정 후
평탄	<2,100	50	70
점감	2,100~4,000	$50 - (\text{총소득} - 2,100) \times 20 / 1,900$	$70 - (\text{총소득} - 2,100) \times 20 / 1,900$

자료: OECD(2018a), p. 18, 온라인 자료(검색일: 2019. 6. 18); 기획재정부 보도자료(2018. 7. 30), 「2018년 세법개정안 상세본」, p. 6.

한자녀한부모가구의 경우, 앞서 살펴본 근로장려금뿐만 아니라 자녀장려금의 변화도 적용된다(표 4-1 참고). 특히 개정 후 자녀장려금은 개정 전과 달리 생계급여와 중복 지급이 가능하다. 이에 따라, [그림 4-4]가 보여주듯이 근로·자녀장려금이 순소득에서 차지하는 비중도 높아졌다. 근로·자녀장려금 비중의 최댓값은 개정 전 13.4%에서 개정 후 17.1%로 3.7%p가량 상승하였다. 또한 이러한 최댓값이 달성되는 총소득 구간도 더 넓어졌다. 순소득 대비 비중을 주거급여와 비교할 때, 총소득이 약 1,130만 원일 경우 개정 전에는 근로·자녀장려금(13.4%)이 주거급여(15.8%)의 85% 수준이었는데, 개정 후에는 근로장려금(17.1%)이 주거급여(15.3%)의 112%에 해당하여 주거급여보다도 더 큰 비중을 차지한다.

한자녀홀벌이가족가구의 경우에도 한자녀한부모가구의 경우와 유사한 변화가 발생한다. 즉 근로·자녀장려금이 순소득에서 차지하는 비중이 높아졌고, 최댓값은 15.5%로 개정 전(10%)보다 5.5%p 높아졌다. 이러한 최댓값이 적용되는 총소득 구간도 더 넓어졌다. 순소득 대비 비중을 주거급여와 비교하면, 총소득이 약 1,000만 원일 경우 개정 전에는 근로·자녀장려금(10%)이 주거급여(17.5%)의 57% 수준이었는데, 개정 후에는 근로장려금(15.5%)이 주거급여(16.4%)의 95%에 해당한다. 앞서 살펴본 한자녀한부모가구와 달리 근로장려금의 비중이 여전히 주거급여보다 낮지만, 그 차이는 거의 없어졌다.

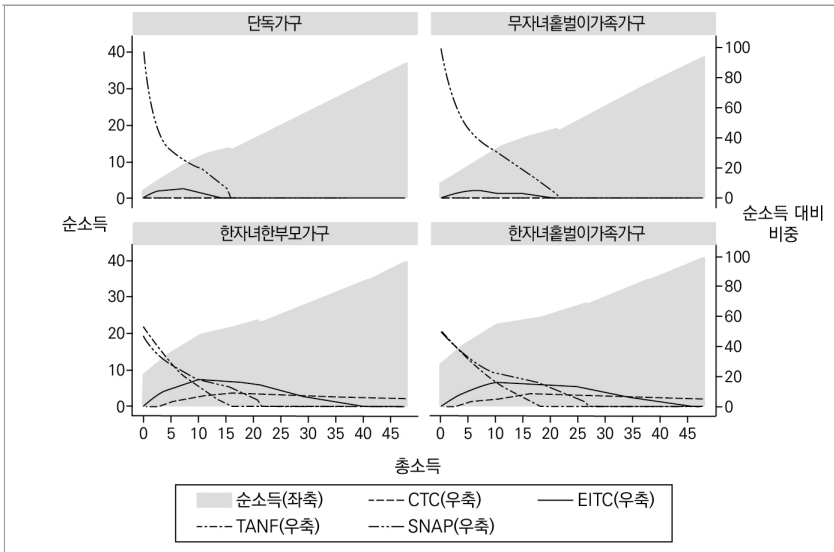
## 다. 미국

미국의 경우 소득지원효과의 특징을 요약하면 다음과 같다. 무자녀가구의 순소득은 한국의 생계급여에 해당하는 SNAP이 대부분을 차지하고, EITC의 비중은 한국에서 근로장려금의 비중보다 낮다. 유자녀가구의 경우 총소득이 매우 낮을 때는 SNAP과 TANF가 순소득의 대부분을 차지하고, 총소득이 증가할수록 EITC 및 CTC의 비중이 커지고 SNAP과 TANF의 비중은 줄어든다. 특히

CTC뿐만 아니라 EITC의 비중도 무자녀가구보다 한자녀가구에서 더 크다. [그림 4-5]는 가구유형별로 TaxBEN의 주요 항목들이 순소득에서 차지하는 비중을 요약한다.

그림 4-5. TaxBEN의 개별 구성항목이 순소득에서 차지하는 비중: 미국

(단위: 천 달러(좌축, 횡축), %(우축))



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

이제 앞서 요약한 결과를 자세히 설명한다. 앞서 제3장에서 살펴보았듯이, SNAP과 TANF는 한국의 생계급여에 가까운 정책이다. SNAP은 총소득기준(연방 빈곤기준의 130%)과 순소득기준(연방 빈곤기준의 100%)을 충족하는 가구를 대상으로 하는데, 이때 순소득이란 본 보고서의 정의와 달리 총소득에서 특정 항목들을 공제한 값을 가리킨다. 급여액은 최대급여액에서 순소득의 30%를 차감한 값으로 산정된다. TANF는 미성년 자녀(태아 포함)가 있고, 소득인정액이 최대급여액 미만인 가구를 대상으로 한다(표 3-9 참고). 급여액은 최대급여액에서 소득인정액을 차감한 값으로 산정된다. [그림 4-5]가 보여주듯이,

총소득이 매우 낮은 경우 SNAP과 TANF가 순소득의 대부분을 차지한다. 특히 무자녀가구는 TANF의 수급자격이 없으므로 SNAP이 순소득의 대부분을 차지하고, 유자녀가구는 SNAP과 TANF가 비슷한 비중을 차지한다. SNAP과 TANF는 총소득이 증가함에 따라 산정액이 지속적으로 감소하는데, 특히 TANF가 더 가파르게 감소할 뿐만 아니라 더 낮은 총소득 수준에서 종료된다.

한편 앞서 제2장, 제3장에서 살펴보았듯이 미국의 EITC 산정방식은 한국의 근로장려금과 같이 '점증구간-평탄구간-점감구간'으로 구성된다. 따라서 평탄구간에서 산정액이 최대가 된다. [그림 4-5]가 보여주듯이 단독가구의 경우 평탄구간이 시작되는 총소득 수준(6,780달러)에서 순소득 대비 EITC(549.79달러)의 비중이 약 6%로 최대가 된다. 그런데 이때 SNAP의 비중은 26%이다. 즉 EITC의 비중이 SNAP의 23%에 불과한 것이다. 앞서 살펴본 한국의 경우도 단독가구의 순소득에서 근로장려금이 차지하는 비중은 크지 않았다(최댓값: 개정 전 9%, 개정 후 15%). 또한 다른 정책, 특히 주거급여와 순소득 대비 비중을 비교할 때 근로장려금의 비중이 최대인 경우에도 주거급여 비중에 크게 못 미치는 것을 보았다(개정 전 33%, 개정 후 60%). 그런데 미국의 EITC는 단독가구의 순소득에서 차지하는 비중이 한국보다도 낮고, 비중이 최대일 때에도 SNAP이 차지하는 비중의 23%에 불과하다. 무자녀홀별이가족가구의 경우에도 이와 유사하다. 이는 평탄구간이 시작되는 총소득 수준과 최대산정액이 단독가구와 같기 때문이다(단 평탄구간 종료 및 점감구간 종료 총소득 수준은 단독가구보다 높다). 구체적으로 순소득 대비 EITC의 비중이 최대가 되는 총소득 수준(6,780달러)에서 EITC의 비중은 5%로, SNAP의 비중(40%)의 12.5% 수준에 불과하다. 이처럼 미국의 EITC는 무자녀가구의 순소득에서 차지하는 비중이 절대적으로도 미미하고, SNAP과 비교할 때도 매우 낮다.

앞서 제2장과 제3장에서 살펴보았듯이(표 3-7 참고) EITC의 산정방식은 부양자녀가 있는 가구에 더 후하다. 이는 [그림 4-5]에서도 쉽게 확인할 수 있다. 특히 부양자녀가 있는 가구에만 적용되는 CTC가 별도로 있음에도 불구하고,

EITC 자체도 부양자녀가 있는 가구에 더 후하게 설계되어 있다. 구체적으로 한자녀한부모가구와 한자녀홀별이가족가구에는 동일한 평탄구간 시작점(총소득 1만 180달러)이 적용되고, 이때의 EITC 산정액, 즉 EITC 최대산정액(3,668.9달러)도 같다. 순소득 중 EITC의 비중은 평탄구간 시작점에서 최대가 되는데, 최댓값은 한자녀한부모가구의 경우 18.3%, 한자녀홀별이가족가구의 경우 16.3%이다. 이 총소득 수준에서 순소득 대비 SNAP의 비중은 한자녀한부모가구의 경우 17.3%, 한자녀홀별이가족가구의 경우 22%이고, TANF의 비중은 한자녀한부모가구의 경우 12%, 한자녀홀별이가족가구의 경우 16%이다. SNAP과 TANF의 비중을 합한 것 대비 EITC의 비중은 한자녀한부모가구의 경우 62%, 한자녀홀별이가족가구의 경우 43%이다. 이처럼 EITC가 부양자녀가 있는 가구에 더 후하게 산정되므로, 단독가구에는 적용되지 않는 TANF를 고려하더라도 순소득 중 EITC의 비중이 단독가구보다 더 크다. 게다가 부양자녀가 있는 경우는 CTC도 수급할 수 있으므로, EITC와 CTC는 부양자녀가 있는 가구의 소득지원에 효과적이다.

## 라. 영국

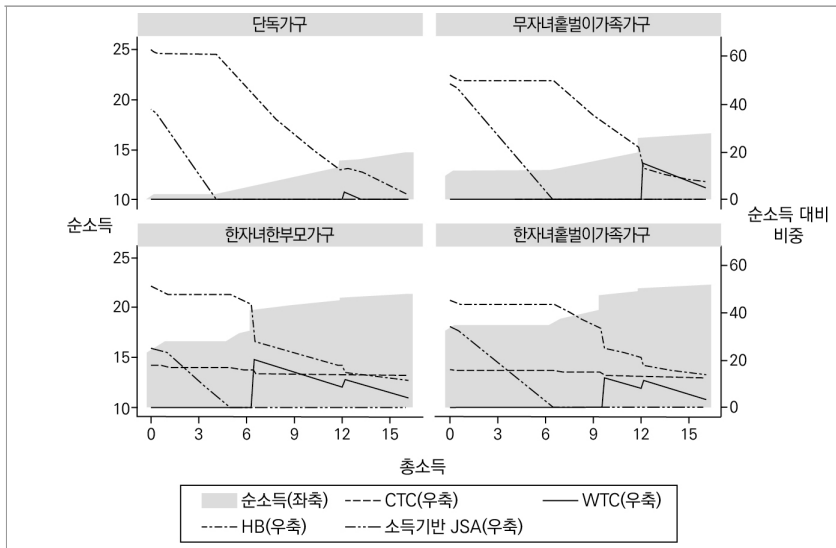
제3장에서 살펴보았듯이, 영국의 WTC는 근로시간 하한이 있다. 이에 따라 시간당 임금이 충분히 낮지 않으면 근로시간이 하한을 넘는 순간 소득기준을 초과하게 된다. 예를 들어, 시간당 임금이 평균 수준인 경우 근로시간이 하한을 넘었을 때는 이미 소득상한을 초과하여 WTC를 수급할 수 없다(그림 3-7 참고). 이러한 이유로 본 연구는 영국에서 시간당 임금이 최저임금인 경우를 고려한다. 영국의 2018년 최저임금은 평균임금의 41%이다.<sup>90)</sup> 시간당 임금이 최저임금인 영국 가구에 대한 소득지원효과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, WTC의 근로시간 하한 미만으로 근로하는 경우 순소득은 주로 HB, 소득기반 JSA,

90) OECD(2018b), p. 5, 온라인 자료(검색일: 2019. 9. 17).

(자녀가 있는 경우) CTC로 구성된다. 둘째, WTC를 수급하는 경우 순소득 중 WTC의 비중은 한자녀한부모가구에서 가장 크다. 셋째, 순소득 중 CTC의 비중이 앞서 살펴본 한국, 미국보다 크고 안정적이다. 넷째, HB의 소득재분배 왜곡이 한국보다 약하다. [그림 4-6]은 가구 유형별로 TaxBEN의 주요 항목들이 순소득에서 차지하는 비중을 요약한다.

그림 4-6. TaxBEN의 개별 구성항목이 순소득에서 차지하는 비중: 영국(시간당 임금=최저임금)

(단위: 천 파운드(좌축, 횡축), %(우축))



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

이제 앞서 요약한 결과를 자세히 설명한다. 앞서 제3장에서 살펴보았듯이 소득기반 JSA는 한국의 생계급여에 가까운 정책으로 실업상태에 있거나 주당 근로시간이 16시간 미만인 개인을 대상으로 한다. 수급액은 총소득에서 공제액을 차감한 값(A)이 최대수급액(B)에 못 미치는 만큼(=  $\max\{0, B - A\}$ )로 산정된다(수식 3-6 및 표 3-14 참고). 따라서 소득기반 JSA를 수급할 경우 총소득 증가분만큼 소득기반 JSA 산정액이 줄어든다. 이에 따라, [그림 4-6]에서 총소

득이 증가할 때 순소득 중 소득기반 JSA의 비중이 선형으로 감소한다. 같은 총 소득 수준에서 비교하면, 순소득 중 소득기반 JSA의 비중은 ‘무자녀홀벌이가족가구>단독가구>한자녀홀벌이가족가구>한자녀한부모가구’ 순이다.

앞서 제3장에서 살펴보았듯이 HB는 한국의 주거급여에 가까운 정책이다. 가구형태와 거주지역에 따라 기준임대료가 결정되고, 총소득(에서 공제액을 차감한 값)이 소득상한 미만일 경우 수급액은 기준임대료와 같게 산정된다(수식 3-5 및 표 3-13 참고). 앞서 설명했듯이 소득기반 JSA 산정액이 총소득 증가분만큼 줄어들기 때문에, 소득기반 JSA를 수급할 경우 총소득과 소득기반 JSA의 합은 같다. 또한 앞서 설명했듯이 HB 산정액은 총소득이 소득상한 미만일 경우 기준임대료로 일정하다. 따라서 [그림 4-6]에서 총소득이 매우 낮은 수준에서는 총소득이 증가하더라도 순소득 중 HB의 비중은 일정하다. 그러다가 총소득이 소득상한을 초과할 경우, 기준임대료에서 초과분의 일부를 차감한 값으로 HB가 산정된다(수식 3-5 및 표 3-13 참고). 이에 따라 [그림 4-6]에서 총소득이 일정 수준을 넘어서면 HB의 비중도 선형으로 감소한다. HB의 비중이 불연속적으로 감소하는 지점은 WTC 수급 및 30시간 근로할증이 시작되는 총소득 수준이다(수식 3-3 및 표 3-11 참고). 같은 총소득 수준에서 비교하면, 순소득 중 HB의 비중은 ‘단독가구>무자녀홀벌이가족가구>한자녀한부모가구>한자녀홀벌이가족가구’ 순이다.

앞서 제2장, 제3장에서 살펴보았듯이 영국의 WTC는 한국의 근로장려금, 미국의 EITC와 달리 수급조건에 근로시간 하한이 포함된다(표 3-11 참고). 근로시간 하한은 주당 근로시간을 기준으로 한부모가구 16시간, 무자녀가구 30시간이고, 커플(couple)은 2인 합계 24시간 이상, 둘 중 1인은 16시간이다. 이처럼 근로시간 하한이 존재하기 때문에, [그림 4-6]에서 WTC의 비중은 일정 총소득 수준 이상에서만 양의 값을 가지고, 그렇게 되는 총소득 수준 또한 가구마다 다르다.<sup>91)</sup> 또한 주당 근로시간이 30시간 이상인 경우 ‘30시간 근로할증’이

91) 앞서 설명했듯이 이 시뮬레이션은 시간당 임금이 최저임금(=평균임금의 약 41%)인 경우를 상정한다.

적용되는데, 무자녀가구는 근로시간 하한 자체가 30시간이므로 30시간 근로할 증금은 유자녀가구에만 의미가 있다(수식 3-3 및 표 3-11 참고). [그림 4-6]에서 한자녀한부모가구와 한자녀홀별이가족가구의 경우 WTC의 비중이 양의 값을 가진 후 선형으로 감소하다가 불연속적으로 증가하는 것은 이 때문이다.

[그림 4-6]이 보여주듯이 단독가구의 경우 WTC가 순소득에서 차지하는 비중은 최대일 때에도 3.1%로, 이 소득 수준에서 HB의 비중(13.1%)의 약 24%에 불과하다. 또한 WTC를 수급할 수 있는 총소득 구간도 짧다. 반면에 무자녀 홀별이가족가구의 경우 WTC가 순소득에서 차지하는 비중은 최댓값이 15.1%로, 동일 총소득 수준에서 HB가 차지하는 비중(12.8%)의 118%에 달한다. 한자녀한부모가구의 경우 WTC 비중의 최댓값은 20.1%로 해당 총소득 수준에서 HB가 차지하는 비중(27.6%)의 약 73%이나, CTC와 WTC를 합치면 비중이 34.2%로 HB 비중의 약 124%에 달한다. 한자녀홀별이가족가구의 경우에도 WTC 비중의 최댓값은 12.4%로 HB 비중(24.6%)의 약 50%이지만, CTC와 WTC를 합치면 25.5%로 HB 비중의 약 104%에 달한다. 따라서 앞서 살펴본 한국, 미국의 경우보다 CTC의 소득지원효과가 크다.

## 2. 근로유인효과

### 가. 한국 개정 전

한국의 「2018년 세법개정안」 이전의 제도를 기준으로, 근로·자녀장려금이 저소득가구의 노동공급에 대한 금전적 유인에 미치는 영향을 요약하면 다음과 같다. 근로·자녀장려금은 비경제활동인구의 근로유인을 증진시킨다. 이미 노

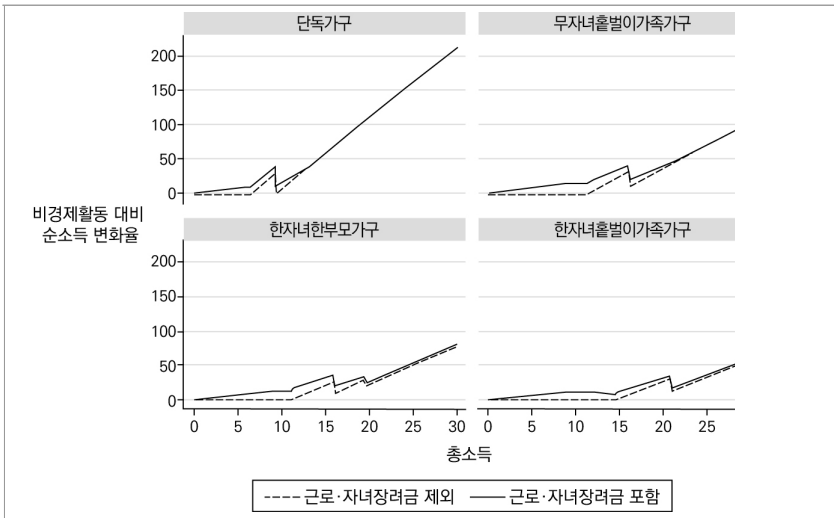
---

시간당 임금이 평균임금인 경우에는 근로시간 하한을 넘을 시 소득상한을 초과하기 때문에 WTC 수급이 불가능하다.

동공급을 하고 있는 저소득가구에 대해서는 근로장려금의 점증구간에서는 근로장려금이 근로유인을 증진시키지만, 점감구간에서는 악화시킨다. 한편 생계급여와 주거급여는 근로유인을 악화시킨다.

그림 4-7. 비경제활동인구가 근로소득을 얻을 경우 순소득 증가율: 한국 개정 전

(단위: %(좌축), 백만 원(횡축))



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

[그림 4-7]은 TaxBEN의 시뮬레이션을 이용해, 비경제활동 상태인 가구가 횡축의 근로소득을 얻을 경우 그에 따른 순소득 증가율을 나타낸다. 우선 눈여겨볼 점은 근로·자녀장려금을 제외했을 경우, 생계급여를 수급하고 있는 비경제활동인구가 총소득이 생계급여 소득상한 미만인 수준으로 노동공급을 할 때 순소득은 변하지 않는다는 것이다. 이는 앞서 제3장에서 살펴보았듯이 노동공급으로 발생한 총소득만큼 생계급여가 감소하기 때문이다. 따라서 정태적으로는 근로·자녀장려금을 제외할 경우 비경제활동인구가 생계급여 소득상한 미만의 총소득을 얻기 위해 노동공급을 할 금전적 유인이 없다.<sup>92)</sup> 반면에

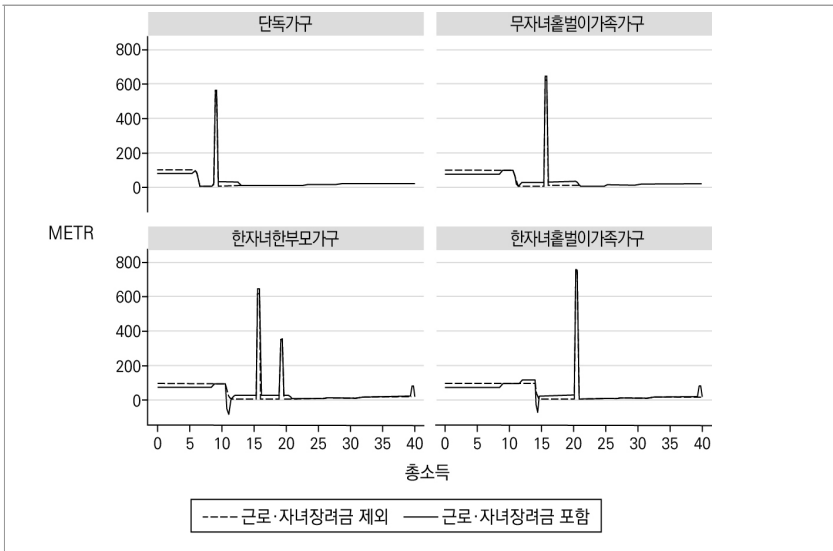
92) 물론 총소득의 점진적 상승을 기대한다면 동태적으로는 금전적 유인이 있을 수 있다.

근로·자녀장려금을 포함할 경우 이들의 순소득은 증가한다. 따라서 비경제활동인구가 노동공급을 통해 생계급여 소득상한 미만의 총소득을 얻을 기회가 있을 때, 근로·자녀장려금은 이들의 근로유인을 증진시킨다.

[그림 4-7]에서 총소득이 증가할 때 순소득 변화율이 불연속적으로 하락하는 지점은 주거급여, (본 연구에서 다루지 않는) 한부모 복지급여가 종료되는 총소득 수준이다. 예를 들어, 무자녀홀별이가족가구의 경우 비경제활동인구로 있던 가구가 총소득 1,586만 원을 얻는다면 순소득은 40%(근로·자녀장려금 제외 시 31%) 증가하지만, 총소득 1,610만 원을 얻는다면 순소득은 20%(근로·자녀장려금 제외 시 12%) 증가하는 데 그친다. 따라서 정태적인 금전적 유인만을 고려하면 이 가구는 1,586만 원의 일자리와 1,600만~2,000만 원의 일자리 중 전자를 택하는 것이 더 낫다.

그림 4-8. 평균연봉의 1%(약 47만 원)만큼 총소득 인상 시 METR: 한국 개정 전

(단위: 백만 원(횡축))



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

이러한 현상은 노동공급에 왜곡을 초래할 우려가 있다. 이는 앞서 살펴본 비경제활동인구의 의사결정, 즉 외연적 한계(extensive margin)뿐만 아니라, 이미 노동공급을 하고 있는 저소득가구의 의사결정, 즉 내연적 한계(intensive margin)에도 왜곡을 초래할 우려가 있다. 특히 주거급여가 종료되는 총소득 수준이 근로장려금의 평탄구간 또는 점감구간에 위치하고 있어서, 근로장려금이 초래하는 노동공급 축소 유인이 주거급여 종료에 의해 더 강화될 우려가 있다.<sup>93)</sup> [그림 4-8]은 이를 분명하게 보여준다. [그림 4-8]은 총소득이 약 47만원(2018년 한국 평균연봉의 1%) 증가할 때의 METR을 보여준다. 총소득이 생계급여의 소득상한 미만일 때는 근로·자녀장려금을 제외할 경우 총소득 증가분만큼 생계급여가 감소하여 순소득에 차이가 없으므로 METR이 100%이다. 그러나 근로·자녀장려금을 포함하면 METR이 100% 미만(단독가구 86%, 그 외는 78%)으로 낮아진다. 근로·자녀장려금이 총소득 증가에 대한 금전적 유인을 증진시키는 것이다. 그런데 총소득 수준이 주거급여의 소득상한에 조금 못 미치는 경우 총소득 증가 시 주거급여가 종료되기 때문에 METR이 100%를 크게 상회한다. 게다가 이러한 총소득 구간이 근로장려금의 점감구간에 위치하고 있어서, 근로·자녀장려금 포함 시 METR 상승분이 더 크다. 불연속적인 주거급여(및 본 연구에서 다루지 않는 한부모 복지급여) 산정방식이 저소득가구의 노동공급을 왜곡할 우려뿐만 아니라, 근로·자녀장려금이 이 문제를 더 악화시킬 우려도 있는 것이다.

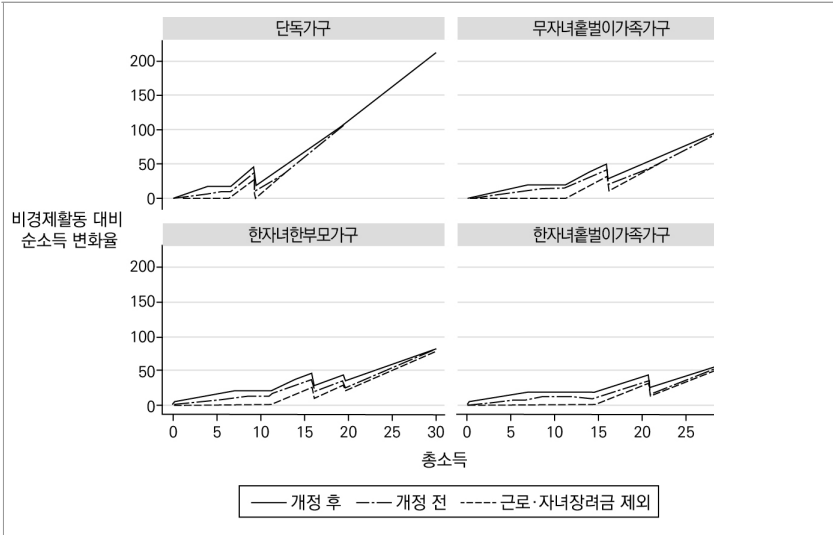
## 나. 한국 개정 후

[그림 4-9]는 TaxBEN의 시뮬레이션을 이용해, 비경제활동 상태인 가구가 횡축의 근로소득을 얻을 경우 그에 따른 순소득 증가율을, 「2018년 세법개정

93) 송헌재(2012), 송헌재, 방흥기(2014) 등은 평탄구간과 점감구간에서 소득효과가 대체효과를 압도하여 노동공급이 감소한다고 밝힌 바 있다.

그림 4-9. 비경제활동인구가 근로소득을 얻을 경우 순소득 증가율: 한국 개정 후

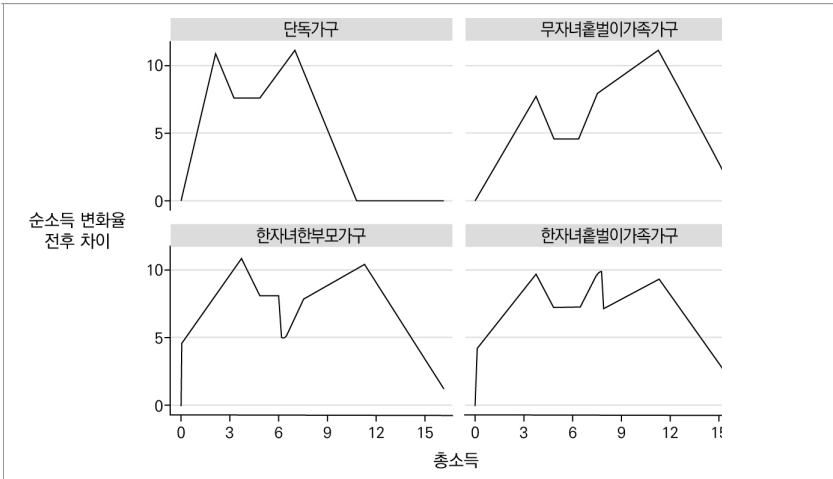
(단위: %(좌축), 백만 원(횡축))



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

그림 4-10. 비경제활동인구가 근로소득을 얻을 경우 순소득 증가율의 개정 전후 차이

(단위: %p(좌축), 백만 원(횡축))



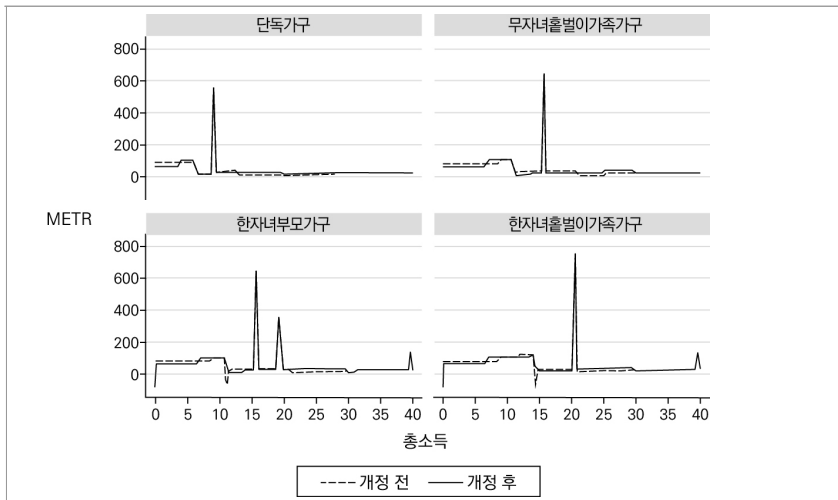
자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

안」 전후를 비교하여 보여준다. 그림에서 분명히 알 수 있듯이, 근로·자녀장려금의 확대로 비경제활동인구가 노동공급을 할 금전적 유인이 증가했다. 증가한 정도는(그림 4-10 참고) 단독가구의 경우를 예로 들면, 개정 후 점증구간(~400만 원)에서 계속 커지다가 개정 후 평탄구간의 시작점인 400만 원부터 개정 전 평탄구간의 시작점인 600만 원까지는 소폭 감소하여 7.6%p에 머물고, 점감구간 시작점(개정 전후 동일)인 900만 원부터 개정 전 소득상한인 1,300만 원까지 다시 증가하여 최댓값인 11.1%p에 이른다. 그 후 개정 후 소득상한인 2,000만 원까지 계속 감소한다. 가구 유형별 증가분 최댓값은 단독가구 11.1%p, 무자녀홀벌이가족가구 11.0%p, 한자녀한부모가구 10.8%p, 한자녀홀벌이가족가구 9.9%p이다.

앞서 살펴보았듯이 근로장려금은 비경제활동인구의 노동공급 여부에 대해서 뿐만 아니라 이미 노동공급을 하고 있는 저소득가구의 노동공급 확대·축소에 대한 금전적 유인에도 영향을 미친다. [그림 4-11]은 총소득이 약 47만 원

그림 4-11. 평균연봉의 1%(약 47만 원)만큼 총소득 인상 시 METR: 한국 개정 전후 비교

(단위: 백만 원(횡축))



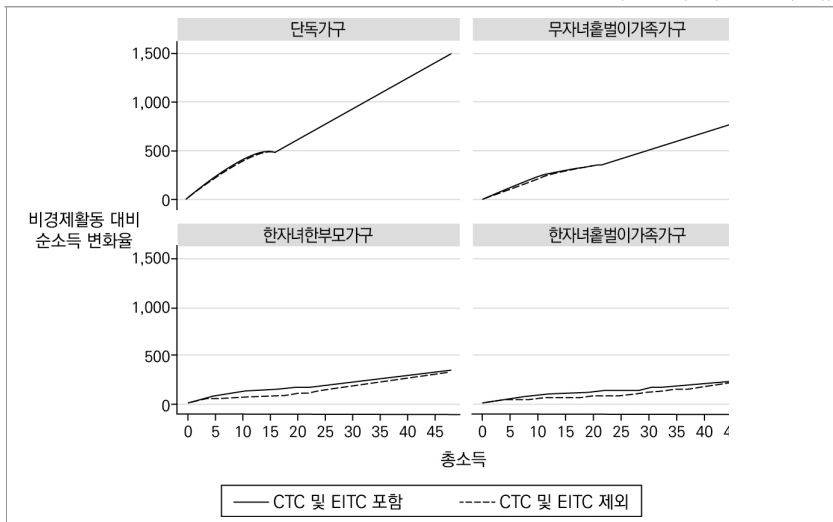
자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

(2018년 한국 평균연봉의 1%) 증가할 때의 METR을 근로장려금 개정 전후로 비교한다. 우선 눈여겨볼 점은 유자녀가구의 경우 총소득이 0에 가까울 때 개정 후 METR이 음수라는 것이다. 이는 개정 전에는 자녀장려금이 생계급여와 중복 수혜가 불가능하였으나 개정 후에는 가능해졌기 때문이다. 총소득이 매우 낮은 수준(개정 후 점증구간)에서는 개정 후 METR이 개정 전보다 낮지만 개정 후에는 평탄구간이 시작되는 총소득 수준이 더 낮아서, '개정 후 평탄구간 시작점~개정 전 평탄구간 시작점'에서는 개정 후 METR이 더 높다. 그림에서는 잘 눈에 띄지 않지만, 앞서 지적한 불연속적인 주거급여 산정방식으로 인해 주거급여가 종료되는 총소득 수준에서 METR이 폭등하는 현상은 개정 후 미약하게나마 완화되었다.

## 다. 미국

그림 4-12. 비경제활동인구가 근로소득을 얻을 경우 순소득 증가율: 미국

(단위: %(좌축), 천 달러(횡축))



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

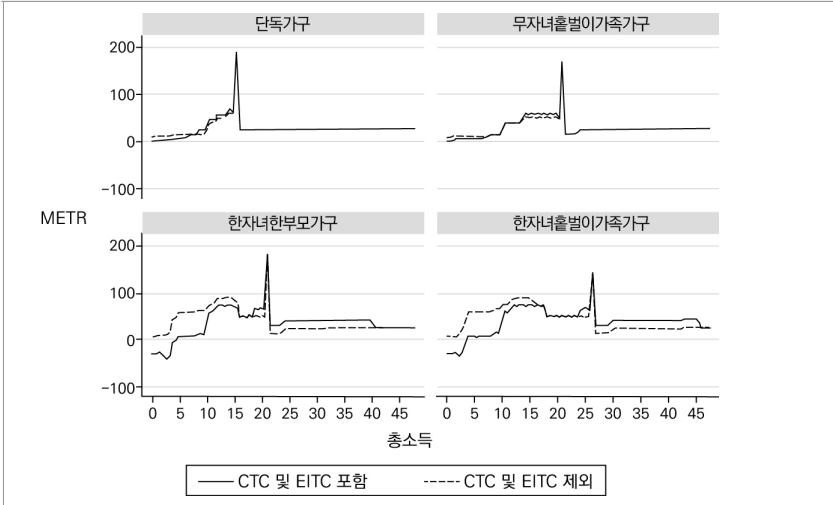
[그림 4-12]는 TaxBEN의 시뮬레이션을 이용해, 미국에서 비경제활동 상태인 가구가 횡축의 근로소득을 얻을 경우 그에 따른 순소득 증가율을 나타낸다. 앞서 제2장과 제3장에서 미국의 EITC가 유자녀가구에 더 후하게 설계되어 있음을 보았다. 이에 따라 [그림 4-12]에서 CTC 및 EITC가 미치는 영향은 무자녀가구보다 유자녀가구에 더 크다.

앞서 한국의 경우 근로·자녀장려금을 제외한다면, 생계급여를 수급하고 있는 비경제활동인구가 총소득이 생계급여 소득상한 미만인 수준으로 노동공급을 할 때는 순소득이 변하지 않았다. 따라서 정태적으로는 근로·자녀장려금을 제외할 경우 비경제활동인구가 생계급여 소득상한 미만의 총소득을 얻기 위해 노동공급을 할 금전적 유인이 없다는 것을 보았다. 이는 노동공급으로 발생한 총소득만큼 생계급여가 감소하기 때문이다. 반면에 미국의 SNAP은 앞서 제3장에서 설명하였듯이, 최대급여액에서 공제 후 총소득의 30%를 차감한 값으로 산정된다. 즉 공제 후 총소득이 10달러 늘어날 경우 SNAP이 3달러만 줄어들어서 순소득이 7달러 증가하는 것이다. 이에 따라 CTC 및 EITC를 제외한 경우에도, SNAP을 수급하고 있더라도 총소득이 증가하면 순소득이 증가한다. 이는 한국의 경우 근로·자녀장려금이 없다면 생계급여를 수급하고 있는 비경제활동가구가 노동공급을 할 금전적 유인이 없는 것과 대비된다.

앞서 한국의 경우 주거급여의 소득상한 인근에서 노동공급 유인의 왜곡이 발생하는 것을 보았다. 이는 주거급여 산정방식이 총소득에 대해 불연속적이기 때문이다. 반면에 [그림 4-12]는 미미한 불연속만이 있을 뿐인데 이는 SNAP의 소득상한 인근에서 발생한다. 이 불연속의 영향을 살펴보기 위해 [그림 4-13]은 총소득이 약 550달러(2018년 미국 평균연봉의 1%) 증가할 때의 METR을 보여준다. 불연속 지점에서 METR이 높아지기는 하지만 상승 정도는 한국보다 훨씬 작다. 즉 노동공급 유인의 왜곡 정도를 비교할 때 미국의 SNAP이 한국의 주거급여보다 훨씬 작다. 또한 CTC 및 EITC가 METR에 미치는 영향은 유자녀가구의 경우가 무자녀가구의 경우 보다 훨씬 크다. 이는 유자녀가

그림 4-13. 평균연봉의 1%(약 550달러)만큼 총소득 인상 시 METR: 미국

(단위: 천 달러(횡축))



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

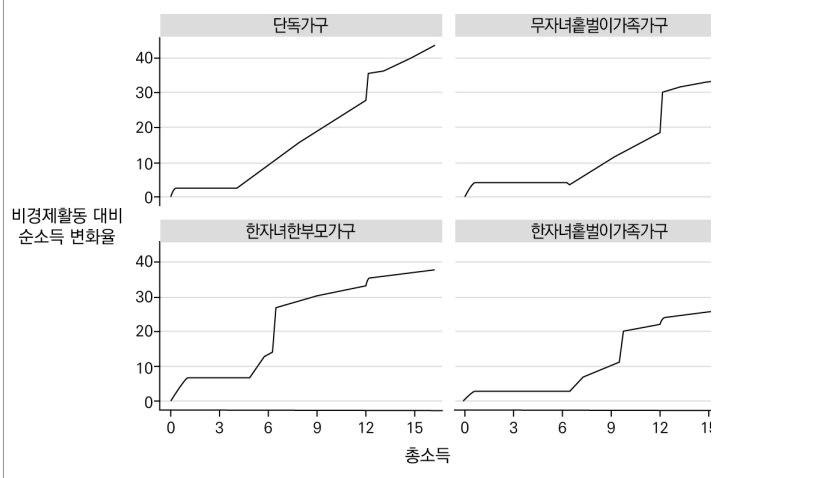
구만 CTC를 받을 뿐만 아니라, 앞서 제3장에서 살펴보았듯이 EITC 산정방식도 유자녀가구에 더 후하게 설계되어 있기 때문이다.

## 라. 영국

[그림 4-14]는 TaxBEN의 시뮬레이션을 이용해, 영국에서 비경제활동 상태인 가구가 횡축의 근로소득을 얻을 경우 그에 따른 순소득 증가율을 나타낸다. 앞서 제3장에서 살펴보았듯이 영국은 WTC 수급조건에 가구유형에 따른 근로시간 하한이 포함된다. [그림 4-14]는 시간당 임금이 최저임금(평균임금의 약 41%)이라고 상정하였다. 또한 앞서 제3장에서 살펴보았듯이 영국의 WTC는 HB 수급액 산정에 영향을 미치므로, CTC 및 WTC를 제외한 순소득을 계산하기가 어렵다. 따라서 [그림 4-14]는 앞서 살펴본 한국, 미국의 경우와 달리 CTC와 WTC가 포함된 경우만을 보여준다.

그림 4-14. 비경제활동인구가 근로소득을 얻을 경우 순소득 증가율: 영국  
(시간당 임금=최저임금)

(단위: %(좌축), 천 파운드(횡축))



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

앞서 살펴본 미국의 경우와 비교할 때 [그림 4-14]의 첫 번째 특징은 상당한 총소득 구간에서 순소득 증가율이 고정되어 있다는 것이다. 앞서 제3장에서 살펴보았듯이 총소득이 소득기반 JSA의 공제액 미만일 경우 총소득은 소득기반 JSA 산정액을 감소시키지 않는다. 따라서 비경제활동인구인 가구가 이 구간에서 노동공급 수준을 결정해야 할 경우 가장 높은 노동공급 수준을 선택할 금전적 유인이 있다. 반면에 총소득이 공제액을 초과할 경우 초과분만큼 소득기반 JSA 산정액이 감소한다. 그 결과 상당한 총소득 구간에서 순소득 증가율이 고정되어 있다. 따라서 비경제활동인구인 가구가 이 구간에서 노동공급 수준을 결정해야 할 경우 높은 노동공급 수준을 선택할 금전적 유인이 없다.

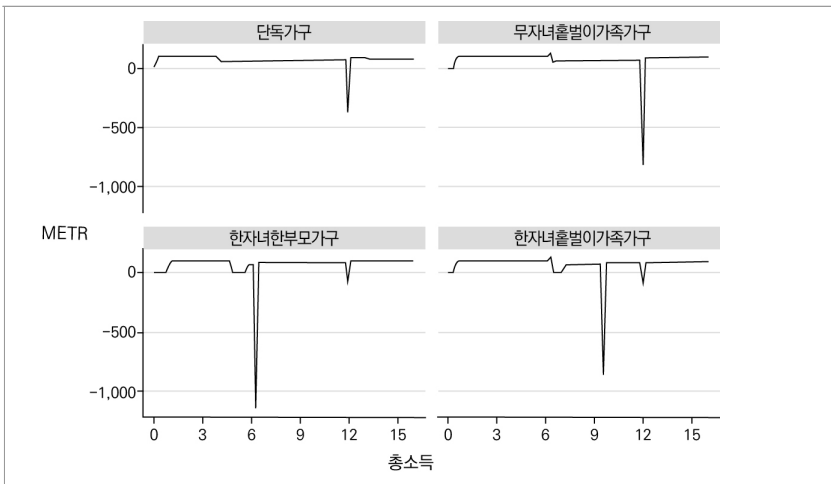
또한 앞서 살펴본 한국, 미국의 경우와 달리 [그림 4-14]에서는 불연속적 변화가 하방이 아닌 상방으로 일어난다. 이는 앞서 설명한 WTC의 근로시간 하한 조건 때문이다. WTC의 30시간 할증금 또한 불연속적인 상방 변화를 일으킨다. 이에 따라 영국의 WTC는 비경제활동인구인 가구가 노동공급을 적게 할

금전적 유인은 전혀 주지 않으나, WTC의 근로시간 하한 이상으로 할 금전적 유인은 제공한다고 할 수 있다.

영국 제도의 이러한 특징은 이미 노동공급을 하고 있는 가구의 근로유인에도 유사한 영향을 미친다. [그림 4-15]는 시간당 임금을 최저임금으로 하고, 근로시간을 정규근로시간의 1%만큼 인상할 때의 METR을 나타낸다. 그림에서 알 수 있듯이 WTC의 근로시간 하한에 해당하는 총소득 수준에서 METR이 급격하게 하락한다. 또한 주당 근로시간 30시간에 해당하는 총소득 수준에서도 WTC의 30시간 할증금에 따라 METR이 하락한다. 즉 영국의 WTC는 근로시간 하한 및 30시간 할증금에 따라 특정 구간에서 노동공급을 증가시킬 금전적 유인을 제공한다.

그림 4-15. 근로시간 1%p 인상 시 METR: 영국(시간당 임금=최저임금)

(단위: 천 파운드(링축))



자료: TaxBEN을 이용하여 저자 작성.

## 제5장 | 결론 및 시사점

한국은 2006년에 근로장려세제를 처음 법제화하여, 2009년부터 근로장려금을 지급하기 시작했다. 시행 첫 해에 약 59만 가구에 총 4,537억 원가량을 지급하였고, 10년 만에 3배 가까이 증가하여 귀속연도 2017년에는 약 169만 가구에 총 1조 2,801억 원가량을 지급하였다. 나아가 문재인 정부는 ‘소득주도 성장’의 일환으로 2019년 신청분부터 근로·자녀장려금을 대폭 확대하였다. 정부는 이로 인해 수급대상 가구가 약 334만 가구로 늘어나고, 총 지급액 또한 약 3조 8,000억 원으로 증가할 것으로 전망하고 있다.

본 연구는 한국 근로장려세제의 제도적 특성과 효과를 유사한 취지의 제도를 가장 오래 실시해온 미국 및 영국과 비교·분석하였다. 특히 문재인 정부가 근로·자녀장려금을 대폭 확대한 취지를 고려하여, 근로장려금이 저소득가구의 소득지원효과와 근로유인에 미치는 영향에 초점을 두었다. 근로장려세제를 실시하고 있는 국가들은 근로장려세제 외에도 저소득가구를 위해 다양한 현금성 복지정책들을 실시하고 있다. 본 연구는 근로장려세제의 효과를 이러한 다른 정책들과의 관계 속에서 분석하기 위해 TaxBEN의 시뮬레이션을 이용하였다. 한 국가 내에서 총소득이 같더라도 가구유형에 따라 복지급여, 소득세 등이 달라질 수 있음을 감안하여 본 연구는 한국의 근로장려금 수급가구를 대표하는 4가지 가구유형(단독가구, 무자녀홀벌이가족가구, 한자녀한부모가구, 한자녀홀벌이가족가구)을 고려하였다. 또한 마찬가지로 이유로 성인의 나이는 40살, 부양자녀는 6살, 주거비 지출액은 평균소득 대비 20%로 설정하였다. 실업상태에 있거나 총소득이 매우 낮아서 실업급여를 수급할 수 있는 경우, 편의상 기여 기반 실업급여가 아닌 사회부조를 받는 것으로 설정하였다.<sup>94)</sup> 영국의 WTC는

근로시간 하한이 있어서 시간당 임금이 충분히 낮지 않으면 근로시간이 하한을 넘는 순간 소득기준을 초과하게 된다. 따라서 영국은 시간당 임금이 최저임금(평균임금의 41%)인 경우를 고려하였다. 소득지원효과는 순소득에서 차지하는 비중으로 측정하였고, 근로유인효과는 △비경제활동인구가 근로소득을 얻을 때 근로장려세제의 유무에 따른 순소득 증가분의 차이와 △취업자의 근로소득이 증가할 때 근로장려세제가 METR에 미치는 영향으로 측정하였다.

우선 한국과 비교할 때 미국 제도의 특징은 근로장려금이 물가변동을 반영한다는 것이다. 한국도 근로·자녀장려금에 물가변동을 반영하면 실질 지급액이 전년대비 감소하는 것을 방지할 수 있을 것이다. 또한 미국은 일부 지방정부(주로 주정부)도 자체적인 근로장려금을 지급하는데, 지방정부 근로장려금은 주로 연방 근로장려금 산정액에 일정 비율을 더해주는 방식으로 산정된다. 한국의 지방정부도 이를 참고할 만하다. 영국 제도의 특징은 수급자격에 근로시간 하한이 있다는 것이다. 즉 일정 시간 이상 근로해야만 수급자격이 있는 것이다. 또한 주당 30시간 이상 근로하는 경우에 대한 할증금도 있다.<sup>95)</sup> 그런데 이러한 불연속은 소득재분배 및 근로유인에 왜곡을 초래할 수 있으므로 주의가 필요하다.

한국의 경우 총소득이 매우 낮은 수준에서는 생계급여와 주거급여가 순소득의 대부분을 차지하고, 근로·자녀장려금의 비중은 매우 낮다. 총소득이 증가할수록 생계급여의 비중이 빠르게 줄어드는 대신 근로장려금의 비중은 증가한다. 같은 총소득 수준에서 근로장려금의 소득지원효과를 비교하면 ‘단독가구<무자녀홀벌이가족가구<한자녀한부모가구<한자녀홀벌이가족가구’ 순이다. 2018년 세법 개정을 통한 근로·자녀장려금 확대로 소득지원효과가 상당히 커졌는데 특히 유자녀가구의 경우 증가 폭이 더 크다. 한편 주거급여는 총소득

94) 이는 기여기반 실업급여의 경우, 기여액, 가입기간, 실업기간 등을 추가로 설정해야 하는데, 본 연구의 취지에 맞는 모집단에서 이러한 정보의 분포를 알 수 있는 (공개된) 자료가 없기 때문이다.

95) 앞서 제2장에서 살펴보았듯이 2013년부터 CTC와 WTC는 UC로 점진적으로 대체되고 있다. 이에 따라 예외적인 경우를 제외하면 CTC 및 WTC의 신규신청은 불가능하다.

이 소득상한 미만일 경우 급여액이 총소득과 관계없이 일정하게 산정되므로 저소득가구의 순소득에서 차지하는 비중이 크고, 소득상한 인근에서 소득재분배에 왜곡을 일으킨다. 2018년 세법개정은 이러한 왜곡을 다소 완화하였다.

미국의 경우 무자녀가구의 순소득은 한국의 생계급여에 해당하는 SNAP이 대부분을 차지하고, EITC의 비중은 한국의 동일한 상황에서 근로장려금이 차지하는 비중보다 낮다. 유자녀가구의 경우, 총소득이 매우 낮을 때는 SNAP과 TANF가 순소득의 대부분을 차지하지만 총소득이 증가할수록 EITC와 CTC의 비중이 커지고 SNAP과 TANF의 비중은 줄어든다. 특징적인 것은 CTC뿐만 아니라 EITC의 비중도 무자녀가구보다 한자녀가구에서 더 크다는 점이다.

영국의 경우 근로시간이 WTC의 근로시간 하한 미만일 때는 순소득이 주로 HB, 소득기반 JSA, (자녀가 있는 경우) CTC로 구성된다. WTC를 수급하는 경우에는 순소득 중 WTC가 차지하는 비중이 한자녀한부모가구에서 가장 크다. CTC가 순소득에서 차지하는 비중은 앞서 살펴본 한국, 미국보다 크고 안정적이다. 한편 HB의 소득재분배 왜곡 현상은 한국의 주거급여보다 약하다.

근로·자녀장려금이 저소득가구의 근로유인에 미치는 영향은 우선 한국의 경우 비경제활동인구의 근로유인은 확실하게 증진시킨다. 반면에 이미 노동공급을 하고 있는 저소득가구에 대해서는 잘 알려져 있듯이 점증구간에서는 근로유인을 증진시키지만, 점감구간에서는 약화시킨다. 특히 주거급여가 종료되는 총소득 수준이 근로장려금의 평탄구간 또는 점감구간에 위치하고 있어서, 근로장려금이 초래하는 노동공급 축소 유인이 주거급여 종료에 의해 더 악화된다. 불연속적인 주거급여(및 본 연구에서 다루지 않는 한부모 복지급여) 산정방식이 저소득가구의 노동공급을 왜곡할 우려가 있을 뿐만 아니라 근로·자녀장려금이 이 문제를 더 악화시킬 우려가 있는 것이다. 2018년 세법개정으로 이러한 현상은 미약하게나마 개선되었다. 또한 세법개정 후, 유자녀가구의 경우 총소득이 0에 가까울 때 METR이 음수이다. 이는 개정 전에는 자녀장려금이 생계급여와 중복 수혜가 불가능하였으나 개정 후에는 가능해졌기 때문이다. 총소득

이 매우 낮은 수준(개정 후 점증구간)에서는 개정 후 METR이 개정 전보다 낮지만, 개정 후에는 평탄구간이 시작되는 총소득 수준이 더 낮아서 '개정 후 평탄구간 시작점~개정 전 평탄구간 시작점'에서는 개정 후 METR이 더 높다.

미국의 경우, 우선 한국의 생계급여와 달리 SNAP을 수급하고 있더라도 총소득이 증가하면 순소득이 증가하므로 CTC와 EITC가 없더라도 비경제활동인구가 노동공급을 할 유인이 있다. 이는 한국의 경우 근로·자녀장려금이 없다면 생계급여를 수급하고 있는 비경제활동가구가 노동공급을 할 금전적 유인이 없는 것과 대비된다. CTC 및 EITC가 METR에 미치는 영향은 유자녀가구의 경우가 무자녀가구의 경우보다 훨씬 크다. 이는 유자녀가구만 CTC를 받을 뿐만 아니라, EITC 산정방식도 유자녀가구에 더 후하게 설계되어 있기 때문이다.

영국의 WTC는 근로시간 하한 조건과 30시간 할증금 때문에 비경제활동인구인 가구가 노동공급을 적게 할 금전적 유인은 전혀 주지 않으나, WTC의 근로시간 하한 이상 또는 30시간 이상으로 노동공급을 할 금전적 유인은 크게 제공한다. 이미 노동공급을 하고 있는 경우에도 WTC의 근로시간 하한에 해당하는 총소득 수준에서 METR이 급격하게 하락하고, 주당 근로시간 30시간에 해당하는 총소득 수준에서도 METR이 하락한다. 즉 영국의 WTC는 근로시간 하한 및 30시간 할증금에 따라 특정 구간에서 노동공급을 증가시킬 금전적 유인을 제공한다.

## 참고문헌

### [국문 자료]

- 국세청. 2009. 「2009년 근로장려금 조기 지급」. 보도자료. (9월 11일)  
\_\_\_\_\_. 2012. 『2012 국세통계연보』.  
\_\_\_\_\_. 2013. 『2013 국세통계연보』.  
\_\_\_\_\_. 2018. 『2018 국세통계연보』.
- 국토교통부. 2019. 『2018년도 주거실태조사 연구보고서』.
- 기획재정부. 2011. 「2011년 세법개정안 국회 재정위 의결」. 보도자료. (12월 28일)  
\_\_\_\_\_. 2013. 「2013년 세법개정안 상세본」. 보도자료. (8월 8일)  
\_\_\_\_\_. 2018. 「2018년 세법개정안 개조식」. 보도자료. (7월 30일)  
\_\_\_\_\_. 2018. 「2018년 세법개정안 상세본」. 보도자료. (7월 30일)
- 김태우, 우석진, 안종길, 빈기범. 2016. 「근로장려세제가 수혜가구의 소비에 미치는 영향」. 『유라시아연구』, 제13권 제1호.
- 박능후. 2011. 「근로장려세제 시행초기 효과 실증분석」. 『사회복지정책』, 제38권 제2호.
- 송헌재. 2012. 「근로장려세제 도입이 가구 노동공급에 미친 영향」. 『재정학연구』, 제5권 제4호.
- 송헌재, 방흥기. 2014. 「우리나라 근로장려세제의 고용창출 효과 분석」. 『경제학연구』, 제62권 제4호.
- 신상화. 2019. 「EITC 확대 개편이 가구소득 분포에 미치는 영향」. 『예산정책연구』, 제8권 제1호.
- 염경윤, 전병욱. 2014. 「근로장려세제(EITC)가 노동공급에 미치는 영향」. 『통계연구』, 제19권 제2호.
- 이대웅, 권기현, 문상호. 2015. 「근로장려세제(EITC)의 정책효과에 관한 연구 -성향 점수 매칭(PSM) 이중,삼중차이 분석을 중심으로」. 『한국정책학회보』, 제24권 제2호.
- 전영준, 남재량. 2011. 「저소득 근로자 지원정책의 실효성 분석: 실업보험, EITC, 최저임금제, 기초생활보장제도 상호 비교」. 『재정학연구』, 제4권 제2호.

- 정찬미, 김재진. 2015. 「근로장려세제(EITC) 지급기준 변경과 자녀장려세제(CTC) 도입이 홀벌이 및 맞벌이가구의 소득재분배에 미치는 효과」. 『사회보장연구』, 제31권 제1호.
- 조동희, 김종혁, 김홍중, 문성만, 윤여준, 임유진. 2018. 『소득주도 성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구』. 연구보고서 18-08. 대외경제정책연구원.
- 조선주. 2009. 「근로장려세제(EITC)가 여성의 노동공급에 미치는 효과 연구」. 『노동정책연구』, 제9권 제3호.
- Joyce, Robert. 2018. 「영국의 근로장려세제」. 『국제노동브리프』, 8월호. 한국노동연구원.

#### [외국문 자료]

- Barrow, Lisa and Leslie McGranahan. 2000. “The effects of the Earned Income Tax Credit on the seasonality of household expenditures.” *National Tax Journal*, Vol. 53, No. 4.
- Brewer, Mike. 2001. “Comparing In-Work Benefits and the Reward to Work for Families with Children in the US and the UK.” *Fiscal Studies*, Vol. 22, No. 1.
- \_\_\_\_\_. 2003. “The New Tax Credits.” Briefing Note, No. 35. Institute for Fiscal Studies.
- Brewer, Mike, Alan Duncan, Andrew Shephard, and María José Suárez. 2005. “Did Working Families’ Tax Credit work? The final evaluation of the impact of in-work support on parents’ labour supply and take-up behaviour in the UK.” HM Revenue and Customs Working Paper, No. 2.
- Chetty, Raj, John Friedman, and Emmanuel Saez. 2013. “Using differences in knowledge across neighborhoods to uncover the impacts of the EITC on earnings.” *American Economic Review*, Vol. 103, No. 7.
- Dahl, Gordon B. and Lance Lochner. 2012. “The impact of family income on child achievement: Evidence from the Earned Income Tax Credit.” *American Economic Review*, Vol. 102, No. 5.
- Dilnot, Andrew and Steven Webb. 1988. “The 1988 Social Security Reforms.” *Fiscal Studies*, Vol. 9, No. 3.
- Duncan, Alan and Christopher Giles. 1996. “Labour Supply Incentives and

- Recent Family Credit Reforms.” *The Economic Journal*, Vol. 106, No. 434.
- Eissa, Nada and Hilary W. Hoynes. 2004. “Taxes and the labor market participation of married couples: The Earned Income Tax Credit.” *Journal of Public Economics*, Vol. 88, No. 9.
- Falk, Gene and Margot Crandall-Hollick. 2018. “The Earned Income Tax Credit(EITC): An Overview.” Congressional Research Service.
- Goodman-Bacon, Andrew and Leslie McGranahan. 2008. “How do EITC recipients spend their refunds?” *Economic Perspectives*, Vol. 32, No. 2.
- Heckman, James, Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Peter Savelyev, and Adam Yavitz. 2010. “The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program.” *Journal of Public Economics*, Vol. 94, No. 1-2.
- Hotz, Joseph and John Scholz. 2003. “The Earned Income Tax Credit.” Robert Moffitt ed. *Means-Tested Transfer Programs in the United States*. University of Chicago Press.
- Hotz, Joseph, Charles Mullin, and John Scholz. 2010. “Examining the effect of the Earned Income Tax Credit on the labor market participation of families on welfare.” Working Paper.
- Hoynes, Hilary W. and Ankur Patel. 2014. “The Earned Income Tax Credit and the distribution of income.” Working Paper.
- Kennedy, Steven. 2012. “Changes to the Working Tax Credit hours rules for couples with children from April 2012.” Standard Note SN06267. House of Commons Library.
- Maxfield, Michelle. 2015. *The Effects of the Earned Income Tax Credit on Child Achievement and Long-Term Educational Attainment*. Institute for Child Success.
- Meyer, Bruce D. 2002. “Labor supply at the extensive and intensive margins: The EITC, welfare and hours worked.” *American Economic Review*, Vol. 92, No. 2.
- Meyer, Bruce D. and Dan T. Rosenbaum. 2001. “Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the labor supply of single mothers.” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, No. 3.
- Neumark, David and William Wascher. 2001. “Using the EITC to help poor

- families: New evidence and a comparison with the minimum wage.”  
*National Tax Journal* Vol. 54, No. 2.
- Nichols, Austin and Jesse Rothstein. 2015. “The Earned Income Tax Credit (EITC).” NBER Working Paper, No. 21211.
- OECD. 2005. *OECD Employment Outlook*.
- Saez, Emmanuel. 2010. “Do Taxpayers Bunch at Kink Points?” *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 2, No. 3.
- Short, Kathleen. 2014. *The Supplemental Poverty Measure 2013*. U.S. Census Bureau.
- Stanton, David. 1977. “The Take-up Debate on the UK Family Income Supplement.” *Policy and Politics*, Vol. 5.
- Strickland, Pat. 1998. “Working Families Tax Credit and Family Credit.” Research Paper No. 98/46. House of Commons Library.
- Strully, Kate W., David H. Rehkopf, and Ziming Xuan. 2010. “Effects of prenatal poverty on infant health: State Earned Income Tax Credits and birth weight.” *American Sociological Review*, Vol. 75, No. 4.
- Walker, Amy. 2018. “Universal Credit: What is it, how was it supposed to improve the benefits system and why is it so controversial?” *Independent*. (June 16)

#### [온라인 자료]

- 대한민국 정책브리핑. 「2019년 근로·자녀장려금 개편 핵심 내용」. <http://www.korea.kr/news/graphicsView.do?newsId=148855429>(검색일: 2019. 11. 15).
- 배소진. 2015. 「출출새는 근로장려금... 40억원은 부정수급 후 환수도 못해」. 『머니투데이』. (10월 6일). <http://m.mt.co.kr/renew/view.html?no=2015100610267670919>(검색일: 2019. 4. 9).
- 서울외국환중개. 「기간별 매매기준율」. <http://www.smbbs.biz/ExRate/StdExRate.jsp>(검색일: 2019. 4. 11).
- 소득주도성장특별위원회. 「소득주도성장이란」. [http://www.ilg.go.kr/html/sub2\\_1.do](http://www.ilg.go.kr/html/sub2_1.do)(검색일: 2019. 11. 15).
- Bank of England. “A millennium of macroeconomic data.” <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/statistics/research-datas>

- ets/a-millennium-of-macroeconomic-data-for-the-uk.xlsx?la=en&hash=73ABBF603A709FEEB1FD349B1C61F11527F1DE4(검색일: 2019. 4. 11).
- Bureau of Labor Statistics. "CPI-All Urban Consumers (Current Series)." <https://data.bls.gov/PDQWeb/cu>(검색일: 2019. 4. 8).
- e-나라지표. 「근로장려금 신청 및 지급현황」. [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2826](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2826)(검색일: 2019. 3. 8).
- HM Revenue and Customs. "Child and Working Tax Credits Statistics December 2018(Data Tables)." <https://www.gov.uk/government/statistics/personal-tax-credits-provisional-statistics-2013-to-2009>(검색일: 2019. 4. 27).
- \_\_\_\_\_. "Child and Working Tax Credit statistics: finalised annual awards - 2016 to 2017." <https://www.gov.uk/government/statistics/child-and-working-tax-credits-statistics-finalised-annual-awards-2016-to-2017>(검색일: 2019. 4. 27).
- \_\_\_\_\_. "Tax credits, Child Benefit and Guardian's Allowance." <https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowances-tax-credits-child-benefit-and-guardians-allowance/tax-credits-child-benefit-and-guardians-allowance>(검색일: 2019. 4. 26).
- IFS. "WTC and CTC rates." <https://www.ifs.org.uk/ff/taxcredits.xls>(검색일: 2019. 4. 10).
- \_\_\_\_\_. "Child Tax Credit and Working Tax Credit, WFTC, DPTC, DWA, FIS and Family Credit." <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/ff/taxcredits.xlsx>(검색일: 2019. 4. 25).
- IRS. "States and Local Governments with Earned Income Tax Credit." <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit/states-and-local-governments-with-earned-income-tax-credit>(검색일: 2019. 4. 9).
- \_\_\_\_\_. "Qualifying Child Rules." <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit/qualifying-child-rules>(검색일: 2019. 4. 9).
- KOSIS. 「품목성질별 소비자물가지수(2015=100)」. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1J17002&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1J17002&conn_path=I2)(검색일: 2019. 3. 21).

- OECD. 2017a. "Methodology." <https://www.oecd.org/els/soc/OECD-Tax-Benefit-model-Methodology.pdf>(검색일: 2019. 4. 30).
- \_\_\_\_\_. 2017b. "The OECD Tax-Benefit Model." <https://www.oecd.org/els/soc/OECD-Tax-benefit-model-Overview.pdf>(검색일: 2019. 4. 30).
- \_\_\_\_\_. 2018a. "The OECD tax-benefit model for Korea: Description of policy rules in 2018." <https://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages/TaxBEN-Korea-2018.pdf>(검색일: 2019. 6. 18).
- \_\_\_\_\_. 2018b. "The OECD tax-benefit model for the United Kingdom: Description of policy rules in 2018 [version: September 2018]." <https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-United-Kingdom-2018.pdf>(검색일: 2019. 9. 17).
- \_\_\_\_\_. 2018c. "The OECD tax-benefit model for the United States: Description of policy rules in 2018 [version: October 2018]." <https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-United-States-2018.pdf>(검색일: 2019. 9. 17).
- \_\_\_\_\_. 2019. "National Experts who contribute to the development and validation of the OECD Tax-Benefit model." <http://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages/TaxBEN-Network-of-country-experts.pdf>(검색일: 2019. 5. 1).
- \_\_\_\_\_. "Benefits and wages." <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>(검색일: 2019. 4. 30).
- \_\_\_\_\_. "Country policy descriptions." <http://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages-country-specific-information.htm>(검색일: 2019. 5. 1).
- \_\_\_\_\_. "Tax-benefit web calculator." <http://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages/tax-benefit-web-calculator/>(검색일: 2019. 5. 1).
- Paymentaccuracy. "Earned Income Tax Credit(EITC)." <https://paymentaccuracy.gov/program/earned-income-tax-credit/>(검색일: 2019. 4. 9).
- Tax Policy Center. "Earned Income Tax Credit: Number of Recipients and Amount of Credit, 1975-2016." <https://www.taxpolicycenter.org/statistics/eitc-recipients>(검색일: 2019. 4. 8).
- \_\_\_\_\_. "Earned Income Tax Credit Parameters, 1975-2018." <https://www.taxpolicycenter.org/statistics/eitc-parameters>(검색일: 2019. 4. 9).
- USDA. 2019. "USDA Proposes to Close SNAP Automatic Eligibility Loophole." (July 23). <https://www.fns.usda.gov/pressrelease/usda-011319>(검색일: 2019. 9. 24).

### [법률 자료]

- 「조세특례제한법」(시행 2009. 1. 1. 법률 제9272호, 2008. 12. 26, 일부개정). 제 100조의3.
- 「조세특례제한법」(시행 2012. 1. 1. 법률 제11133호, 2011. 12. 31, 일부개정). 제 100조의3.
- 「조세특례제한법」(시행 2013. 1. 1. 법률 제11614호, 2013. 1. 1, 일부개정). 제100 조의3.
- 「조세특례제한법」(시행 2018. 1. 1. 법률 제15227호, 2017. 12. 19, 일부개정). 제 100조의3.
- 「조세특례제한법」(시행 2019. 1. 1. 법률 제16009호, 2018. 12. 24, 일부개정). 제 100조의3.
- 「조세특례제한법」(시행 2009. 1. 1. 법률 제9272호, 2008. 12. 26, 일부개정). 제 100조의5.
- 「조세특례제한법」(시행 2012. 1. 1. 법률 제11133호, 2011. 12. 31, 일부개정). 제 100조의5.
- 「조세특례제한법」(시행 2014. 1. 1. 법률 제12173호, 2014. 1. 1, 일부개정). 제100 조의5.
- 「조세특례제한법」(시행 2017. 1. 1. 법률 제14390호, 2016. 12. 20, 일부개정). 제 100조의5.
- 「조세특례제한법」(시행 2018. 1. 1. 법률 제15227호, 2017. 12. 19, 일부개정). 제 100조의5.
- 「조세특례제한법」(시행 2019. 1. 1. 법률 제16009호, 2018. 12. 24, 일부개정). 제 100조의5.

### [컴퓨터 프로그램]

OECD. Tax-Benefit Model.

## Evaluation of In-work Benefits in Korea, the U.S. and the U.K.

Dong-Hee Joe, Yeo Joon Yoon, and Seongman Moon

This study analyzes the in-work benefit systems of Korea in comparison with the U.S. and the U.K., where similar systems have the longest history. Considering the purpose of the vast expansion of the systems in the Moon Jae-In administration, this study focuses on its impact on income support and incentives to work for low-income households.

Countries with in-work benefit systems also implement various other benefits in cash for low-income households. To analyze the impact of in-work benefits in relation with other benefits in cash, this study uses simulation based on the OECD Tax-Benefit Model (Taxben hereinafter). Because benefits and taxes vary, even for the same gross income, according to household characteristics, this study considers 4 household types that are representative of the recipients of the in-work benefits in Korea: single household; couple with 1 labor force without children; lone-parent with 1 child; couple with 1 labor force with 1 child. For the same reason, ages are fixed at 40 for adult and 6 for child; and rent is fixed at 20% of the average income of the country. Also, for simplicity, the household is assumed to receive social assistance instead of contribution-based unemployment benefits when income is sufficiently close to 0. The Working Tax Credit (WTC hereinafter), the U.K.'s in-work benefit, has minimum working hours requirements; and the hourly wage needs to be sufficiently low for a household to satisfy both the working hours

requirement and means test. For this reason, this study considers those cases corresponding to the minimum hourly wage, which is about 41% of the average income, for the U.K. Income support is measured by the share of net income, and incentive to work is measured by the impacts on (i) the amount of increase of net income when an inactive household starts earning wages and (ii) the Marginal Effective Tax Rate (METR hereinafter) when a working household's wage increases.

One noticeable feature of the U.S. system is inflation-indexing, which assures that benefit amounts in real terms do not decrease over time. Also, some U.S. local governments add their own in-work benefits proportional to the federal benefits, which can be of interest of Korean local governments. However, working hours requirements, the most peculiar characteristic of the U.K. system, risks causing distortions in redistribution and work incentives in certain income ranges.

In Korea, when income is little, social assistance and housing benefits account for most of net income, and the share of in-work benefits is very low. As income level rises, the social assistance's share rapidly decreases while the share of in-work benefits increases. For the same level of gross income, the magnitude of income support by in-work benefits for the 4 household types can be ordered as following: couple with 1 labor force with 1 child>lone-parent with 1 child> couple with 1 labor force without child>single household. The 2018 tax reform boosts the income-supporting effect of in-work benefits, especially for households with children. As a function of gross income, housing benefits take the form of a step function, which is constant below the income threshold and jumps down to 0 afterwards. This feature distorts redistribution of income around the threshold. This distortion is mitigated by the 2018 tax reform.

In the U.S., the Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP hereinafter), which is a form of social assistance, takes most of net income of households without children. For comparable households without children, the share of in-work benefits is lower than in Korea. For households with children, SNAP and the Temporary Assistance for Needy

Families (TANF hereinafter) account for most of net income when gross income is little. As gross income rises, their share decreases, and the share of in-work benefits increases. Not only the Child Tax Care (CTC hereinafter) but also the Earned Income Tax Credit (EITC hereinafter) take a larger share of net income when the household has a child.

For the low-income households in the U.K., net income mostly consists of housing benefits, the income-based Jobseeker's Allowance (JSA hereinafter; a form of social assistance) and the CTC when working hours are below the threshold of the WTC. When receiving the WTC, its share is the largest for lone-parents with 1 child. The share of the CTC is larger and more stable than in Korea and the U.S. Also, the distortion in income redistribution around the threshold of housing benefits is weaker than in Korea.

For inactive households in Korea, in-work benefits clearly increase their material incentives to work. For the working low-income households, however, in-work benefits reduce material incentives to work in the plateau and phase-out range. This negative effect is aggravated by the fact that the gross-income threshold for housing benefits is located in the plateau or phase-out range. That is, the distortion in low-income households' labor supply decision created by the discontinuity of housing benefits could be aggravated in the plateau and phase-out ranges of in-work benefits. This problem is mitigated, albeit weakly, by the 2018 tax reform. After the reform, the METR for households with children is negative when income is low enough. This is because the recipient households of social assistance are eligible for the CTC at the same time only after the reform. Roughly speaking, the reform reduces the METR for very low income levels; but, because the reform reduces the starting income level of plateau, it increases the METR for the income range between the two starting income levels of plateau before and after the reform.

For the recipients of SNAP in the U.S., an increase in gross income does not lead to an equivalent reduction of SNAP, unlike the social assistance in Korea, and thus the SNAP recipients have an incentive to work even in

the absence of in-work benefits. This is contrary to Korea, where the recipients of social assistance have no incentive to work without in-work benefits. The impact of in-work benefits on the METR is bigger for the households with children, not only because they are eligible for the CTC, but also because the EITC is more generous to them.

Due to the working-hour requirements and 30-hour element, the U.K.'s WTC offers, to inactive households, no incentive to work little but a large incentive to work full-time. For the working households, the METR drops rapidly around the gross income levels corresponding to the working-hour requirement and 30 hours per week. This clearly shows that the impact of the U.K.'s WTC on the incentives to work is concentrated in certain income ranges.

---

### 조동희(趙東熙)

Toulouse School of Economics 경제학 박사  
에너지경제연구원 부연구위원  
대외경제정책연구원 세계지역연구센터 선진경제실 유럽팀장  
(現, E-mail: dhjoe@kiep.go.kr)

#### 저서 및 논문

『브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책시사점』(공저, 2017)  
『소득주도 성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구』(공저, 2018) 외

---

### 윤여준(尹汝峻)

연세대학교 경제학 학사·석사  
University of Warwick 경제학 박사  
대외경제정책연구원 세계지역연구센터 선진경제실 미주팀장  
(現, E-mail: yoonyj@kiep.go.kr)

#### 저서 및 논문

『미국의 신정부 통상정책 방향 및 시사점: 미·중 관계를 중심으로』(공저, 2017)  
『소득주도 성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구』(공저, 2018) 외

---

### 문성만(文盛萬)

서강대학교 경제학 학사 및 석사  
미국 애리조나 주립대학교(Arizona State University) 경제학 박사  
스페인 카를로스 3세대학(Universidad Carlos III de Madrid) 경제학과 조교수  
서강대학교 경제학과 초빙교수  
대외경제정책연구원 국제거시금융실 국제거시팀장  
전북대학교 경제학부 부교수  
(現, E-mail: nopasanada0501@gmail.com)

#### 저서 및 논문

『미국 통화정책 정상화에 따른 출구전략 효과 및 시사점』(공저, 2015)  
『소득주도 성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구』(공저, 2018) 외

# KIEP 연구자료 발간자료 목록

## ■ 2019년

- 19-01 일본 임금정책의 요인분석과 정책시사점 / 정성춘
- 19-02 How to Position South Korea in a Dramatically Changing World / Danny Leipziger
- 19-03 2000년 이후 러시아 경제성장 요인 분석과 지속성장을 위한 과제 / 정민현·민지영
- 19-04 상품공간모형을 활용한 한·중·일 산업구조 분석 및 시사점 / 이보람·손원주
- 19-05 외화예금의 역할과 정책적 시사점 / 강태수·김경훈·양다영
- 19-06 미안마의 대외관계 정상화 경험과 북한에 대한 시사점 / 최장호·최유정·김법환·김미림
- 19-07 한·중·일의 스마트시티 해외진출 전략 비교 연구 / 이형근·나수엽
- 19-08 한·일 및 한·중·일 투자협정의 투자자-국가 분쟁해결제도 연구 / 엄준현
- 19-09 주요 선진국 근로장려금 제도의 영향평가 및 시사점 / 조동희·윤여준·문성만

## ■ 2018년

- 18-01 호주·뉴질랜드의 대아시아 경제협력 현황과 시사점 / 라미령·신만금·신민이
- 18-02 체제전환국의 WTO 가입경험과 북한 경제 / 최장호·최유정
- 18-03 중·미 간 경상수지 불균형과 위안화 환율의 관계 / 신평비·나수엽·박민숙
- 18-04 중국 모바일 결제 플랫폼의 혁신 발전과 시사점: 알리바바 사례를 중심으로 / 이현태·서봉교·조고운
- 18-05 중·EU 통상협안 분석과 한국에 대한 시사점 / 이철원·나수엽·임유진
- 18-06 일본의 산업경쟁력강화법 시행 성과: 사업재편을 중심으로 / 김규판

## KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

\* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

### ■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)  
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동  
대외경제정책연구원 연구조정실 기획성과팀  
연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144  
E-mail: sgh@kiep.go.kr

### ■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

## KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

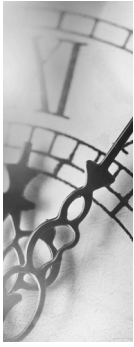
기 관 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지
개 인 회 원 <input type="checkbox"/>		
연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>		

\* 회원번호

\* 갱신통보사항

(\* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



## Evaluation of In-work Benefits in Korea, the U.S. and the U.K.

Dong-Hee Joe, Yeo Joon Yoon, and Seongman Moon

문재인 정부의 주요 경제정책 방향인 소득주도 성장에서 '가계소득 증대'는 중요한 축이다. 이를 위해 정부는 2018년에 세법을 개정하여 근로·자녀 장려금을 대폭 확대하였다. 이번 개정으로 수급 대상 가구가 약 170만 가구 늘어나고, 총 지급액도 약 2.6조 늘어날 전망이다. 본 연구는 이러한 근로장려 세제의 제도적 특성과 효과를 살펴보기 위해 이와 유사한 취지의 제도를 가장 오랫동안 실시해온 미국 및 영국과 비교·분석하였다. 특히 본 연구는 근로장려 세제의 효과를 저소득가구 대상 다른 정책들과의 관계 속에서 분석하기 위해 OECD의 Tax-Benefit Model이 제공하는 시뮬레이션을 이용하였다. 이를 통해 본 연구는 각국 제도의 특성을 밝히고, 각국의 제도가 저소득가구의 순소득과 근로유인에 미치는 영향을 분명하게 보여주었다.



9 788932 224664

ISBN 978-89-322-2466-4  
978-89-322-2064-2(세트)

정가 7,000원