

| 사회적 대화 논단 3주제 |

근로장려세제(EITC)의 어제, 오늘, 그리고 내일

현황 및 개선방안

김재진 한국조세재정연구원 부원장

- 전 대통령 직속 저출산고령사회정책운영위원회 지속발전분과위원
- 전 제17대 대통령직인수위원회 자문위원
- 전 한국지방세학회 부회장



올해 상반기 고용시장이 주춤하면서 소득1분위(하위 20%) 소득이 급감하는 동시에 분위별 격차가 확대되어 소득불평등 정도가 심화된 것으로 나타났다. 또한 청년실업률(10.1%)이 역대 최고 수준으로 치솟으면서 소득재분배 및 저소득층 문제에 대한 대책이 요구되고 있다. 이러한 가운데 정부는 「저소득층 일자리·소득 지원 대책」을 발표하면서 일하는 복지의 기본 틀로서 근로장려금의 지급대상 및 지급액 확대를 통하여 근로유인을 제고하고 근로빈곤층에 대한 소득지원을 강화하기로 하였다. 현재는 중위소득 50% 이하의 가구에 지원하던 것을 60~70% 수준까지 확대하여 국민기초생활보장제도(중위소득 30~50% 이하 지원)보다 넓은 범위를 포괄하여 지원한다. 그 결과 기존에는 1.2조 원의 예산을 투입하여 약 166만 가구의 근로빈곤층에 지원하던 데에서 3배 이상 확대된 3.8조 원의 예산을 투입하여 약 334만 가구를 지원할 계획이다.

1. 과거

근로장려금은 저출산과 고령화 그리고 잠재성장률 저하로 중장기 재정건전성이 위협받고

있는 가운데 양극화 현상 심화로 인한 국가의 재정부담을 최소화하면서 사회보험과 국민기초생활보장제도의 사각지대에 처한 근로빈곤층을 지원하기 위해 2009년에 도입되었다. 즉, 사회보험과 공공부조로 구성된 기존의 이원적 사회안전망으로부터 보호가 취약한 차상위 근로빈곤층을 위주로, 이들에 대한 소득지원을 통해 극빈층으로의 추락을 예방하고 근로의욕을 제고하기 위함이었다.

〈표 1〉 근로장려금의 구성

	일반국민	근로빈곤층	극빈층
2중 사회안전망	사회보험(1차 안전망)	X	국민기초생활보장제도 (2차 안전망)
↓		↓	
3중 사회안전망	사회보험(1차 안전망)	근로장려금 (2차 안전망)	국민기초생활보장제도 (3차 안전망)

가. 초기 수급요건

2009년 도입 당시 근로장려금 수급요건은 크게 ① 총소득요건(부부합산 소득 1,700만 원 미만), ② 부양자녀 요건(18세 미만 자녀 1인 이상 부양세대), ③ 주택요건(무주택 또는 5천만 원 이하 소규모 주택 한 채 소유), ④ 재산요건(소규모주택을 포함한 재산 합계액 1억 원 미만 세대)으로 구성되었다. 위 조건을 모두 만족하는 저소득 빈곤가구에 대하여 전년도 총소득 금액에 따라 최대 120만 원의 근로장려금을 1년에 1회 지급하는 단일구조 방식이었다. 그 이후 수차례에 걸쳐서 제도가 변경 및 확대되어 왔지만, 그 중에서 중요한 개편내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 2012년 개편에서는 기존의 단일구조 지급방식에서 부양자녀 수(무자녀/1자녀/2자녀/3자녀)에 따라 근로장려금을 차등화하였다. 총소득수준에 따라 점증구간(총소득이 증가할수록 근로장려금이 증가하는 구간), 평탄구간(총소득과 관계없이 최대지급액 지급), 점감구간(총소득이 증가할수록 근로장려금이 감소하는 구간)으로 나뉘고, 부양자녀 수에 따라 최대 지급액(각각 70만 원, 140만 원, 170만 원, 200만 원)이 달라지는 구조이다. 이러한 제도 변

경을 통하여 기존의 단일구조보다 저소득 근로빈곤층 가구의 형편(부양자녀)을 반영할 수 있고, 부양자녀 수가 많을수록 지급액을 높여 출산장려라는 정책목표도 반영하였다.

둘째, 2014년에는 자녀장려세제(CTC)를 도입하면서 결혼과 여성의 경제활동을 지원하고자 하는 정책목표에 따라 근로장려세제를 가구유형(단독가구, 홀벌이 가구, 맞벌이 가구)과 총소득기준에 따른 지급방식으로 변경하였다. 그리고 총소득기준에 따라 점증, 평탄, 점감구간으로 구별되고, 가구유형에 따라 최대지급액(각각 70만 원, 170만 원, 210만 원)이 달라지는 구조로 변경되었다.

셋째, 그간 소득과약의 미비로 근로소득자에게만 지급하던 근로장려금을 2015년부터 자영업자에게도 지급하기로 하였다.

넷째, 2017년과 2018년 각각 근로장려금 산정액을 약 10% 인상하였다.

〈표 2〉 근로장려세제의 주요 변화

년도	주요 제도 변경 내용
2009	- 지원금액 확대: 최대 80만원 ⇒ 120만원
2012	- 계산방식 변화: 단일구조⇒부양자녀 수 기준 - 지원대상 확대: 일부사업자(보험모집인, 방문판매원) 포함
2013	- 노인 1인 가구 적용 (무자녀 부부와 동일하게 적용)
2014	- 계산방식 변화 및 자녀장려세제 도입 - 부양자녀 수 기준 ⇒ 결혼여부, 맞벌이 등 구분
2015	- 지원대상 확대(기초생활수급자, 저소득 사업자 포함)
2017	- 최대급여액 10% 상향조정
2018	- 최대급여액 10% 상향조정
2019	- 지급대상 및 지급액 확대 및 근로빈곤층 소득 지원 강화

2. 현재

지금까지 제도의 적용범위를 확대하고, 최근 근로장려금 산정액도 상향조정하면서, 수급요건도 변화되었다. 가구요건은 전년도 12월 31일 기준으로, 배우자나 18세 미만 부양자녀가 있거나 또는 70세 이상인 부양부모가 있거나, 본인이 30세 이상이어야 한다. 소득요건은 전년도 총소득이 가구 유형별로 단독가구는 1,300만 원, 홑벌이 가구는 2,100만 원, 맞벌이 가구는 2,500만 원 미만이어야 한다. 재산요건은 전년도 6월 1일 기준으로 가구원 모두가 소유한 재산 합계액이 1억 4천만 원 미만이어야 한다.

통계청에서 발표한 2017년 근로장려금 지급가구 통계에 따르면, 수급가구의 연령은 40~60세 미만(53.2%), 부양자녀 수는 0명(69.8%), 주택보유는 무주택(68.7%), 재산규모는 5천만 원 미만(22.9%), 총급여액규모로는 1백만~2백만 원 미만(10.6%) 특징을 갖는 가구의 분포가 가장 큰 것으로 나타났다.

총예산도 초기에는 약 4,537억 원이 소요되었지만, 2017년에는 1조 1,416억 원까지 증가하였다. 수급가구는 초기의 59만 1천 가구에서 2017년에는 157만 가구까지 167% 증가하였다. 그러나 이러한 제도의 양적 확대에도 불구하고 실질적으로는 가구당 평균 지급액이 초기에는 약 77만 원이었지만, 2017년에는 약 73만 원으로 오히려 감소하였다.

〈표 3〉 근로장려제 수급가구수, 총지급액, 가구당 평균 지급액

(단위: 천 가구, 억 원, 만 원)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
수급가구	591	566	522	752	783	846	1281	1439	1570
총지급액	4,537	4,369	4,020	6,140	5,618	7,745	1,0565	1,0573	1,1416
가구당 평균	76.8	77.2	77.0	81.6	71.7	91.5	82.5	73.5	72.7

이는 그동안 수급요건의 완화, 자영업자로의 적용 확대로 총예산과 수급가구 등이 양적으로 확대되었지만, 실질적인 지원수준은 물가상승률을 감안한다면 크게 감소하였다는 것을 의미한다. 따라서 정부가 발표한 2018년의 세법개정안은 그동안 근로빈곤층에 실질적인 소득지원 효과가 미미하다는 비판을 감안하면, 늦었지만 바람직한 개편방안이라고 판단된다.

3. 미래

가. 2018년 세법개정안

2018년 세법개정안에 따르면 청년빈곤을 해결하고자 기존에는 30세 미만 단독가구는 배제하였던 것을 30세 미만 단독가구를 포함하는 한편, 재산요건도 가구당 1.4억 원 미만(재산, 1억 원 이상시 지급액 50% 감액)에서 가구당 2억 원 미만(재산, 1.4억 원 이상시 지급액 50% 감액)으로 지급요건이 완화되었다. 소득요건 또한 가구유형(단독/홀벌이/맞벌이)에 따라 기존 1,300만 원/2,100만 원/2,500만 원 미만에서 2,000만 원/3,000만 원/3,600만 원 미만으로 대폭 확대되었다. 이에 따라 단독가구의 경우, 독신고령가구의 근로빈곤 문제를 완화하기 위해 중위소득의 100% 수준까지 확대하였고, 홀벌이 및 맞벌이가구는 기초생활보장제도(중위소득의 30~50%이하 지원)보다 넓은 수준인 중위소득의 65% 수준까지 확대되었다. 최대지급액도 가구유형에 따라 기존 85만 원/200만 원/250만 원에서 150만 원/260만 원/300만 원으로 인상되었다.

이처럼 정부가 2018년 세법개정안을 통하여 근로장려세제의 지원규모와 대상을 대폭 확대하였지만 유사한 제도를 도입하여 운영하고 있는 해외 주요국과 비교하면 아직도 낮은 수준이

[그림 1] 주요국의 근로장려금 지급률 및 GDP대비 지출비중



다. 우리나라의 근로장려금 지급률(=지급가구/전체가구)은 8.1%(157만 가구) 수준이며, GDP 대비 근로장려금 지출 비중은 0.07%(1.2조 원)이다. 이는 미국(21.7%, 2,766만 가구), 영국(8.6%, 224만 가구), 캐나다(10.1%, 144만 가구), 뉴질랜드(11.5%, 21만 가구)와 비교해 매우 낮다. GDP 대비 지출비중 또한, 미국(0.38%, USD 701.2억), 영국(0.36%, GBP 70.2억), 캐나다(0.06%, CAD 11.7억), 뉴질랜드(0.2%, NZD 5.2억)와 비교해 한참을 밑도는 수준이다.

나. 중위소득에 의한 한 적정 급여수준 판단

저성장 현상의 지속과 경기부진으로 인하여 우리나라 전체 소득분배지표는 악화되었다. 2016년 중위소득 50% 이하 상대빈곤율은 14.7%로 전년대비 0.9%p 증가하였다. 특히, 저소득층은 임시직 일자리 등의 감소로 소득저하 정도가 심하다. 우리나라 빈곤가구의 특징은 노인, 한 부모, 청년 등 단독가구의 빈곤이 두드러진다는 것이다. 66세 이상의 고령층 빈곤이 심하고, 청년 단독가구의 빈곤율이 지속적으로 증가하고 있다. 특히, 빈곤의 고착화로 부모 세대의 빈곤이 청년층으로 대물림되고 있다.

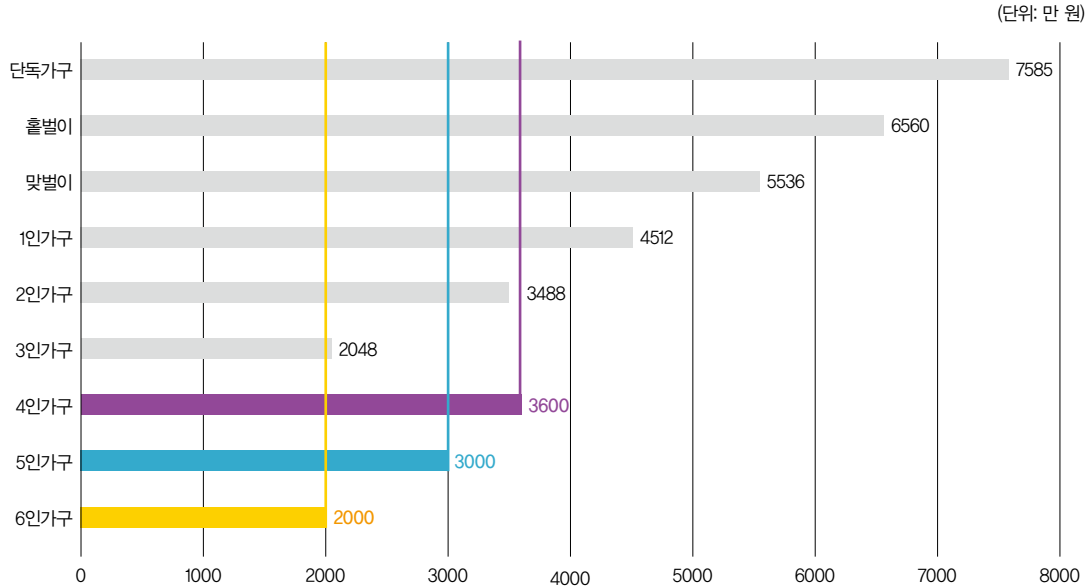
매년 보건복지부에서 발표하는 기준중위소득의 50% 이하 계층을 차상위계층이라고 한다. 차상위계층은 정부의 기초생활 지원이 필요한 취약계층으로 분류되며, 기준중위소득의 40~50%에 속하는 계층은 소득이 사회복지제도의 기준보다는 높고, 최저생계비와 비교해서는 낮은 사각지대에 놓여 있다. 2019년 가구원 수에 따른 기준중위소득(연소득)은 1인 가구 2,048만 원, 2인 가구 3,488만 원, 3인 가구 4,512만 원, 4인 가구 5,536만 원, 5인 가구 6,560만 원 수준이다. 이에 따라 기준중위소득의 40~50% 구간은 1인 가구 819~1,024만 원, 2인 가구 1,395~1,744만 원, 3인 가구 1,805~2,256만 원, 4인 가구 2,214~2,768만 원, 5인 가구 2,624~3,280만 원이다.

〈표 4〉 가구원 수에 따른 기준중위소득(연소득)

(단위: 만원)

가구	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구
금액	2,048	3,488	4,512	5,536	6,560
기준중위소득 40~50%구간	819~1,024	1,395~1,744	1,805~2,256	2,214~2,768	2,624~3,280

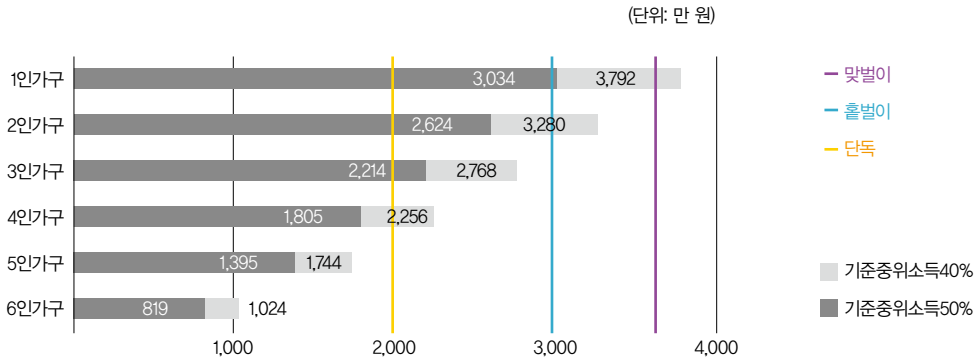
[그림 2] 2019년 기준중위소득 및 가구유형별 소득요건(개정안)



앞서 언급했던 바와 같이 근로장려금의 목표 중 하나는 기존의 사회보장제도의 사각지대에 놓인 계층을 보호하는 것이다. 그렇다면, 2018년 세법개정안에 따른 근로장려금 소득기준은 사각지대 계층을 충분히 포함하고 있는가? 2018년 개정안의 가구유형별 소득요건은 단독가구 2,000만 원 미만, 홀벌이 가구 3,000만 원 미만, 맞벌이 가구 3,600만 원 미만 가구이다. 이를 기준중위소득과 비교해 보면 단독가구는 1인 가구 기준중위소득의 98%, 홀벌이 가구는 3인 가구 기준중위소득의 66%, 맞벌이 가구는 4인 가구 기준중위소득의 65% 수준이다. 가구 유형별로 포괄범위가 크게 차이가 나며 일관성도 결여된다. 또 가구원 수에 따라 적정 포괄범위를 벗어나는 경우도 발생한다.

그렇다면 사각지대 계층은 얼마나 포함하고 있을까? 기준중위소득의 50% 수준을 사각지대 계층점이라고 보았을 때, 단독가구의 경우 1인 사각지대 계층점의 195%, 홀벌이 가구의 경우 3인 가구 사각지대 계층점의 133%, 맞벌이 가구의 경우 4인 가구 사각지대 계층점의 130% 수준을 지원하게 된다.

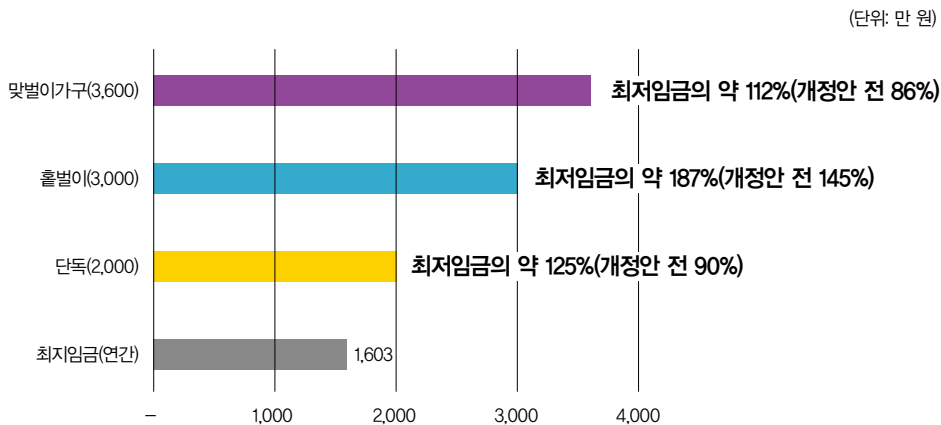
[그림 3] 기준중위소득 40, 50%점과 근로장려금 소득요건(개정안) 비교



다. 최저임금을 고려한 적정 급여수준

최저임금 수준과 비교하면 어떨까? 2019년 최저임금은 2018년 최저임금(7,530원)에서 10.9% 인상된 8,350원이다. 최저임금을 받는 근로자가 주 40시간씩 근무하였을 때, 연간 계산금액을 근로장려금 소득요건과 비교해 보면, 단독가구의 소득요건은 1인 최저임금의 약 125%(2018년 90%), 홀벌이 가구의 소득요건은 1인 최저임금의 187%(2018년 145%), 맞벌이 가구의 소득요건은 2인 최저임금의 112%(2018년 86%) 수준이다. 가구유형별로 최저임금과 비교한 근로장려금의 지원수준의 일관성이 결여된다.

[그림 4] 최저임금과 근로장려금 소득요건(개정안) 비교



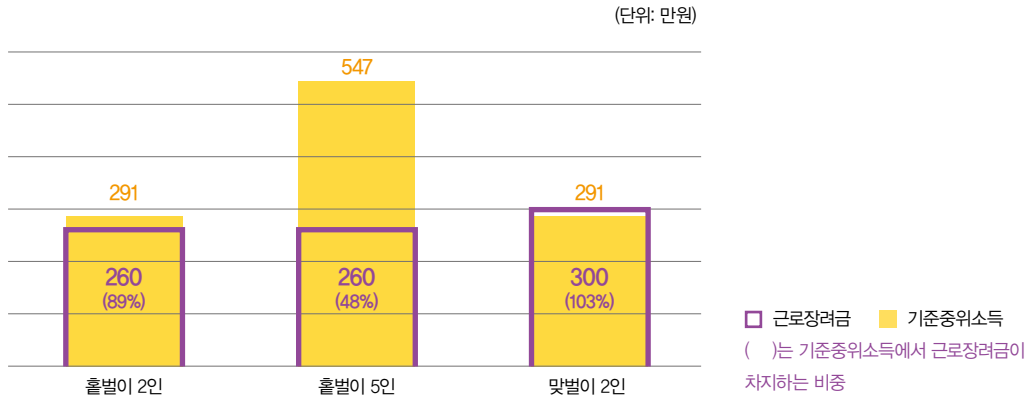
라. 개선방향

미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드는 우리나라의 근로장려금 제도와 유사한 근로연계형 복지제도를 운영하고 있지만, 나라마다 세부적인 내용에서는 차이가 있다. 우리나라와 주요국의 근로장려제도의 가장 큰 차이점은 지급 요소 중 '부양자녀요소'이다. 주요국의 근로장려금은 부양자녀 수에 따라 소득요건과 지급액 수준을 차등화하고 있지만, 우리나라는 2015년 자녀장려금(Child Tax Credit)제도 신설과 함께 기존의 근로장려금에서 자녀요소가 삭제되어 자녀수에 상관없이 가구유형과 소득수준에 따라 근로장려금이 차등 지급되고 있다. 자녀장려금이 자녀요소를 포함하기 때문에 상관없을 것 같지만, 외국의 경우에도 자녀장려금 제도가 별도로 존재함에도 불구하고 이와 상관없이 근로장려제도는 부양자녀수에 따라 지급액을 차등화하고 있다.

그 결과 우리나라의 근로장려제도는 가구 상황에 따라 지급금액의 규모가 형평에 맞지 않는 경우가 다수 발생한다. 예를 들면 최대 근로장려금을 지급받는 홑벌이 2인 가구와 홑벌이 5인 가구를 비교해보면, 근로장려금은 260만 원으로 동일하지만, 5인 가구의 기준중위소득은 547만 원으로 2인 가구의 291만 원에 비하여 256만 원이나 높다. 그러나 근로장려제에서는 위의 2가구 모두 홑벌이 가구로 동일하게 취급되어 가구원수와 상관없이 260만 원만 지원받게 된다. 상대적으로 열악한 홑벌이 5인 가구의 상황이 제도에 전혀 반영되지 않는 문제가 발생한다.

다른 사례로 최대 근로장려금을 지급받는 맞벌이 2인 가구와 홑벌이 5인 가구를 비교해보면, 상황은 더욱 심각하다. 홑벌이 5인 가구는 맞벌이 2인 가구(300만 원)의 근로장려금보다 40만 원 적은 260만 원을 지원받지만, 복지제도의 기준이 되는 중위소득에 의하면 홑벌이 5인 가구의 기준중위소득(547만 원)은 맞벌이 2인 가구(291만 원)보다 256만 원 더 높다. 이는 부양자녀수를 전혀 고려하지 않은 현행 제도로 인하여 발생하는 문제이다.

[그림 5] 가구유형별 근로장려금 및 기준중위소득 비교



미국의 경우, 자녀수에 따라 소득요건을 다르게 하고, 최대지급액에도 차등을 둔다. 미국의 EITC제도는 2017년 기준으로 자녀 수 0명, 1명, 2명, 3명 이상에 따라 최대지급액은 각각 \$510, \$3,400, \$5,616, \$6,318로 차등 지급되고 있다. 저소득가구의 자녀수에 따라 형평에 알맞은 근로장려금을 지급하고 있다. 미국 이외에도 유사제도를 도입하고 있는 국가도 마찬가지로 지이다.

2019년에 적용되는 근로장려금 개정안이 이전과 비교해 지급 규모와 대상이 대폭 확대되어 더 넓은 범위의 저소득 가구가 지원을 받을 것으로 보인다. 지급방식 또한, 실질적으로 생계가 어려운 시점에 맞춰 당해 연도 반기별 지급(단, 근로소득자에 한함)으로 조정된다고 한다. 하지만, 지급 규모와 대상이 계속해서 확대된다고 하여도, 지금의 근로장려금 제도는 부양자녀 수에 따른 가구의 상황을 전혀 고려하지 못하고 있다. 사각지대 계층을 보호하고자 하는 복지제도의 성격의 근로장려제도가 지금처럼 부양자녀 수를 전혀 고려하지 않고 단지 가구유형에 따라 지급액을 달리함에 따라 발생하는 문제이다. OECD 53개국 중 출산율 53위를 기록하고 있는 지금, 자녀수를 고려한 근로장려제도로의 정책 전환을 적극적으로 고려할 시점이다.