

# 한국형 EITC, 여성적 관점에서 검토해야할 사항들

성은미(진보정치연구소)

## 1. 들어가며

한국형 EITC도입이 기정사실화되고 있다. 정부는 EITC 도입을 앞두고 영세자영업자에 대한 지급 명세서 제도를 도입했으며, 2007년 소득을 기준으로 2008년부터 한국형 EITC를 실시하겠다고 했다. 대상자는 96만가구의 168만명으로 추정하고 있으며, 최저생계비 120%를 기준으로 하겠다는 대략적인 윤곽을 밝힌 상태이다.

한국 EITC의 모형이 되고 있는 미국의 EITC는 노동빈곤문제해결의 대안으로 제출되었다. 그러나 운영과정에서 EITC는 여성 특히, 비혼모들을 주 대상으로 하고 있어 미국의 EITC와 여성의 빈곤화는 밀접한 관련을 맺고 있다. 즉 독신여성의 증대와 이혼율의 증대는 여성가장 비중을 증대시키지만 이들 여성가장들은 노동시장 내에서 차별받음으로서 빈곤층으로 추락하고 있다. 이들 여성이 전형적인 노동빈곤층이기 때문에 EITC급여대상자가 된다. 뿐만 아니라 미국 EITC는 비혼모(single mother)들에 대한 도덕적 비판에서 시작되었다는 점, EITC가 여성·아동·가족에 영향을 미치도록 설계되었다는 점 역시 EITC가 여성과 밀접한 관련이 있음을 보여주고 있다.

그러나 한국에서는 EITC가 여성에게 어떤 영향력 미칠지 전혀 소개되어 있지 않다. 똑같은 정책과 제도라 할지라도 남성과 여성에게 서로 다른 효과를 미칠 수 있다는 점에서, EITC가 여성에 미치는 영향을 살펴보는 것은 중요하다. 이런 맥락에서 아래에서는 우선, 미국 EITC가 여성에게 미치는 효과를 살펴보도록 한다.

그러나 미국과 한국의 EITC가 동일한 제도형태라 할지라도 그 효과는 다를 수밖에 없다. 이는 각 국가의 노동시장상황, 사회보장체계, 노사관계, 조세체계에 의해 영향을 받기 때문이다. 따라서 한국형 EITC도입의 대략적인 내용에 대한 소개와 함께 여성의 입장에서 한국형 EITC에 대한 몇 가지 딜레마들을 제기하도록 한다.

## 2. 미국의 EITC 도입배경과 정책특징

미국 EITC가 논의되기 시작한 시점은 1960년대로, 미국식 빈곤과의 전쟁이 선포되면서부터다. 당시 미국의 공공부조 프로그램은 수급자들의 자기생활보장 능력과 노동 동기를 감소시킨다는 비판을 받고 있었다. 특히, 미국의 AFDC(Aided Family Children Dependent)는 그 대상자가 대부분 노동능력이 있는 비혼모이고, AFDC 급여를 받고 여성들이 부담없이 비혼모를 선택하기 때문에 AFDC가 비혼모를 증대시킨다는 비판에서 자유로울 수 없었다.

또한 당시 미국에서는 아동빈곤문제가 심각하게 제기되었고, 이 과정에서 아동빈곤문제 해결과 아동의 복지는 결혼으로 묶여진 가족에서 이뤄지는 것이 가장 좋다는 의견들이 제기되었다<sup>1)</sup>.

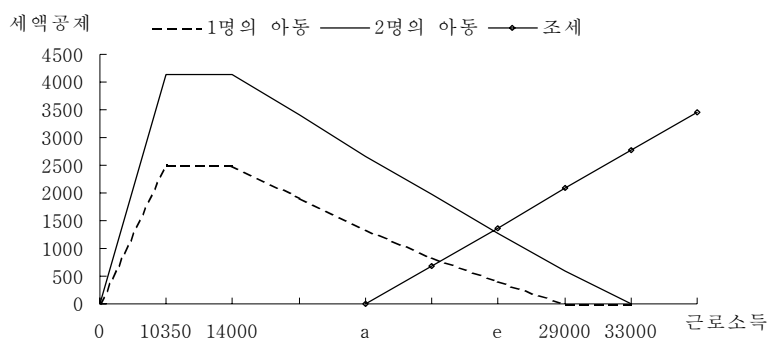
---

1) 1996년 이뤄진 미국의 PRWORA내용에는 결혼은 “아동의 이익을 증진시키는데 성공한 핵심적인 사회 제도로써, 부성과 모성의 책임은 성공적인 아동복지와 아동양육의 필수적인 요소”라고 지적하고 있다. 따라서 혼외 임신을 예방하고, 혼외 출산을 줄이는 것이 국가의 이익을 위해 중요한 일이라 선언한다

증대하는 빈곤, 신자유주의의 등장, AFDC에 대한 도덕적 비판, 미국 사회의 반복지적·친노동윤리적 문화에서 자유로울 수 없었던 존슨 대통령은 빈곤문제해결을 위한 대책을 실시하는데 있어 엄격한 기준을 제기하기에 이르렀다. 당시 존슨대통령은 과거의 구빈법과 유사하게, 노동하는 빈민과 복지 의존자를 구분했고(Dennis J. Ventry, 2000: 985). 이 과정에서 1975년 EITC가 도입되었다.

EITC는 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구성되어 있다. 점증구간에서는 소득이 높아질수록 급여가 증대하고 평탄구간에서는 소득이 증대해도 EITC급여는 유지된다. 마지막 점감구간에서는 소득이 높아질수록 EITC급여가 감소한다. 소득이 증대할수록 사회복지급여가 감소하는 일반적인 방식이 아니라 소득이 높아질수록 급여가 높아지도록 설계함으로써 EITC는 노동유인을 높인다. 특히, 미국에서 EITC가 노동빈곤층의 노동유인을 높일 수 있었던 이유는 미국의 사회보장체제와 미국 노동시장 상황 때문이다.

<그림 1> 아동 수와 소득수준에 따른 EITC 급여수준(2002년 기준)



미국에는 보편적인 공공부조와 의료체제가 없다. 다만, 빈곤한 노인과 장애인에게 제공하는 SSI(Supplemental Security Income), 빈곤가구에 바우처 방식으로 제공하는 Food Stamp와 부양아동이 있는 비혼모에게 제공되는 TANF(Temporary Assistance for Needy Family), 주정부 차원에서 제공하는 공공부조인 GA(General Assistance)가 있을 뿐이다(박능후외, 2002: 117). 따라서 노동능력이 있지만 빈곤한 가구는 Food Stamp와 주정부 차원에서 제공하는 GA외의 보편적인 공공부조제도에서 배제되어 있어 노동빈곤층에 대한 소득보장정책은 전무하다고 할 수 있다. 따라서 EITC는 노동빈곤층에 대한 유일한 소득보장정책이라는 점에서 노동빈곤층의 노동유인을 높일 수 있었다. 또한 미국의 노동시장은 상당히 유연화되어 있다. 취업과 이직이 자유롭게 이뤄지는 노동시장 구조이기 때문에 EITC 급여를 받기 위해 노동시장에 참여하는 것이 가능하다.

### 3. 미국의 EITC, 여성에게 어떤 영향을 미치는가?

#### 1) EITC는 여성의 경제적 독립을 보장하는가?

일반적으로 여성의 노동시장참여는 여성의 경제적 독립을 위한 전제조건이며, 사회적 시민권을 획득

(Duncan-Chase-Lansdale, 2003: 393). 즉 아동의 빈곤문제를 해결하고 아동의 복지증진을 위해서는 아버지와 어머니로 구성된 가족이 절실히 필요하며, 국가적 차원에서도 이 문제를 근절하겠다는 의지를 표명한 것이다.

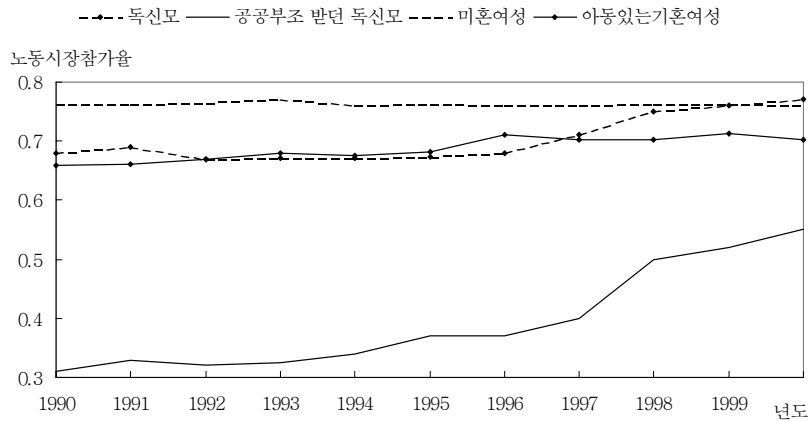
득하는 징검다리로 이야기 되어 왔다. EITC는 여성의 경제활동참가를 지원해 여성의 경제적 독립권을 보호하는 효과가 있는 것으로 보인다. 이는 EITC가 노동능력 있는 여성이 노동시장에 참여할 때, 이들의 저임금을 보조해주는 수단으로 보이기 때문이다. 그러나 결론적으로 말해 EITC는 여성의 경제적 독립을 보호하지 못하고 있다.

실제 미국 EITC는 노동시장참여를 통한 복지의존 감소를 강조해왔기 때문에 EITC는 노동유인효과에 집중되어 평가받아왔다. 노동시장유인을 높이는 방식은 노동시장참여시 인센티브를 주는 방식, 일하지 않을 경우 패널티를 주는 방식이 있다. 미국 EITC의 경우 인센티브와 패널티를 모두 구사하는 형식으로서 노동시장에 참여할 경우 EITC급여를 주기 때문에 인센티브 요소가 있다. 그러나 미국 사회보장체계 내에서 기타 소득보장정책이 없다는 점, 일하지 않으면(근로소득이 없으면) EITC를 받을 수 없다는 점에서 패널티의 요소를 가진다.

여러 연구에 의하면, EITC의 점증구간에는 노동유인이 존재하지만 평탄구간과 점감구간에는 노동유인 효과가 애매하거나 혹은 없다고 평가된다(John Karl Scholz, 1994; Janet Holtzblatt et al, 1994; David Neumark-William Wascher, 2000; Nada Eissa-Jeffrey B Liebman, 1996). 즉 EITC는 이미 노동시장에 참여하고 있는 사람들의 노동유인은 높이기보다는(David Neumark-Wascher, 2000: 310) 노동시장에 참여하기 어려웠던 사람들을 노동시장으로 유인하는 효과가 있으며, 이 점증구간에 포함되는 사람들이 대부분 비혼모들이다.

아래 <그림 2>는 미국 여성들의 노동시장참가율이다. 미혼여성의 노동시장참가율에는 큰 변화가 없는 반면, 비혼모들의 노동시장참가율은 1993년을 기점으로 급격하게 높아졌다. 여성들의 노동시장참가율 증대는 여러 원인으로 이뤄진 진다. 경제상황이 변화했거나 혹은 산업구조가 변화했거나 말이다. 그러나 이런 경우 전체 여성의 노동시장참가율이 높아져야 정상이다. 그러나 유독 1990년대 중반을 기점으로 나타난 미국 여성의 노동시장참여를 변화는 제도 변화를 제외하고는 설명하기 힘들다. 즉 EITC가 1993년을 기점으로 급격하게 증대했으며, 1995-6년 TANF 도입을 제외하고는 이런 변화의 차이가 설명되지 않는다는 것이다. 비록, 제도가 혼합적으로 작동해 그 효과가 애매 하지만, 전반적인 공공부조 체계 개편이 비혼모들의 노동시장 참가율 증대 즉 여성들을 노동시장으로 유인하는데 성공했으며, Liebman(1998)은 EITC확대로 인해 비혼모 중 일하지 않고 복지를 수급하는 수급자 비율이 20.8%에서 10.8%로 감소되었다고 주장한다.

<그림 2> 미국 여성의 노동시장참가율 (단위 : %)



자료 : Mach Current Population Survey data

출처 : Rebecca M. Blank-Lucie Schmidt, 2001: 72-73 재작성

따라서 EITC의 독자적인 효과는 아니지만, EITC와 TANF의 정책효과로 여성의 노동시장 참가율을 높아졌다고 평가할 수 있다.

그러나 EITC 급여에 대한 유인 때문에 노동시장에 참여한 여성들이 경제적으로 독립했느냐에 대해서는 부정적이다. 이는 노동시장의 단절적 구조와 남성과 여성간의 차별 때문이다<sup>2)</sup>. 1999년 기준으로 시간당 임금 7\$미만인 여성은 24.1%이며, 7-10\$인 여성이 21.5%이다(Rebecca M. Blank-Lucie Schmidt, 2003: 78). 고등학교를 졸업하지 못한 여성은 1999년 기준으로 시간당 임금 7\$미만이 64.1%이며, 7-10\$가 21.2%로 나타나고 있다.

또한 위스콘신 주에서 이뤄진 연구에 따르면, 공공부조에서 탈출한 여성들의 임금수준이 공공부조보다 낮은 것으로 나타났는데, 이는 이들 대부분 파트타임의 저임금 노동에 종사하기 때문이다(Maria Cancian 등, 2003). 아래 <표 1>은 노동시장 참여자의 임금을 빈곤선 기준으로 배치한 것이다. 이에 따르면, 임금수준이 인상되고 있음에도 불구하고 여전히 빈곤선 이하의 집단이 64.2%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 요컨대, EITC에 대한 급여로 유인된 일자리가 상당수 저임금의 불안정 노동이라는 점에서 여성의 경제적 독립권을 확보하지 못한다. 즉 EITC는 여성의 경제적 독립을 지원하기보다는 불안정한 경제적 시민권 획득과 사회적 시민권의 박탈을 창출한다.

2) EITC는 최저임금에 부정적인 영향을 미친다고 평가되고 있다. 물론, 각 국가의 최저임금결정메커니즘과 노사관계에 따라 그 효과는 상이할 것이다. 그러나 신자유주의적 세계화 과정에서 최저임금에 대한 압박이 높아지면서 높은 최저임금이 고용에 악영향을 미친다는 연구들이 제출되고 있으며, 이 과정에서 EITC는 최저임금을 보조해주는 역할을 담당해 최저임금에 대한 압박을 낮춘다(Rebecca M. Blank-Lucie Schmidt, 2001: 8)는 연구보고가 제출된바 있다.

<표 1> AFDC 탈출 이후 빈곤선 대비 임금 수준(단위 : %)

|              | 공공부조 탈출 이후 시간경과 |       |       |       |       |
|--------------|-----------------|-------|-------|-------|-------|
|              | 탈출 1년           | 탈출 2년 | 탈출 3년 | 탈출 4년 | 탈출 5년 |
| 빈곤선 이하       | 79              | 71.8  | 68.2  | 69.8  | 64.2  |
| 빈곤선-빈곤선 150% | 12.9            | 16.5  | 16.6  | 13.1  | 19.0  |
| 빈곤선 150-200% | 4.3             | 7     | 8.3   | 9.9   | 9.1   |
| 빈곤선 200% 이상  | 3.7             | 4.6   | 6.9   | 7.3   | 7.7   |

자료 : National Longitudinal Survey of Youth

출처 : Daniel Meyer-Maria Cancian, 1998

## 2) EITC는 여성노동빈곤층의 생활을 보장하는가?

비록, EITC가 여성들을 저임금노동으로 유인해 이들의 경제적 독립권을 확보하는데 실패하더라도, EITC가 충분한 급여를 보장함으로써 여성노동빈곤층의 기본생활을 보장하는가? 결론부터 말하자면, EITC는 여성노동빈곤층의 기본생활보장책이라 보기 어렵다.

우선, EITC의 소득보장효과, 빈곤감소효과는 그리 높지 않다. 아래 <표 2>는 각 사회보장 프로그램이 아동이 있는 빈곤가구의 빈곤률과 빈곤갭 감소에 미친 효과이다. 이에 따르면, EITC의 빈곤갭 감소효과와 빈곤률감소효과가 점차 증대하고 있긴 하지만, 다른 자산조사 프로그램에 비해 그 효과가 크지 않다. 현재 공공부조보다도 많은 예산을 사용하고 있는 EITC지만 오히려 그 효과는 미미한 것이다.

<표 2> 미국 빈곤관련 정책의 빈곤감소효과 (단위 : %)

|                                      | 1979   | 1983   | 1989   | 1993   | 1999   |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 아동수                                  | 63,375 | 62,337 | 65,602 | 69,292 | 71,731 |
| 빈곤률 감소(reduction in poverty rate)    |        |        |        |        |        |
| 사회보험(social insurance)               | 10.9   | 10.8   | 7.4    | 8.3    | 8.7    |
| 현금의 자산조사프로그램*(means-tested cash)     | 7.7    | 3.1    | 4.6    | 5.3    | 5.1    |
| 현물의 자산조사프로그램**(means-tested noncash) | 15.3   | 9.0    | 11.7   | 10.2   | 10.1   |
| 연방세제***(federal taxes)               | -1.6   | -5.1   | -2.7   | 0.1    | 10.0   |
| 빈곤갭감소(reduction in poverty gap)      |        |        |        |        |        |
| 사회보험(social insurance)               | 16.1   | 15.8   | 13.1   | 13.6   | 15.1   |
| 현금의 자산조사프로그램(means-tested cash)      | 28.8   | 24.0   | 24.8   | 24.3   | 14.9   |
| 현물의 자산조사프로그램(means-tested noncash)   | 17.5   | 18.4   | 20.5   | 20.9   | 19.4   |
| 연방세제(federal taxes)                  | 0.0    | -1.2   | 0.0    | 1.1    | 6.8    |

주 :

\* TANF와 AFDC, 일반 공공부조

\*\* food stamp, 주택급여, 급식

\*\*\* payroll tax, 소득세, EITC포함

자료 : computations performed by the Department of Health and Human Service and the Congressional Budget Office, Base on Current Population Survey data

출처 : Haskins, 2003: 123

이는 첫째, EITC가 근로소득이 있는 가족에만 지급되거나(Jeffrey B. Liebman, 1998) 혹은 소득이 파악이 되는 가족에게 지급되기 때문이다. 따라서 비공식부분에 있거나 실직상태에 있는 노동빈곤층은 EITC급여를 받을 수 없다.

둘째, 아동이 있는 가구에 집중되어 있기 때문이다. 현재 미국 EITC의 경우 확대 과정에서 아동이 없는 가족도 EITC를 받도록 하고 있다. 그러나 아동수에 따라 그 급여격차를 크게 함으로서 아동이 있는 가구에 급여가 집중되어 있고 아동이 없는 노동빈곤층에게는 그 효과가 크지 않다.

셋째, 1년에 한번 혹은 분기별로 EITC급여가 이뤄지기 때문에 일상에서 발생하는 저임금의 문제를 해결하는데 역부족이다.

요컨대, EITC는 포괄적인 급여체계가 아니기 때문에 여성노동빈곤층의 부족한 소득을 보장해주는 정책대안이라 보기 어렵다.

### 3) EITC와 여성의 독립적인 수급권

미국과 영국에 대한 비교연구에 의하면, 미국 EITC가 영국 WFTC보다 성공적일 수 있는 이유로 지적하는 것이 노동시장상황과 미국과 영국의 법·제도적 특성이다. 이중에서 중요하게 언급되는 것이 바로 과세체제와 EITC급여체제의 차이이다. 즉 EITC는 부부합산과제에 기초하기 때문에 과세단위와 급여단위가 가족인 경우 효율적이다. 미국은 부부합산과세에 기초하기 때문에 EITC가 효율적으로 운영되지만, 영국의 경우 개별과세체제이기 때문에 효율성이 떨어진다는 것이다.

그러나 부부합산과세는 여성의 입장에서 볼 때, 여러 가지 논란을 발생시킬 수 있는 요인이다. 가족 내 불평등한 부의 분배문제를 간과한다는 점, 여성의 경제적 자율성이 침해될 가능성 때문이다. 특히, 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구성된 EITC의 경우 이런 효과가 증폭되어 나타난다. 기혼 여성은 점증구간과 평탄구간에 포괄되기 위해 노동시간과 임금을 조정한다. 즉 EITC의 효율적인 운영을 위해 전제가 되는 부부합산과세 때문에 가족 내 권력관계에 따라 여성은 강제된 자발성을 발휘해 노동시간과 임금을 조정하게 된다는 것이다. 따라서 실제 부부합산과세 때문에 기혼여성의 노동유인이 낮다는 연구도 존재한다(David T. Ellwood, 2000).

동시에 과세체제가 가구단위이기 때문에 급여를 개인별로 지급하는 것은 더욱 어렵다. 그러나 급여를 가구단위로 운영할 경우 가정 내에서 발생하는 소득불평등문제를 해결할 수 없고, 여성의 경제적 독립에도 긍정적이지 못하다.

### 4) EITC와 여성의 이중부담

EITC 제도 안에서 여성은 두 가지 부담을 동시에 가지게 된다. 한편으로는 아동을 양육해야만 하고 다른 한편으로는 노동시장에 참여해야만 한다. 따라서 미국정부는 EITC와 TANF 도입에 맞춰 아동보육지원을 확대했다. 실제 1994년-1999년 빈곤 여성의 노동시장참가율 증대에 맞춰 아동보육 관련 예산이 1994년에 비해 1.6배정도 증대했다(Douglas J. Besharov·Nazanin Samari, 2001: 464). 즉 미국에서도 EITC와 TANF 도입이 여성의 이중부담을 증대시킨다는 사실을 인정하는 것이다.

그러나 문제는 미국에서 확대된 예산이 얼마나 빈곤 여성, 비혼모들의 이중부담을 감소시켰는가에 있다. 이에 대해서는 미국 사회 내에 논쟁적인 쟁점으로 남아있다. 일부 사람들은 확대된 예

산으로 충분한 보육서비스가 이뤄지고 있다고 주장한다. 그러나 다른 측면에서는 이에 대해 회의적이다. 첫째, 단순히 예산확대만으로 아동보육서비스의 질과 안정성이 충분히 보장되고 있는지 파악할 수 없다는 점 둘째, 예산이 확대되었지만 여전히 긴 대기일수와 특수 욕구가 있는 아동에 대한 지원 부족, 파트타임이나 비정규노동에 종사하는 여성에 대한 서비스가 부족하다는 것이다(Kristin Anderson Moor, 2001: 477). 따라서 충분한 아동보육서비스가 제공되지 않는 상황에서 특히, 비혼모들이 집중되어 있는 파트타임이나 비정규노동자에게 보육서비스가 충분히 제공되지 않는 상태에서 이뤄지는 EITC는 여성에게 노동자로서의 의무와 케어서비스 담당자로서의 이중 부담을 지우는 효과를 가진다. 이런 측면에서 미국의 공공부조는 여성을 노동자와 케어서비스 제공자 양자의 역할을 모두 수행하는 체계로 분류된다<sup>3)</sup>.

#### 4. 한국형 EITC와 여성

이 장에서는 한국형 EITC모형으로 제기된 내용들을 간략히 점검하고, 한국형 EITC도입에 앞서 고려할 지점을 살펴보도록 한다.

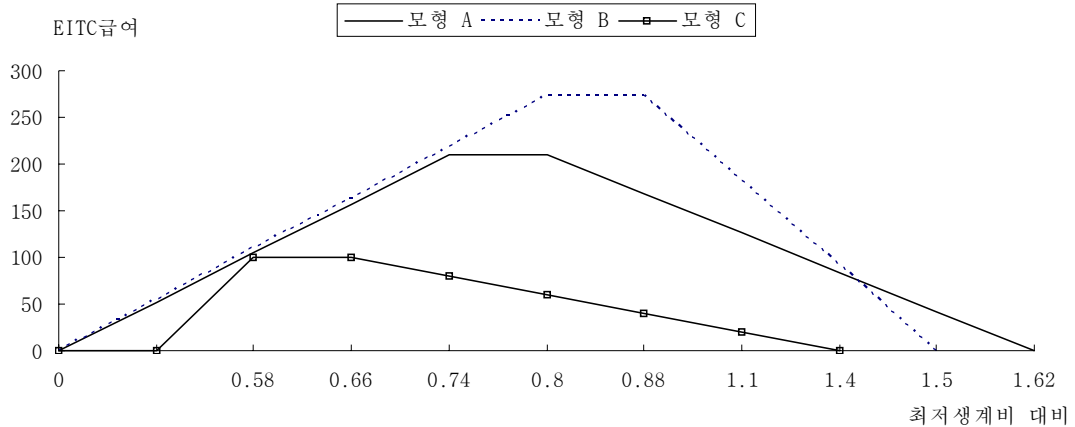
##### 1) 한국형 EITC 모형

한국형 EITC모형은 아래 <그림 3>에서 보이는 3가지이다. 국민기초생활보장법(이하 기초법)의 최저생계비를 기준으로 하고, 미국 EITC의 기본모형인 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구성되어 있다. 또한 각 모형들은 미국 EITC의 기본적인 가정을 충실히 지켜 첫째, 부부합산과세를 원칙으로 한다. 즉 가구단위 소득에 기초하고 가구단위 급여를 원칙으로 한다. 둘째, 근로소득이 있는 가족에게만 지급한다. 셋째, 초기 미국 EITC와 동일하게 아동이 있는 가족에게만 지급한다. 여기에 한국적 특수성이 가미됐다. 즉 소득이 파악되는 노동자가구를 대상으로 하여 소득파악이 안 되는 일용·임시직은 배제한다.

모형A는 3모형 중에서 대상자 범위가 가장 큰 모형이며, 모형B는 급여수준이 가장 높은 모형이다. 반면, 모형C는 가장 예산이 적게 드는 모형이다.

3) Jorgen Elm Larsen(2000)은 빈곤과 정책의 관계에 대해 연구하였다. 빈곤체계는 빈곤률에 따라 낮은 빈곤률, 중간의 빈곤률, 높은 빈곤률로 구분했다. 정책체계는 여성의 역할이 어머니로 간주되는지, 어머니와 노동자로 간주되는지, 노동자와 어머니로 간주되는지, 가족제도로 간주 되는지로 구분한다. 여기서 미국은 포르투갈과 함께 높은 빈곤률체계이면서 여성을 노동자와 어머니로 보는 체계로 분류된다(Jorgen Elm Larsen, 2000: 215)

<그림 3> 한국형 EITC 모형 3가지



출처 : 김재진·박능후, 2005에서 재구성

아래 표는 한국형 EITC를 보다 자세하게 설명해놓은 것이다. 모두 아동이 2명일 경우이다. 모형A는 최저생계기준 162% 즉 월 소득 184만 원 이하 가족을 포함한다. 월 소득 84-100만원인 가족은 매달 최대 17만원의 받는다. 아동이 1명일 경우 급여는 감소한다. 전체 평균 급여는 8만 원 정도이며, 약 100만가구가 포함될 경우 1조원정도의 재원이 든다.

모형B는 최저생계비기준의 150% 즉 월 소득 170만원 이하 가족을 포함한다. 월 소득 90-125만원인 가족에게 23만원이 지급되며, 평균급여액은 13만원이다. 모형A와 마찬가지로 아동이 1명인 경우 급여액은 감소한다. 소요재원은 모형A보다 높은 1.5조원이다.

모형C는 모형들 중에서 가장 재원이 적게 드는 것으로 소요재원이 약 0.5조이다. 최저생계비 140% 즉 월 소득 158만원 이하의 가족이 포함된다. 월 소득이 67-75만원인 가족에게 8만원을 지급하며, 평균급여는 4만원이다.

<표 3> 한국형 EITC 모형 비교(아동이 2명인 4인 가족기준)

| 비교          | 모형A   | 모형B             | 모형C            |
|-------------|---|-----------------|----------------|
| 공통점         | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 부부 소득을 합한 부부합산과세에 의거</li> <li>· 소득과약이 되는 노동자부터 적용함(일용, 임시직 중 소득과약이 안 되는 집단은 이후에 적용)</li> <li>· 아동이 있고, 근로소득이 있는 빈곤층에게만 적용</li> </ul> |                 |                |
| 적용대상소득      | 184만원(생계비 1.62)   | 170만원(생계비 1.5)  | 158만원(생계비 1.4) |
| 최대급여를 받는 구간 | 84-100만원  | 90-125만원        | 67-75만원        |
| 최대급여액       | 17만원(연평균 210만원)   | 23만원(연평균 278만원) | 8만원(연평균 100만원) |
| 평균급여        | 8만원(연평균 95만원)   | 13만원(연평균 150만원) | 4만원(연평균 50만원)  |
| 대상가구규모      | 약 100만 가구   | 약 95만 가구        | 약 80만 가구       |
| 소요예산        | 1조원   | 1.5조원           | 0.5조원          |

출처 : 김재진·박능후, 2005에서 재구성



## 2) 한국 여성 노동빈곤층의 실태와 EITC 수급비율

여기서는 한국의 여성노동빈곤층의 실태와 위에서 제기한 모형 중 모형 A에 집중해 EITC 수급비율 등을 살펴본다.

우선, 한국 노동빈곤층의 고용형태부터 살펴보자. 아래 <표 4>는 보건사회연구원에서 조사한 자활실태조사를 통해 살펴본 노동빈곤층의 고용형태이다. 표에서 확인할 수 있는 바는 성별로 노동현황의 차이가 나타나는데, 남성실업자비율이 여성실업자비율보다 높다는 점이다. 남성의 경우 27~38% 정도가 실업자인 반면, 여성은 20%만이 실업자로 나타나고 있다. 이는 여성 중 구직을 포기한 잠재적 실업자가 있기 때문이다. 잠재적 실업자를 살펴보기 위해 비경활노동빈곤층이 미구직 이유를 살펴보니 35%는 가사노동 때문에 구직활동을 하기 어렵다고 했으며, 30%는 다른 사람에 대한 care 때문에 구직활동을 할 수 없다고 했다. 때문에 실제 일이 없어서 노동시장에 참여하지 못하는 비율은 비경활인구의 20%이다. 따라서 표에 제시된 임금에서 확인할 수 있듯이 현재 노동빈곤층의 대부분은 노동시장에 참여하지만, 저임금과 불안정노동으로 고통 받고 있다. 또한 30%정도의 실업노동빈곤층의 대부분은 일자리가 없기 때문에 실업상태이다.

<표 4> 노동빈곤층의 고용형태(단위: %, 만원)

| 노동빈곤층 항목    |       | 절대빈곤가구 |      | 상대빈곤가구<br>(중위소득 50%) |      | 상대빈곤가구<br>(중위소득 60%) |      |
|-------------|-------|--------|------|----------------------|------|----------------------|------|
|             |       | 남      | 여    | 남                    | 여    | 남                    | 여    |
| 노동<br>현황*   | 정규가구  | 1.7    | 2.4  | 2.8                  | 2.9  | 6.1                  | 3.6  |
|             | 비정규가구 | 30.4   | 40.5 | 35.3                 | 42.3 | 39.3                 | 41.9 |
|             | 자영업가구 | 29.6   | 35.4 | 29.3                 | 35.3 | 27.7                 | 33.6 |
|             | 실업자가구 | 38.3   | 21.7 | 32.6                 | 19.4 | 26.9                 | 20.9 |
|             | 전체가구  | 100    | 100  | 100                  | 100  | 100                  | 100  |
| 가구주 성별 평균소득 |       | 35.5   | 33.7 | 43.8                 | 39.5 | 53.9                 | 43.1 |
| 가구 전체 평균소득  |       | 41.5   |      | 49.0                 |      | 59.0                 |      |

주

\* 개인별로 조사된 고용형태를 가구별로 전환함. 전환과정에서 가구별 고용은 총 8항목으로 정리함. ①정규직 가구 ②비정규직가구 ③자영업가구 ④실업자가구 ⑤비경활가구 ⑥정규·비정규가구 ⑦정규·자영업자가구 ⑧비정규·자영업자가구임. 이 중에서 비경활가구는 노동빈곤층에서 제외하였음. 그 외에 ⑥⑦⑧가구의 경우 노동빈곤층에 포함되는 비율이 극히 낮음. 이는 가구 내 경제활동인구가 2명이상이기 때문임. 따라서 여기서는 정규, 비정규, 자영업, 실업자가구로만 정리함.

자료 : 보건사회연구원, 2002, 자활실태조사

모형 A에 입각할 때, 점증구간의 급여비율은 20%, 점감구간의 급여감소비율 역시 20%이다. 2002년 최저생계비 기준을 활용한다<sup>4)</sup>. 2002년, 4인 가족 기준으로 최대 EITC 급여는 매달 15만8천원이

4) 이때 EITC수급대상자를 추정하기 위해서 4인가구가 아닌 경우 EITC 적용소득 기준이 애매하다. 즉 모형 A에서 제기되었던 4인가족 기준의 소득범위를 다른 가구원수에도 그대로 적용할 것인가, 혹은 가구원수에 따른 최저생계비기준을 활용할 것인가이다. 예를 들어, 3인가구의 경우에도 4인가족 기준의 최저생계비를 적용해 점증구간, 평탄구간, 점감구간을 정해야 할지, 아니면 3인가족 기준의 최저생계비를 기준으로 점증구간, 평탄구간, 점감구간을 정할지이다. 여기서는 가구원수에 따른 최저생계비를 그대로 사용하는데, 이는 첫째, EITC의 기준인 최저생계비가 가구원수에 따라 다르다는 점 둘째, 4인가족 기준

다. EITC급여 기준이 되는 소득은 가구 총 근로소득과 가구 총 사업소득으로 한정했다. 공적이전소득, 재산소득, 사적이전소득은 근로소득에 포함되지 않기 때문이다.

아래 표는 EITC 수급이 가능한 소득범위의 사람들이다. EITC 급여를 받을 수 있는 소득구간에 있는 집단은 경찰 인구의 23%이다. 점증구간에 포함되는 사람들은 5.9%, 평탄구간은 0.6%, 점감구간이 17.0%이다.

그러나 이 23%의 인구가 모두 EITC수급자인 것은 아니다. 이는 첫째, 한국형 EITC가 기본적으로 아동이 있는 가구만을 대상으로 하기 때문이다. 자활실태조사에서 18세미만 인구가 있는 가구를 추출하여 EITC 수급비율을 살펴보면 10%정도만이 EITC를 받을 수 있다는 것으로 나타난다. 점증구간은 1.5%, 평탄구간은 0.2%, 점감구간은 8%이다. 남녀 간의 차이를 볼 때, 여성의 소득이 낮아 EITC급여 범위에 포함되는 비율은 높지만, 아동이 없는 경우가 많기 때문에 남성에 비해 여성의 적용비율이 낮다.

<표 6> EITC수급 범위, 실제 EITC수급이 가능한 인구집단(단위: %)

| 항목   | 소득기준 EITC 수급 대상자규모 |       |       | 아동, 소득기준 EITC수급 대상자 규모 |       |       |
|------|--------------------|-------|-------|------------------------|-------|-------|
|      | 남                  | 여     | 전체    | 남                      | 여     | 전체    |
| 점증구간 | 5.0                | 10.0  | 5.9   | 1.1                    | 2.9   | 1.5   |
| 평탄구간 | 0.5                | 0.9   | 0.6   | 0.1                    | 0.4   | 0.2   |
| 점감구간 | 17.1               | 16.6  | 17.0  | 8.7                    | 4.5   | 8.0   |
| 비수급  | 77.4               | 72.6  | 76.5  | 90.0                   | 92.1  | 90.4  |
| 전체   | 100.0              | 100.0 | 100.0 | 100.0                  | 100.0 | 100.0 |

자료 : 보건사회연구원, 2002, 자활실태조사

따라서 현재 EITC는 전체 가구의 10%를 대상으로 한다. 상당수의 사람들이 EITC 수급을 받지 못하는 이유는 첫째, EITC는 소득이 있는 집단을 대상으로 하기 때문이다. 근로소득이나 사업소득이 없어서 EITC에 포함되지 못하는 집단이 전체 가구의 12.6%에 달하고 있다. 때문에 이들은 실제 EITC의 수급범위에 포함되는지조차 확인할 길이 없다.

둘째, 앞에서 살펴보았듯이 18세 미만의 아동이 없기 때문이다. 이 때문에 EITC적용 범위에 포함되지 못하는 집단이 전체 가구의 13.7%이다.

## 5. 한국형 EITC와 여성

### 1) 한국형 EITC는 여성에게 어떤 영향을 미칠까 : 두 가지 시나리오

한국형 EITC가 도입될 경우 여성에게 어떤 영향을 미칠 것인가? 한국형 EITC의 형태가 명확하지 않고, 이후 경로가 불확실하기 때문에 그 효과는 모호하다. 다만, 두 가지의 가능한 시나리오를 예상할 수 있다.

첫 번째 가능성은 EITC가 도입되긴 하지만 이름뿐인 제도로 전락하는 경우이다. 현재 상황에서는 EITC가 이름뿐인 제도로 전락할 가능성이 크다. 우선 이는 현재 조세인프라가 제대로 구축되어 있지 않기 때문이다. 현재 조세체계로는 EITC를 받아야 하는 사람, 받지 못하는 사람을 명확하게 파악

을 1-3인 가족이나 5-9인 가족에 적용할 경우 형평성에 어긋난다는 점 때문이다.

하지 못하기 때문에 EITC를 제대로 실시하기 위해서는 소득과약이 우선이다. 그러나 2007, 2008년 선거를 앞둔 상황에서 정부가 국민들의 불만 속에서 이를 힘 있게 추진하긴 어렵다. 또한 현재 EITC의 재원은 1조-1.5조수준이다. 이 예산이 급격하게 증대하지 않는 한 EITC를 통한 정책효과는 기대하기 어렵다. 따라서 이런 경우 EITC는 노동유인을 높이거나 혹은 최저임금제에 부정적인 영향력을 행사하지 않는다. 즉 EITC는 실질적인 제도개편이나 행동변화를 수반하기보다는 정치적 립서 비스로만 작동한다.

그러나 부정적인 효과가 아예 없는 것은 아니다. 한국형 EITC의 효과가 실질적이지 않더라도 새로운 제도 도입의 장벽이 될 수 있다. 예를 들어, 아동수당이나 노동빈곤층에 대한 소득보장정책을 도입할 때, EITC는 제도의 중복문제를 발생시킨다. 즉 동일대상에 대한 동일한 목표를 가진 제도가 중복되는 문제를 발생시켜 새로운 제도 도입을 가로막는 장벽이 될 수 있다는 것이다. 또한 과거 김대중정부의 ‘생산적 복지’가 일반 국민들에게 ‘복지는 생산적이어야한다’는 인식을 심어졌던 것처럼 EITC 역시 일하지 않는 빈곤층에 대한 사회적 낙인의 매개로 작동할 수 있다.

두 번째 시나리오는 한국형 EITC가 지금은 조그맣게 시작하지만 점차 확대되어 한국의 새로운 소득 보장정책으로 자리 잡을 경우이다. 정부가 국민들의 불신과 지지율의 하락에도 불구하고 조세개혁을 단행하고, 공공부조 정도의 예산을 EITC에 투여했을 경우이다. 이때 예상되는 첫 번째 현상은 한국 공공부조인 국민기초생활보장제도의 개편(계약)이다. EITC를 통해 일정정도의 소득보존이 가능하다면, EITC가 최저임금제나 공공부조와 역할중복문제를 발생시키기 때문이다. 따라서 기초법은 노동능력없는 빈곤층에 대한 소득보장정책으로 남게 되고, 노동능력있는 빈곤층은 EITC 급여만을 받을 수 있도록 재편되는 방식이다. 여성에 대한 영향력 역시 강력해진다. 공공부조와 EITC의 확대는 전형적인 미국식 방식으로 아동이 있는 여성가구주는 불안정일자리로 밀려나게 될 가능성이 있다. 아래 <표-7>은 최저임금미만 노동자와 저임금(평균임금의 2/3)이하 노동자의 비율이다. 확인할 수 있듯이 남성에 비해 여성의 일자리의 질은 열악하다. 또한 비정규노동자의 상당수가 최저임금미만 사업장이다. 따라서 EITC의 확대는 최저임금제에 악영향을 미쳐, 여성들의 노동조건을 악화시킬 가능성이 있다.

<표 8> 노동빈곤층의 성별 최저임금미만, 저임금미만 임금노동자비율(단위 : %)

| 항목   | 성별   |      |
|------|------|------|
|      | 남    | 여    |
| 최저임금 | 12.6 | 19.1 |
| 저임금  | 82.7 | 99.1 |

자료 : 보건사회연구원, 2002, 자활실태조사

또한 한국 보육서비스에 대한 광범위한 확대계획이 동반되지 않는다면, 여성가구주는 아동보육 및 care 서비스와 노동시장참여의 이중부담을 지게 될 것이다.

염두에 둘 또 하나의 사실은 한국은 미국에 비해 비혼모규모가 크지 않다는 점이다. 또한 여성가구주가 증대하고 있긴 하지만 그 규모가 여전히 25%정도에 불과하다. 따라서 EITC와 기혼여성의 관계가 한국에서는 중요하게 부각될 가능성이 있다. EITC는 부부합산과세에 기초하고 있어 남편과 부인의 소득을 합해 EITC구간을 결정하고 급여를 지급한다. 이때 남편에 비해 열악한 노동시장에 중

사하는 여성들은 노동시간과 임금을 조정한다. 따라서 여성들의 비정규노동참여 특히 노동시간과 임금을 조정할 수 있는 파트타임 노동에 대한 종사비율 증대로 연결된다. 이것이 여성의 경제적 독립을 증진시키는 것이라 하긴 어려울 것이다.

## 2) 한국형 EITC에 대한 몇 가지 딜레마

앞으로 어떤 방식으로 한국형 EITC가 도입되어 실시될지 아직은 명확하지 않다. 다만, 최악의 시나리오를 염두에 두고, EITC도입시 가져야할 원칙들을 살펴보는 것이 필요하다. 우선, 몇 가지 전제가 필요하다. 첫째, EITC 도입과 함께 노동시장에 대한 최저임금제도의 개편(상대임금기준의 변경), 불법적 비정규노동사용에 대한 처벌강화 등이 수반되어야 한다. 이는 노동시장의 불안정성에 대한 대처로서 EITC가 포괄적이지 않기 때문이다. 즉 한국의 노동빈곤층은 실업과 고용을 반복하지만, EITC는 근로소득이 있을 경우에만 지급되며, 급여수준 역시 낮다. 이처럼 노동빈곤층에 대한 포괄적인 대책을 마련하지 않는 상황에서 EITC를 도입할 경우 노동시장 규제 강화가 동반되어야 한다.

둘째, 국민기초생활보장제도의 강화가 전제되어야 한다. 미국식 TANF로의 전환이 발생하지 않도록 재원을 확보하고, 빈곤층에 대한 기초소득보장정책이라는 점을 명확히 해야한다.

구체적인 제도설계와 관련해서는 첫째, 한국은 노동유인이 낮아서 문제가 발생하는 것이 아니라 노동시장의 조건이 불안정하고 저임금이기 때문에, 또는 일자리가 없어서 빈곤문제가 발생한다는 점이다. 이런 점에서 노동유인을 높이기 위한 점증구간은 불필요하다.

둘째, 급여를 매달 지급하는 것이 타당하다. 현재 정부는 1년 단위 혹은 분기별 EITC급여를 염두에 두고 있다. 그러나 EITC급여를 매달 지급하지 않는다면 노동빈곤층에 대한 소득보장정책으로서 의미가 없다.

셋째, EITC급여는 아동수와 상관없이 지급되는 것이 타당하다. 미국의 경우 아동빈곤문제가 심각하게 대두되면서 아동수에 따른 급여제도가 안착화되었다. 그러나 한국은 미국 제도를 그대로 수용하면서 아동수에 따른 급여차등을 두고 있다. 실제 아동빈곤문제와 아동의 삶의 질 향상문제는 제한적인 EITC로 포괄될 수 없다. 따라서 아동수와 관련없이 EITC를 지급하고, 아동에 대해서는 별도의 급여체계를 마련하는 것이 타당하다.

그러나 이와 관련되어 여성의 입장에서 바라볼 때, 몇 가지 논의해야할 과제들이 있다.

첫째, 여성의 노동시장 참여를 어떻게 볼 것인가에 대한 것이다. 일반적으로 여성의 노동시장 참여는 경제적 시민권을 획득하는 과정이며, 사회보장체계가 대부분 노동시장참여를 기본으로 시민권을 부여한다는 점에서 사회적 시민권을 획득하는 과정이기도 하다. 따라서 EITC를 통해 여성의 노동시장 참여율이 증대된다면, EITC는 여성의 경제적 독립을 지원하는 것으로 바라봐야 하는 것인가?

또한 EITC는 전형적인 지불노동에 대한 incentive 방식으로 여성의 부불노동에 대한 사회적 인정이 없는 방식이다. EITC제도를 도입한다고 할 때, 여성의 부불노동에 대한 가치가 인정된 방식으로의 도입이 가능한 것인가

둘째, 부부합산과세로 인해 발생하는 여성의 노동시간 단축에 대한 가치판단이다. 여성 대부분 불안정노동이라는 점에서 기혼여성의 노동시간단축을 긍정적인 것으로 판단할 것인가? 부정적인 것으로 판단할 것인가?

셋째, 부부합산과세의 문제이다. 한국은 부부합산과세가 위헌이라는 판결을 받았다. 또한 현재 한국

은 개인과세체계이지만 EITC도입과 함께 적극적으로 부부합산과세가 검토되고 있다. 부부합산과세의 장점은 고소득층에게 제대로 된 세금을 부과할 수 있다는 점이지만 단점은 여성의 경제적 선택을 왜곡한다는 점이다. 어떤 입장을 가져야할 것인가

넷째, EITC급여를 개인별로 지급하는 것이 가능할 것인가? EITC급여는 가족단위로 이뤄짐으로서 가족 내 부의 불평등한 분배가 그대로 재생산된다. 따라서 급여를 개인별로 지급하는 것이 타당한데, 현실 가능성은 있는가?

다섯째, 아동빈곤과 관련된 별도의 제도를 도입한다고 할 때, 어떤 제도대안이 가능한 것인가?

#### 참고문헌

- 김재진·박능후. 2005. 「한국형 EITC 도입 타당성 검토」. 한국조세연구원·한국보건사회연구원 .
- 박능후 외. 2002. 『기초보장체계의 비교연구』. 한국보건사회연구원.
- 앤 올로프(Ann Orloff). 2000. “젠더와 시민의 사회적 권리: 젠더 관계와 복지국가에 대한 비교분석.” 한국여성정치연구회 역. 『복지국가와 여성정책』. 새물결(1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare State." America Sociological Review. Vol. 53).
- Blank, R. and Haskins, R.(eds.). 2001. The New World of Welfare. Brookings Institution Press.
- Bussemaker, J. and Kersbergen, K. 1994. "Gender and Welfare State : Some Theoretical Reflection." in Diane Sainsbury et al.(eds.). Gendering Welfare State. SAGE.
- Cancian, M., Haveman, R., Meyer, D. and Wolfe, B. 2003. "The Employment, Earnings and Income of Single Mothers in Wisconsin Who Left Cash Assistance : Comparisons among Three Cohorts." Institute for Research on Poverty Special Report 85.
- Eissa, N. and Liebman, J. 1996. "Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit." The Quarterly Journal of Economics. Vol 111(2). pp.605-637.
- Ellwood, D. 1988. Poor Support. Basic Books.
- \_\_\_\_\_ 2000. "The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work: Marriage and Living Arrangement." National Tax Journal 53(4).
- Larsen, J. 2000. "Lone Mother-How Do They Work and Care in Different Welfare State Regimes?" in Thomas P. Boje-Arnlaug Leira(ed.). Gender, Welfare State and the Market. Routledge.
- Liebman, J. 1998. "The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution". Tax Policy and the Economy 12.
- Neumark, D. and Washcer, W. 2000. "Using the EITC to Increase Family Earnings: New Evidence and a Comparison with the Minimum Wage". National tax journal 54(2).
- Rainwater, L. and Smeeding, T. 2003. Poor Kids in A Rich Country. Russel Sage Foundation.
- Scholz, J. 1994. "The Earned Income Tax Credit: Participation, Compliance and Antipoverty Effectiveness." National tax journal 47(1).
- Ventry, D. 2000. "The Collision of Tax and Welfare Politics : The Political History of Earned Income Tax Credit. 1969-99." National Tax Journal 53(4).