

미국 EITC의 근로유인 및 빈곤완화 효과에 대한 연구: 저학력 기혼여성을 중심으로

유 지 영 (이화여자대학교 사회복지전문대학원 BK21 박사후 연구원)

정 영 순 (이화여자대학교 사회복지전문대학원 교수)

1. 연구배경 및 연구목적

EITC는 근로빈곤층에게 근로소득의 일정비율을 급여로 제공함으로써 가처분소득을 높이는 동시에 근로유인 효과를 가질 수 있는 제도로 미국에서는 1975년 시작되어 현재 까지 사회보장제도의 핵심적 역할을 수행하고 있다¹⁾. 클린턴 행정부는 1993년 EITC를 대폭 확대하면서²⁾, ‘부양자녀가 있는 근로빈곤층 가정이 주당 40시간 이상 일하면 그들 모두는 빈곤을 벗어날 것이다’는 정책적 의지를 표명했는데, 여기서 근로유인정책이자 빈곤정책으로써의 EITC의 중요성을 짐작할 수 있다. 1993년 확대 정책은 1996년까지 점진적으로 이루어져 1994년부터는 부양자녀가 없는 근로빈곤층까지로 그 대상이 확대되었고, 1996년까지 최대급여액이 증가되었다. EITC는 여전히 그 영향력이 증가추세에 있다고 하겠다. 이러한 맥락에서 EITC는 근로빈곤층의 노동시장참여를 증대시키고, 나아가 사회 전체의 빈곤을 완화시키는 효과가 있을 것이라 예상된다.

따라서 본 연구는 미국의 Current Population Survey (CPS) 자료를 이용하여, EITC가 가지는 근로유인 및 빈곤완화효과를 실증적으로 검증한다. 본 연구는 EITC를 근로유인정책이자 빈곤정책으로 규정하고, 그것의 근로유인 효과만이 아니라 빈곤완화 효과까지 분석함으로써, 분석의 범위를 넓히고 동시에 기존 연구와의 차별성을 꾀한다. 분석대상은 저학력 기혼여성으로 좁힌다. 그 이유로는 첫째, 저학력 혼인커플은 경제적 어려움으로 남녀 모두 노동시장에 참여할 가능성이 커서 이 집단의 기혼여성들도 EITC의 직접적 수급자가 되기 때문이다. 둘째 EITC의 수급은 개인이 아닌 가족 단위로 이루어지

1) 참고로 EITC는 2000년 기준으로 약 31,471백만 달러가 지출되었고 총 신청자 수는 약 19,363천명이었다 (Hotz & Scholz, 2002)

2) Omnibus Reconciliation Act of 1993 (OBRA93) 법률의 일환 (Eissa & Hoynes, 1998).

기 때문에, 기혼여성의 경우는 자신의 노동시장참여와 소득에 대해 (가족을 단위로) 공동결정(joint decision)을 내릴 가능성이 크기 때문이다. Hotz and Scholtz (2002)도 남녀 모두 소득이 있는 혼인커플에서는 EITC의 효과가 예상과 다르게 나타날 수도 있음을 지적했다. 우리나라도 근로빈곤층 증가라는 배경속에서, 2008년 근로소득을 기준으로 2009년 말부터 EITC³⁾를 통한 근로장려금을 지급하기로 결정하였다. 지금 우리나라는 그 정책의 효과에 대한 실증적 증거가 축적되지 못한 시점이다. 그러므로 본 연구의 결과는 우리나라 EITC의 효과적인 운영을 위해서도 의미있는 방법론적 함의와 정책적 함의를 제시할 수 있을 것이다. 본 연구가 검증하고자 하는 구체적인 연구문제를 요약하면 다음과 같다.

- 근로유인효과 검증: EITC가 저학력 기혼여성들의 노동시장참여, 취업, 근로시간, 근로소득에 미치는 영향은 어떠한가?
- 빈곤완화효과 검증: EITC가 저학력 기혼여성들의 가처분소득과 빈곤여부에 미치는 영향은 어떠한가?

2. EITC의 최근 급여체계

EITC 수급의 조건을 아주 간단히 요약하면, 가족을 단위로 하며 그 가족에 일정 수준 이하 근로소득이 있을 것, 그리고 18세 이하 부양자녀가 한명 이상 있을 것이다. 1994년부터는 아동이 없는 근로빈곤층 가정도 대상자에 포함되었으나 여전히 주 수급자는 아니다. 그래서 대부분의 미국 EITC 지출은 적어도 한명 혹은 그 이상의 부양자녀를 가진 근로빈곤층 가정에게 돌아간다. 보다 구체적으로는 EITC 급여체계는 부양자녀의 존재 여부, 자녀수, 소득수준, 그리고 혼인상태에 따라 달라지는 구조이다. 그 기준들에 의해 그 가족의 조건이 결정되면 지급되는 수급액수는 점증구간, 급여증가율, 최대급여액, 점감구간, 급여감소율 등으로 결정된다.

<표 1> 미국 EITC의 최근 급여체계 (2003년) (괄호 안은 혼인커플) 단위: \$

	점증구간	급여 증가율	최대 급여액	평탄구간	급여 감소율	점감구간
자녀 0명	0 ~ 4990	7.7%	382	4990 이상 ~ 6240 (7240) 이하	7.7%	6240 (7240) 초과~ 11230 (12230) 이하
자녀 1명	0 ~ 7490	34.0%	2547	7490 ~ 13730 (14730)	16.0%	13730 (14730) ~ 29666 (30666)
자녀 2명이상	0 ~ 10510	40.0%	4204	10510 ~ 13730 (14730)	21.1%	13730 (14730) ~ 33692 (34692)

자료출처: 2004 Green Book, 최현수 (2001), IRS publication 2003을 이용해서 재구성

3) 우리나라 EITC는 국세청에 의하면 근로장려세로 번역되었다.

이렇게 볼 때, EITC가 근로빈곤층에게 되도록 유리하게 조정된다는 것은, 대개 점증 구간을 늘리는 것, 급여증가율을 높이는 것, 최대급여액을 높이는 것, 점감구간을 줄이는 것, 급여감소율을 줄이는 것이라 하겠다. 대개 2차 소득자의 (혼인커플의 경우 대개 여성) 근로의욕 감소를 방지하기 위해 급여감소율을 낮게 설정하는 경향이 있다. 이 의도가 어느 정도 반영된 것이, 현재 미국은 2003년 기준으로 급여감소율이 21.1%이고, 영국은 다소 높은 37%이다.

3. 분석, 분석모형, 분석방법

분석 자료는 미국의 대표적인 인구 노동 빈곤자료인 March CPS를 사용한다. 분석 기간은 미국 EITC의 변화과정을 충분히 포함하도록 1991년부터 2002년, 총 12년을 선택한다. 이 12년의 분석기간은 특히 1993년을 기점으로 1996년까지 점진적으로 있었던 클린턴 정부의 EITC의 대폭 확대의 효과를 충분히 포함할 수 있다⁴⁾. 표본은 배우자가 있는 저학력 (고졸미만) 기혼여성으로 연령대는 25세에서 65세로 좁힌다. 기혼여성 중, 이 연령대의 저학력 여성이 EITC의 영향을 받을 가능성이 큰 집단이기 때문이다. 독립변수는 EITC이고 종속변수는 노동시장참여, 취업여부, 근로시간, 근로소득, 가처분소득, 빈곤여부이다. 독립변수인 EITC의 측정 방법은, 미국 연방정부가 정한 연도별로 달라지는 최대급여액수(maximum credit, 단위 \$)이다⁵⁾. 통제변수로는 정책변수들 (현금부조인 TANF정책, 현물급여, 최저임금제, child support 등), 거시 경제적 변수 (실업률), 개인의 사회 인구학적 변수들(부양자녀수, 연령, 인종, 지역 등의 더미변수)이 포함되었다. 분석방법은 다중회귀분석과 로지스틱 회귀분석을 사용한다. 변수 중에서 금액을 나타내는 수치들은 2002년 달러를 기준으로 물가상승률만큼 조정되었다.

4. 주요결과

EITC가 저학력 기혼여성들의 노동시장참여, 취업, 근로시간, 근로소득, 가처분소득, 빈곤에 미치는 영향을 분석한 결과는 아래 표 2와 같다.

아래 표 2에서 보이듯이, EITC가 저소득층 기혼여성의 노동시장참여 및 취업에 미치는 영향은 부정적으로 나타난다. 노동시장참여에 미치는 영향은 회귀계수 -0.154 로 나타

4) 미국에서 EITC 확대는 1986년, 1990년, 1993년에 있었다.

5) 연방정부가 정한 EITC 외에 주별 EITC를 동시에 가지는 주가 있는데, 이 경우도 함께 측정되었다. 예를 들어, 2002년의 경우는 10개의 주정부가 '주별 EITC (state EITC)' 를 운영했는데, 이 경우는 연방정부가 정한 최대급여액에 추가로 주정부의 EITC급여액이 추가되어, 다른 주보다 최대급여액이 상대적으로 높다.

나고, 취업여부에 미치는 영향은 -0.196 나타나는데, 이 두 효과 모두 통계적으로 유의미하게 나타난다. 즉, EITC 최대급여액을 한 단위 증가시킬 때마다 저학력 기혼여성의 노동시장참여 가능성은 약 15.4%, 취업은 약 19.6% 가량 감소할 수 있음을 시사한다. EITC의 근로유인효과가 부정적으로 나타나는 이러한 결과는 Edgerton (2002)나 Eissa and Hoynes (1998)의 결과와 대략 일치한다. EITC가 저학력 기혼여성들의 근로시간에 미치는 영향과 근로소득에 미치는 영향은 통계적으로 무의미하게 나타난다.

EITC는 빈곤에 대해서는 통계적으로 유의미한 효과를 보이지 않으나, 가처분소득은 감소시키는 것으로 나타난다 (회귀계수 -0.117). EITC가 기혼여성의 노동시장 참여나 취업을 감소시켜 전체적으로 가정의 총 소득이 감소했을 가능성을 시사한다. 통계적으로 유의미하게 나타난 가처분소득의 감소가 빈곤의 유의미한 증가로 이어지지 않은 것은, 그 가처분소득의 감소 위치가 빈곤선 근처의 여성보다는, 빈곤선에서 많이 떨어진, 즉 소득수준이 매우 높은 여성들, 또는 매우 낮은 여성들 사이에서 발생했음을 보여준다.

<표 2> EITC의 근로유인 및 빈곤완화 효과: 저학력 기혼여성 (1991 ~ 2002년)

	노동시장참여	취업	근로시간	근로소득	가처분소득	빈곤
EITC	-0.154 *	-0.196 **	-0.031	0.110	-0.117 ***	0.051
	(0.073)	(0.072)	(0.049)	(0.135)	(0.024)	(0.102)
TANF	-0.127 *	-0.148 *	0.047	0.214 *	0.028	0.055
	(0.058)	(0.058)	(0.038)	(0.106)	(0.019)	(0.086)
time limits	0.067	0.086 +	0.020	0.076	0.016	-0.042
	(0.048)	(0.048)	(0.031)	(0.085)	(0.016)	(0.073)
waivers	-0.030	-0.013	-0.012	-0.038	0.021 *	-0.079 *
	(0.025)	(0.025)	(0.017)	(0.046)	(0.008)	(0.036)
현물급여액수	0.327 ***	0.351 ***	0.062	0.372 *	0.230 ***	-0.450 ***
	(0.081)	(0.080)	(0.053)	(0.147)	(0.027)	(0.113)
child support	-0.002	0.014	-0.063 *	-0.219 **	-0.055 ***	-0.015
	(0.043)	(0.043)	(0.028)	(0.078)	(0.014)	(0.061)
실업률	-0.698 ***	-0.627 ***	-0.041	-0.053	-0.083 ***	0.457 ***
	(0.052)	(0.052)	(0.033)	(0.092)	(0.017)	(0.077)
최저임금률	0.521 **	0.692 ***	-0.083	-0.155	0.068	-0.210
	(0.190)	(0.188)	(0.124)	(0.344)	(0.062)	(0.269)
표본수	40449	40449	17291	17291	40239	40449
R 제곱 / -2 log L	55220	55849	0.008	0.016	0.041	34073

+ : p <= 0.1, * : p <= 0.05, ** : p <= 0.01, *** : p <= 0.001

[표 참고: 위의 표에 나타난 통제변수 외에도 연령 더미변수, 자녀수 더미변수⁶⁾, 인종 더미변수, 지역 더미변수, 도시거주 여부 더미변수, 연도별 fixed effect, 주별 fixed effect 등이 통제변수로 포함되었다. 근로소득은 세금전 소득 (before tax earnings)이며, 가처분소득은 현물급여까지 포함한 세금후 소득 (after tax income)이다. 특히 가처분소득은 현물급여, 세금납부액, EITC 환급액 등이 감안되어 보정된 수치로, 여성들의 실제 경제수준에 보다 근접한 수치이다. 이 수치가 빈곤여부 결정에도 이용되었다]

6) 자녀수 1명인 경우의 더미변수와 자녀수가 2명 이상인 경우의 더미변수가 포함되었다. 기준그룹은 자녀수가 0인 경우, 즉 부양자녀가 없는 경우이다.

5. 토의 및 결론

본 논문의 분석 결과, 저학력 기혼여성들에 대한 EITC의 근로유인 및 빈곤완화 효과는 대략 부정적으로 나타났다. 일반적으로 EITC는 신청 조건이 일정 수준 이하의 근로소득이 있을 것을 요구하고, 매년 근로장려의 명목으로 현금이 지급되므로, 근로빈곤층의 노동시장 참여를 늘리고, 소득을 늘려 빈곤을 줄일 수 있을 것이라 예상된다. 그러나 이러한 예상은 이미 일반화시킬 수 없음이 과거 연구에서도 입증되었고, 본 연구에서도 다시 한 번 검증되었다. Eissa and Hoynes (1998)의 표현에 따르면, 이러한 본 연구의 결과는 기혼여성들에서 나타나는 ‘근로유인의 왜곡효과 (distortion of work incentives)’라 하겠다.

이에 대한 설명으로 가능한 것의 하나는, 기혼여성이 속한 가정의 소득이 점감구간에 속할 경우, 남성의 근로소득은 유지하고, 2차 근로소득자인 자신의 근로소득을 줄여 EITC의 혜택을 최대화하고 노동시장 참여를 억제할 가능성이 있다. 그리고 만약 평탄구간에 속하면, 역시 노동시장 참여를 줄이거나 혹은 변화시키지 않을 것이다. 이런 경우들이 결과적으로 근로유인의 왜곡 효과, 즉 노동시장 참여나 증가에 대한 억제 효과로 이어질 수 있다. 가처분소득이나 빈곤에 대한 영향은 그 여성이 벌던 근로소득이 얼마나 높은가에 따라 다소 달리 나타날 수 있을 것이다. 본 연구에 사용된 표본에서도 저학력 기혼여성의 80%가 점감구간에, 약 9%가 평탄구간에 속했으며 단지 11%만이 점증구간에 해당되는 소득수준을 가졌다 (2001년 기준). 즉, EITC의 급여체계상 개인의 (가족)소득이 특정 구간에 속할 경우는 (예를 들면, 평탄구간이나 점감구간에 속할 경우), 그 개인이 노동시장 참여, 근로시간, 근로소득을 늘리지 않거나, 혹은 감소시키는 방향으로 호응을 극대화할 수 있다. 동시에 EITC의 빈곤완화의 기능도 불확실해진다. 특히 2차 소득자로 인정되는 기혼여성의 경우는, 남성의 취업이나 소득이 아닌 자신의 취업과 소득을 먼저 포기할 가능성이 클 것이다.

또, 급여체계가 부양 자녀수에 따라 달라지고 (미국 EITC를 기준으로), 특히 평탄구간과 점감구간은 혼인커플이나 편부모냐에 따라 달라지므로, 자녀수나 혼인상태에 따라 EITC효과가 달리 나타날 가능성이 크다. 특히 남녀 모두가 근로소득이 있는 혼인커플의 경우는 여성이 취업했을 때 발생할 수 있는 다른 비용들, 보육비, 교통비, 의료비 등과 비교해서 남성에 비해 상대적으로 비중이 적은 자신의 근로소득과 EITC 혜택을 포기하는 경향이 있을 수 있다. 특히 남성의 소득이 있는 기혼여성이라고 해도, 남성과 여성 모두 비공식 불안정 노동시장에 속한다면, 공식적인 근로소득이 전혀 파악되지 않아 EITC 혜택에서 배제되거나, 공공부조나 의료보호 등의 복지에 대신 의존할 가능성도 있다. 이 경우에도 역시 EITC로 인해 기혼여성의 노동시장 참여가 줄고, 빈곤문제 해결도 모호해지는 결과로 이어질 수 있다.

2008년 EITC 시범 시행이 결정된 우리나라의 급여체계는, 현재 점증구간은 0원에서 800만원 미만이며, 급여증가율은 10%, 최대급여액은 80만 원, 평탄구간은 800만 원 이상 1200만원 미만, 점감구간은 소득 1200만원 이상 1700만원, 급여감소율은 16%로 책정되어 있다 (이하 국세청 홈페이지 참조). 대상은 재산가액이 1억원 미만이고 18세 미만 자녀등을 2인 이상 부양하는 근로자 가구이다. 시간의 제한상, 우리나라에 대한 함의를 이 논문에 구체화시키지는 못하지만, 역시 우리나라의 급여체계에서 여성들이 배제될 가능성, 소득과약이 어려운 문제, 기혼여성들이 노동시장참여를 줄일 가능성, 점감구간에 속하는 대상자에서 나타날 수 있는 부정적 효과 등의 측면에서 연구가 지속되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 최현수. 2001. EITC (Earned Income Tax Credit) 제도의 빈곤감소효과 및 소득재분배 효과 분석. 2001년 8월. 서울대학교 대학원. 사회복지학과. 문학석사학위논문.
- Browning, E. K. 1995. "Effects of the Earned Income Tax Credit on Income and Welfare." *National Tax Journal*. Vol. 48. No. 1. pp. 23-43.
- Committee on Ways and Means. 2004. *2004 Green Book*. US GPO.
- Department of the Treasury, Internal Revenue Service. 2003. "EITC: for Use in Preparing 2003 Returns". Publication 596.
- Edgerton, J. 2002. "The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Women." Stanford University. May 2002.
- Eissa, N. and H. W. Hoynes. 1998. "The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples." NBER Working Paper. #6856.
- Hotz, V. J. and J. K. Scholz. 2002. "The Earned Income Tax Credit." August 29, 2002.