

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

근로자 소득지원정책의 발전방향: 근로장려세제의 확장

전병목 한국조세재정연구원 선임연구위원 / byungj@kipf.re.kr

- 01 서론
- 02 분석 결과
- 03 정책제언
- 04 나가는 글
참고문헌

2022.12.30.

No.139



요약

- 주요 근로자 소득지원정책인 근로장려세제의 발전방향을 모색할 필요
 - 근로장려세제가 근로유인 제공과 소득재분배를 달성할 수 있는 연 5조원 규모 제도로 성장함에 따라 제도대상 설정과 효과성을 재점검할 필요
 - 소득분포 변화 추이를 바탕으로 형평성 관점의 재평가와 구성요소별 효과성 분석에 기반한 제도개선 방안을 제시
- 현행 근로장려금은 소득 1, 2분위에 집중된 지원을 하고 있으나, 가구유형에 따른 중립성, 맞벌이가구의 낮은 자녀장려금 수급률, 제약적 재산기준 등 개선점도 존재
 - 단독가구와 맞벌이가구 간 소득기준 중립성을 확보하고 재산기준의 완화, 맞벌이가구의 자녀양육 비용 등을 감안한 소득기준 설정 등 필요
- 근로장려금 구성요소별 효과 분석 결과, 저소득층을 대상으로 한 점증율 인상과 지원금액 인상이 지원대상 확대보다 효율성 측면에서 우위에 있는 정책
 - 지원금액 인상은 빈곤율, 지니계수 측면에서 현 제도와 비슷하거나 효율적이었으며, 지원대상 확대는 현 제도보다 낮은 수준의 효율성을 보임
 - 소득분포 변화는 중하위 소득계층 간 소득격차 축소에 집중할 필요성 시사
- 일반균형분석 결과는 개인단위 전환을 제외한 제도 변경은 거시경제적 영향이 제한적이었으며, 자원조달 수단은 거시경제와 재분배에 장단점이 있어 한 세원への 집중은 바람직하지 않음

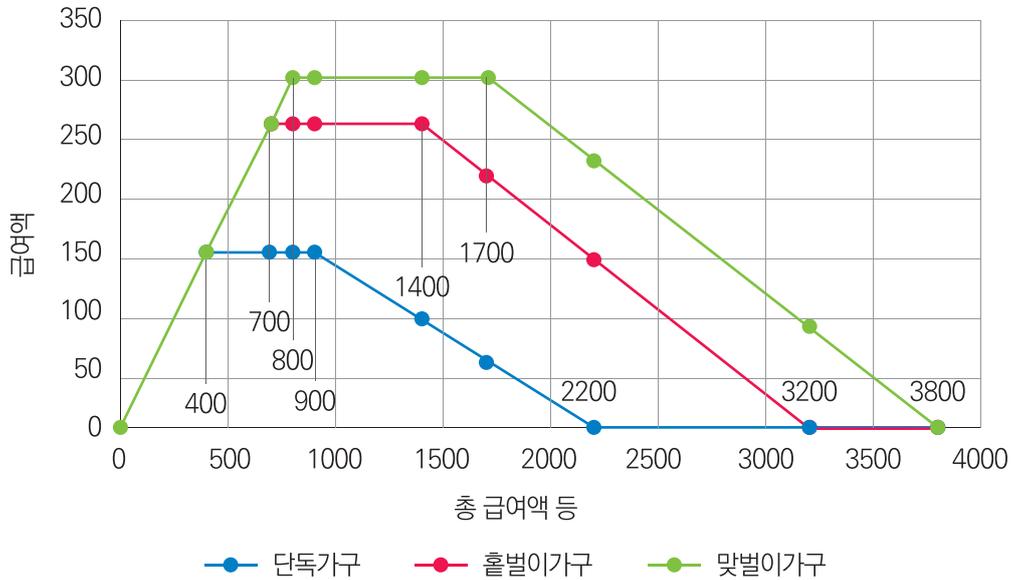
※ 본 조세재정브리핑은 '전병목, 전영준, 『근로자 소득지원정책의 발전방향: 근로장려세제의 확장』, 한국조세재정연구원, 2022(발간 예정).' 중 일부 내용을 발췌 요약한 것임

01 서론

- 근로장려세제(자녀장려세제 포함)는 2018년 대폭적인 제도 확대 이후 연간 총지출 5조원에 이르는 중요한 제도로 성장
 - 기존의 노동시장효과 중심의 분석에서 보다 일반화된 제도가 갖추어야 할 다양한 관점의 형평성, 소득지원 효과, 그리고 경제 전반에 미치는 영향들을 모두 살펴볼 필요
 - 근로장려세제(2022년 기준)는 단독가구, 홑벌이가구, 맞벌이가구를 대상으로 최대급여 150만원, 260만원, 300만원을 소득기준 2,200만원, 3,200만원, 3,800만원 이하 가구에 소득수준에 따라 증가-유지-감소하는 구조로 지급하는 제도
 - 자녀장려세제(2022년 기준)는 홑벌이가구, 맞벌이가구를 대상으로 4천만원 이하 소득가구에 자녀 1인당 70만원을 지급하되, 2,100만원, 2,500만원 초과 시 초과금액에 따라 감액하여 지급하는 제도
- 근로장려세제의 수급 현황을 분석하고, 형평성 관점을 소득수준뿐만 아니라, 가구유형, 성, 연령 등으로 확장하여 분석

그림 1 근로장려금의 산정방법(2022년 지급)

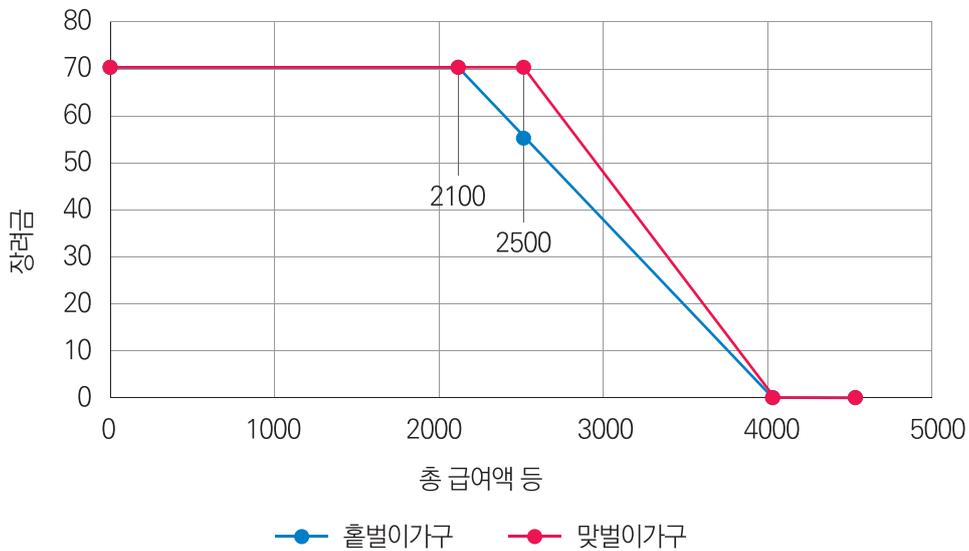
(단위: 만원)



자료: 저자 작성

그림 2 자녀장려금의 산정방법(2022년 지급)

(단위: 만원)



주: 자녀 1인당 지급금액임

자료: 저자 작성

- 동시에 근로장려세제를 구성하는 다양한 요소, 즉 점증구간, 평탄구간, 점감구간, 최대급여 등의 요소별 정책 효율성을 분석
- 소득분포 상황과 연계한 근로장려세제 제도 포괄 범위를 설정하고, 제도 확대 시 정책목적에 반영한 요소별 개선방안 마련이 중요
- 제도 변경의 개별 지표적 효과뿐만 아니라 거시경제적 파급효과를 일반균형모형을 통해 분석하여 균형 있는 시각도 제공할 필요
 - 빈곤율 등 소득재분배뿐만 아니라 노동, 성장(소득) 등 경제 전반의 영향을 종합적으로 분석
 - 재원조달 수단의 차이에 따른 효과도 분석하여 효과적인 제도운용 기반 제공

02 분석 결과

1. 형평성 분석

- 통계청의 「가계금융복지조사」 2020년 원자료를 바탕으로 제도 적용대상을 추정하고, 이를 바탕으로 분석
 - 조사 가구 수 규모가 가장 큰 자료(1만 8,064가구)
- 소득계층 간 재분배 관점에서 근로장려금은 소득 1, 2분위에 집중된 효과를 보이며, 이를 통해 소득 5분위 배율을 4.8% 개선
 - 자녀장려금은 유자녀 가구의 소득이 상대적으로 높아 소득 2분위의 수급률이 가장 높음
- 가구유형별로는 단독가구와 맞벌이가구의 대상 선정 기준에서 형평성 문제 존재
 - 단독가구 2인이 동일 소득에서 혼인하여 맞벌이가구가 되면, 장려금이 줄어들어 가구구성에 중립적이지 않음
 - 맞벌이가구의 근로 또는 자녀장려금 수급률은 7.2%로, 단독가구와 홑벌이가구 수급률보다 낮음
 - 자녀장려금 수급률은 2.6%로 홑벌이가구의 6.5%에 비해 크게 낮음
 - 홑벌이가구와 맞벌이가구의 동일한 자녀장려금 수급기준은 자녀양육의 비용 측면을 고려하지 못하므로 개선할 필요
- 근로장려금제도는 노동소득이 있는 가구에 대한 지원정책으로, 근로능력이 없는 빈곤가구를 대상으로 한 소득지원정책도 중요

2. 효과성 분석

- 지원금액 인상과 지원대상 확대시나리오로 구분하여 분석

- 지원금액 인상은 점증률 인상, 최대급여액 인상, 점증 구간 폐지 등으로 구성
- 지원대상 확대는 점감구간 연장, 최대급여구간 연장 등으로 구성
- 지원금액 인상시나리오는 저소득가구에 지원이 집중되어 대부분 기존 제도보다 빈곤율, 지니계수 개선에 효과적임(〈표 1〉, 〈표 2〉 참조)
 - 전반적으로 점증률 인상이 기존 제도보다 빈곤율 개선에 효율적이었으며, 최대급여액 인상은 주로 단독가구 빈곤율 개선에 효율적인 수단이었음
 - 지니계수 관점에서는 세 가지 대안 모두 현 제도보다 효율적인 방안
- 지원대상 확대시나리오는 상대적으로 고소득계층을 대상으로 하므로 빈곤율 개선 효율성은 낮으나, 지니계수 측면에서 여전히 효과적임(〈표 3〉, 〈표 4〉 참조)
 - 상대적으로 최대급여구간 확대가 빈곤율 및 지니계수 개선에 기여
- 근로장려금제도의 지원범위 결정에 중요한 소득분포 변화는 중위 이하 계층에 대한 지원 필요성을 보여줌
 - 시장소득 기준 P90(90백분위 경계소득)/P50(50백분위 경계소득) 비율은 안정적이며, 처분가능소득 P90/P50 비율은 꾸준히 하락 중
 - 시장소득 격차가 안정적이므로, 기존의 정부정책으로 처분가능소득 격차 축소 가능
 - 시장소득 기준 P50(50백분위 경계소득)/P10(10백분위 경계소득) 비율은 점진적 증가 추세이며, 정부 개입 후 처분가능소득 P90/P50 비율은 서서히 하락 중
 - 시장소득 격차가 확대 중이므로, 이에 대한 정책적 대응 필요
 - 주어진 재정여건하에서 정부지원 대상의 특정화 필요성 높음

표 1 지원금액 인상시나리오의 빈곤율 개선효과

(단위: %, %p)

구분	상대빈곤율(%)			10억원당 빈곤율 개선 폭 ¹⁾	
	도입 전	기존	인상 시	기존	인상 시
1. 최대급여 1.2배					
단독가구	19.9	19.3	19.2	-0.42	-1.46
홀벌이가구	17.0	15.5	15.4	-0.87	-0.83
맞벌이가구	8.6	8.4	8.4	-0.43	n.a
전체	22.0	20.7	20.6	-0.35	-0.29
2. 점증률 1.2배					
단독가구	19.9	19.3	19.2	-0.42	-1.13
홀벌이가구	17.0	15.5	15.3	-0.87	-1.66
맞벌이가구	8.6	8.4	8.4	-0.43	n.a
전체	22.0	20.7	20.6	-0.35	-0.41
3. 점증구간 폐지					
단독가구	19.9	19.3	18.6	-0.42	-2.35
홀벌이가구	17.0	15.5	15.0	-0.87	-1.02
맞벌이가구	8.6	8.4	8.4	-0.43	n.a
전체	22.0	20.7	20.4	-0.35	-0.32

주: 1) 10억원당 빈곤율 개선 폭은 EITC 도입 이전 대비 기존 제도, 기존 제도 대비 지원금액 인상시나리오의 변화에 대한 단위 예산당 빈곤율 개선 폭(%p)임.

자료: 저자 작성

표 2 지원금액 인상시나리오의 지니계수 개선효과

(단위: 지니pt)

구분	지니계수			1조원당 지니계수 개선 폭 ¹⁾	
	도입 전	기존	인상 시	기존	인상 시
1. 최대급여 1.2배	0.4353	0.4320	0.4318	-0.90	-0.91
2. 점증률 1.2배			0.4318		-1.01
3. 점증구간 폐지			0.4312		-1.03

주: 1) 1조원당 지니계수 개선 폭은 EITC 도입 이전 대비 기존 제도, 기존 제도 대비 지원금액 인상시나리오의 변화에 대한 단위 예산당 지니계수 개선 폭(%p)임.

자료: 저자 작성

표 3 지원대상 확대시나리오의 빈곤율 개선효과

(단위: %, %p)

구분	상대빈곤율			10억원당 빈곤율개선 폭 ¹⁾	
	도입 전	기존	인상 시	기존	인상 시
4. 점감구간 1.2배					
단독가구	19.9	19.3	19.4	-0.42	0.85
홀벌이가구	17.0	15.5	15.5	-0.87	0.17
맞벌이가구	8.6	8.4	8.3	-0.43	-0.52
전체	22.0	20.7	20.7	-0.35	0.01
5. 최대급여구간 1.2배					
단독가구	19.9	19.3	19.4	-0.42	1.01
홀벌이가구	17.0	15.5	15.4	-0.87	-0.23
맞벌이가구	8.6	8.4	8.3	-0.43	-0.62
전체	22.0	20.7	20.6	-0.35	-0.05

주: 1) 10억원당 빈곤율 개선 폭은 EITC 도입 이전 대비 기존 제도, 기존 제도 대비 지원대상 확대시나리오의 변화에 대한 단위 예산당 빈곤율 개선 폭(%p)임.

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료를 바탕으로 저자 계산

표 4 지원대상 확대시나리오의 지니계수 개선효과

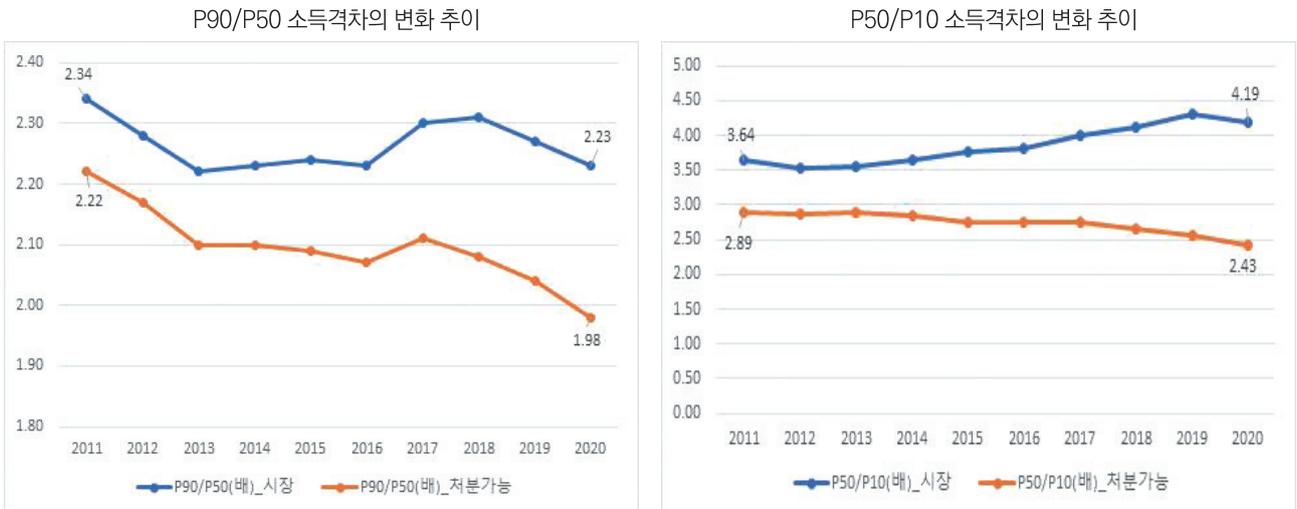
(단위: %p)

구분	지니계수			1조원당 지니계수 개선 폭 ¹⁾	
	도입 전	기존	확대 시	기존	확대 시
4. 점감구간 1.2배	0.4353	0.4320	0.4317	-0.90	-0.68
5. 최대급여구간 1.2배			0.4317		-0.73

주: 1) 1조원당 지니계수 개선 폭은 EITC 도입 이전 대비 기존 제도, 기존 제도 대비 지원대상 확대시나리오의 변화에 대한 단위 예산당 지니계수 개선 폭(%p)임.

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 원자료를 바탕으로 저자 계산

그림 1 분위별 소득격차의 변화



주: p90, p50, p10은 각각 소득 90%, 50%, 10% 분위 경계값을 의미함

자료: 통계청 국가통계포털, 「가계금융복지조사」, <https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2022. 6. 28.

03 정책제언

(제언 1) 지원대상의 특정화 필요

- 중하위 소득계층 간 시장소득 격차 확대에 대응하기 위해 이들 계층에 집중된 소득지원정책이 중요
 - 중상위 계층 간 소득격차는 상대적으로 안정적이며 조세정책 등으로 인해 처분가능소득 분포가 꾸준히 개선 중이므로 추가 개입 필요성 낮음

(제언 2) 재원조달 구조의 다양화

- 근로장려세제의 확장에 따라 기존 소득세 기반 재원 조달 구조에서 벗어나 소비세 등 효율적 세목의 역할 확대 모색할 필요

(제언 3) 단독가구와 혼인가구 간 형평성 제고와 재산요건 완화

- 단독가구에 비해 상대적으로 낮은 맞벌이가구의 소득기준을 형평성 관점에서 개선할 필요
 - 단독가구의 2배 수준으로 조정
- 중하위 소득계층을 대상으로 한 제도이므로 재산요건은 완화할 필요
 - 계층 상향 이동에 재산수준도 긍정적 요인이므로, 재산요건을 이상상황에 대응하는 수단 정도로 완화할 필요

(제언 4) 맞벌이가구의 자녀장려금 소득기준 상향

- 홑벌이가구와 동일한 소득기준으로 인상하여 맞벌이가구가 부담하는 추가적 양육비용에 대한 고려가 필요

04 나가는 글

- 지난 15여 년간 근로장려세제는 근로유인 제공과 소득지원이라는 두 가지 목적을 달성하는 중요한 소득지원제도로 성장하였으며, 향후 정책방향 설정이 필요
 - 단순 보조금제도의 근로저해 효과를 극복하는 긍정적 효과를 감안하여, 그 대상 설정과 구성요소 효율화 등의 과제 존재

- 소득분포 상황을 반영한 지원대상의 특정화, 효율적 재원조달 구조, 가구유형 간 형평성 제고와 빈곤탈출에 기여하는 재산요건 완화 등은 근로장려세제가 효과적인 소득지원정책으로 기능할 수 있도록 할 것임
 - 재원조달의 제약하에서 효과적인 제도 운용방안 모색은 정부 정책에 대한 국민들의 신뢰도를 높이는 데 기여

참고문헌

- 전병목·신상화, 『일하는 복지의 기본틀로서 EITC 역할 재정립을 위한 개편방안 연구』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2018.
- 전영준, 『최저임금제와 근로장려세제의 관련성 및 정책과제』, 한국노동연구원, 2019.
- 통계청, 『가계금융복지조사』, 원자료, 2020.
- 전병목·전영준, 『근로자 소득지원정책의 발전방향: 근로장려세제의 확장』, 한국조세재정연구원, 2022(발간 예정).