

이달의 초점

개인의 행태변화 유도를 위한 현금지원정책의 효과와 시사점

출산 결정요인과 출산장려금의 영향

|하슬앞|

가구 소비지출에 대한 아동수당의 영향

|이아영|

근로장려세제의 노동 공급에 대한 영향

|박소은|



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

근로장려세제의 노동 공급에 대한 영향¹⁾

The Effects of the Earned Income Tax Credit on Labor Supply

박소은 한국보건사회연구원 재정통계연구실 부연구위원

이 글에서는 간접적 현금지원 정책인 근로장려세제가 저소득가구의 노동 공급 증대에 영향을 미치고 있는지 살펴보고자 사후적 처치를 반영하는 ‘수급 여부’가 아니라 사전적 처치 관점에서 근로장려금의 최대 가능 지급액 변수를 구성하여 정책 효과를 분석하였다. 2017~2023년 가계금융복지조사 미시자료를 이용하여 분석한 결과 해당 기간의 근로장려금 정책 변화(확대 개편)는 가구주의 노동시장 참여에 유의미한 영향을 미치지 않은 반면 배우자에게는 긍정적 영향을 주는 것으로 관찰된다. 가구 유형 분류별 분석에서는 단독가구와 부양 자녀가 없는 유배우자 가구에 대해 긍정적 영향이 나타나나, 이들 가구는 상대적으로 고령층 가구의 비중이 높은 특성이 있다. 이러한 결과는 전반적으로 근로장려세제가 달성하고자 하는 ‘근로장려’의 핵심 목표를 분명히 하고, 정책 대상과 설계 방향에 대한 추가적인 논의가 필요함을 시사한다.

1 들어가며

근로장려세제(EITC: Earned Income Tax Credit)는 조세체계를 통해 세금 환급 형태로 운영

되는 ‘환급형’ 세액공제 제도로, 한국에서는 2008년부터 시행되었다.²⁾ 저소득자의 ‘근로장려’와 ‘소득지원’을 정책 목표로 내세우고 있는 근로장려세제 도입은 기존에 기초생활보장제도와 사회보험으

1) 이 글은 하솔잎, 이아영, 박소은, 이상영, 안수인, 박금령. (2025). 개인의 행태 변화 유도를 위한 현금지원정책의 효과와 시사점에 관한 연구(한국보건사회연구원) 보고서의 제4장 내용을 발췌·재구성한 것임을 밝힌다.

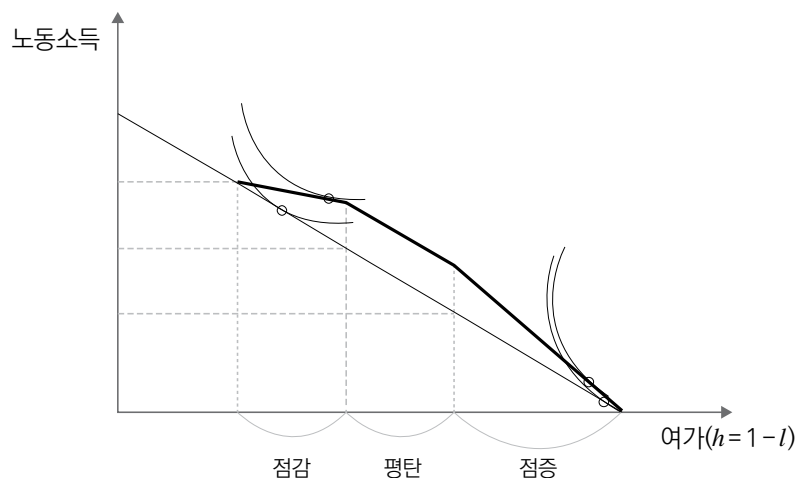
2) 근로장려금 지급액은 과세 연도의 총급여액 등에 따라 결정되기에 실질적인 첫 신청과 지급은 2009년(소득귀속연도 기준 2008년)부터 이루어졌다.

로 이원화되어 있었던 한국의 사회안전망이 내포한 문제점을 완화하고자 하는 시도였음을 유추할 수 있다. 기초생활보장제도의 경우 수급자의 도덕적 해이, 수급 기간 장기화 등 복지의존도 증가 이슈가 제기되었으며, 사회보험의 경우 보험료를 납부한 기여자만 혜택을 받음에 따라 발생하는 사각지대 문제가 존재하였다. 즉 사회보험의 사각지대에 있는 불안정한 일자리에서 근로하는 저소득자는 실업 등 사회적 위험 발생 시 쉽게 빈곤층으로 이행할 수 있다. 이와 같은 배경에서 근로장려세제는 기존 사회안전망에서 소외되었던 차상위계층(근로빈곤층)에 대한 소득지원 역할과 함께 근로 능력이 있는 기초생활보장급여 수급자의 근로 의욕 제고를 통해 탈빈곤을 도모하고자 하는 장기적 목표가 투영된

제도라 볼 수 있다(조선주 외, 2008, p. 52).

제도의 이름에 명시되고 있듯이 최근까지도 근로장려세제에 관한 연구는 주로 노동 공급 효과에 초점이 맞추어져 있다. 한국의 근로장려금은 점증, 평탄, 점감 구간으로 구성되어 있는데, 이론적으로 노동 공급 증가가 나타날 수 있는 곳은 점증 구간뿐이다. 소득이 증가하면서 근로장려금 지급액도 증가하는 점증 구간에서는 노동 공급을 증가시키는(여가 감소) 대체효과(substitution effect)와 노동 공급을 감소시키는(여가 증가) 소득효과(income effect)가 함께 나타나면서 그 크기에 따라 노동 공급(시간)이 증가할 수도, 감소할 수도 있다. 평탄 구간의 경우 소득효과만 나타나며, 점감 구간에서는 대체효과와 소득효과가 모두 노동 공급을 감소시키

[그림 1] 근로장려금이 노동 공급(시간)에 미치는 영향



출처: “근로장려세제가 부부가구의 노동공급에 미치는 효과 분석: 근로장려금 산정방식 변화에 따른 정책실험(Policy Experiment)을 중심으로”, 홍우형, 2021, 재정학연구, 14(4), p. 81, 〈그림 1〉 인용.

는 방향으로 나타나게 되어 소득이 증가함에 따라 노동 공급을 줄이게 된다.

한국의 근로장려세제는 도입 이후 신청 자격요건을 지속하여 확대해 왔는데, 근로장려금 지급액 산정 방식을 가구 유형으로 변경한 이후 가장 큰 제도 개편은 2018년에 이루어졌다. 2018년 세법 개정에서 근로장려금의 최대 지급액은 이전보다 많이 증가하였으며(특히 단독가구), 이에 모든 가구 유형에서 점증 구간의 점증률이 상승하였으나 점증 구간의 범위는 감소하였다. 반면 평탄 및 점감 구간은 확대되었는데(특히 점감 구간), 이러한 변화는 근로장려금의 소득지원 역할에 더 중점을 둔 개편으로 평가된다(권성오, 홍우형, 2021). 이 글에서는 2018년 세법 개정 시점을 전후로 하여 근로장려세제가 저소득가구의 ‘근로장려’라는 정책 목표에 따른 효과를 나타내고 있는지 검토해 보고자 한다.

2 근로장려세제 및 선행연구 개관

가. 근로장려세제 개관 및 현황

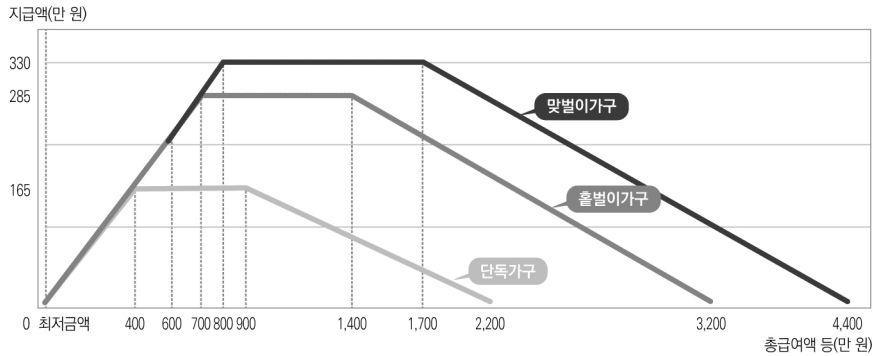
근로장려금의 신청 자격요건은 제도 도입 이후 지속하여 확대되었는데, 2025년을 기준으로 살펴보면 근로장려금을 신청하려는 가구는 근로소득,

사업소득(전문직 제외), 또는 종교인소득이 있어야 하고, 이와 함께 ① 총소득 요건과 ② 재산 요건을 충족하여야 한다. 첫 번째 요건은 일정 수준 이하의 소득이 있는 가구를 대상으로 하기 위한 요건으로, 부부 합산 연간 총소득 상한 기준은 가구 유형에 따라, 2024년 소득귀속연도 기준 단독가구 2200만 원 미만, 홑벌이 가구 3200만 원 미만, 맞벌이 가구 4400만 원 미만으로 규정되어 있다.³⁾ 두 번째 요건은 소득은 낮으나 재산은 많은 가구를 정책 대상으로 포함하지 않기 위한 요건으로, 가구원 모두가 소유하고 있는 주택·토지·건물·예금 등의 재산 합계액이 2억 4000만 원 미만일 것을 규정하고 있는데, 이때 부채액은 차감하지 않는다. 근로장려금의 신청 자격요건을 충족하는 경우 근로장려금은 근로소득, 사업소득, 종교인소득을 합산한 ‘총급여액 등’에 따라 산정되는데, ‘총급여액 등’에 따라 지급액이 증가하는 점증 구간, 최대 지급액이 산정되는 평탄 구간, 지급액이 감소하는 점감 구간으로 구성되어 있다(그림 2).

근로장려세제 도입 이후 최근까지의 제도 변화 내용을 간략히 살펴보면 우선 대상자 범위가 확대되었다. 초기에는 근로소득자만을 대상으로 하였으나, 다양한 고용 형태의 저소득자를 포괄하기 위해 사업소득자 등도 포함하도록 확대되었고(소득귀속

3) 여기서 ‘총소득’은 근로소득(총급여액), 사업소득(총수입금액×업종별 조정률), 종교인소득(총수입금액), 기타소득(총수입금액-필요경비), 이자·배당·연금소득(총수입금액)을 합한 금액으로 정의된다. 가구 유형 구분은 단독가구의 경우 배우자, 부양자녀, 70세 이상 직계존속이 모두 없는 가구로, 홑벌이 가구는 배우자(총급여액 등이 300만 원 미만)나 18세 미만 부양자녀 또는 70세 이상 직계존속(각각 연금소득 금액이 100만 원 이하)이 있는 가구, 맞벌이 가구는 신청인과 배우자 각각의 총급여액 등이 300만 원 이상인 가구로 정의된다. ‘총소득’과 달리 ‘총급여액 등’은 근로소득(총급여액), 사업소득(총수입금액×업종별 조정률), 종교인소득(총수입금액)을 합산한 금액으로 정의된다.

[그림 2] 근로장려금 지급 가능액(2024년 소득귀속연도 기준)



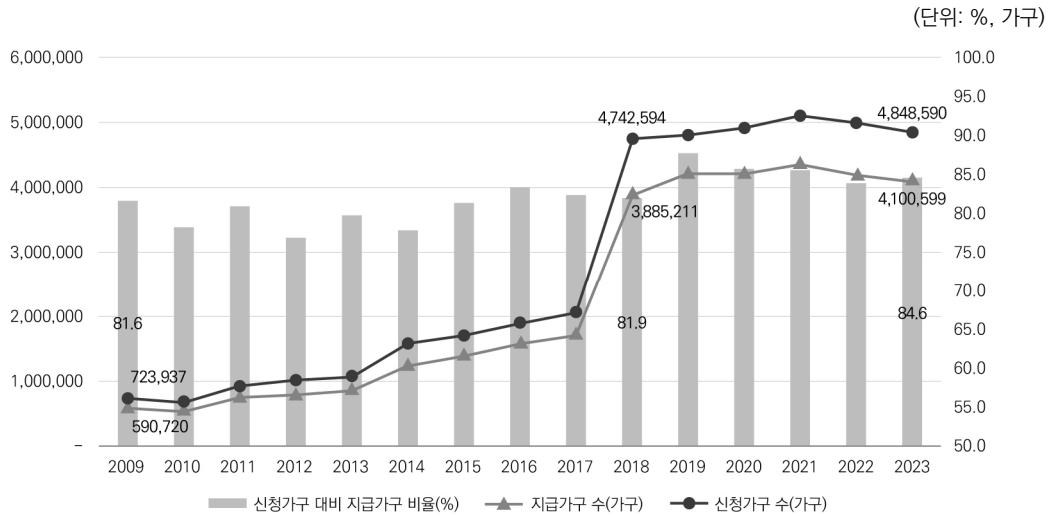
출처: “국세정책/제도-근로·자녀장려금”, 국세청, n.d., <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2450&cntntsId=7781>

연도 기준 2011년 이후), 초기 단계에서는 부양자녀가 있는 가구만을 대상으로 하였으나, 배우자가 있는 무자녀 가구도 대상자로 포함하였다. 이 과정에서 부양자녀 수별로 근로장려금을 산정하던 방식에서 가구 유형별 산정구조로 전환하면서(소득귀속연도 기준 2013년), 배우자나 부양자녀가 없는 만 60세 이상의 단독가구도 제도의 대상 범위로 포괄되었다. 단독가구에 대한 연령 제한 요건은 지속적으로 완화되면서 2018년 세법 개정 시에는 완전히 폐지되었다. 한편 기존에는 총소득 및 재산 요건 이외에도 주택 요건(무주택 또는 소유 주택 1채)이 존재하였으나, 재산 요건과의 중복성으로 2016년(소득귀속연도 기준) 폐지되었다.

앞서 언급하였듯이 근로장려금 산정 방식을 가구 유형으로 변경한 후 가장 큰 제도 개편 확대는 소득귀속연도 기준 2018년에 이루어졌는데, 단독가구에 대한 연령 요건 폐지, 총소득 및 재산 요건

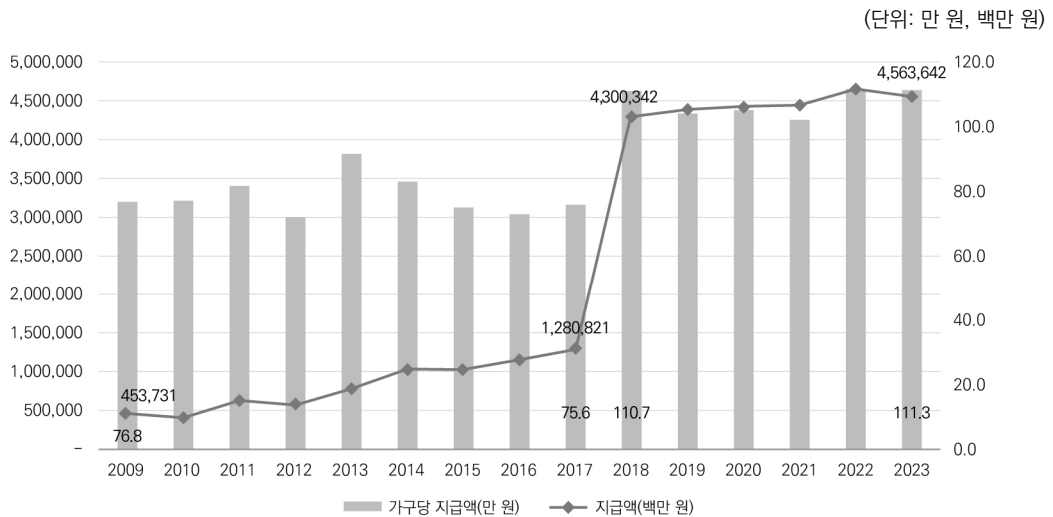
상한 기준 상향 조정, 근로장려금 최대 지급액 증가(특히 단독가구) 등을 포함한다. [그림 3]에서 근로장려금 신청 및 지급 가구 추이를 보면 2018년 세법 개정이 이루어진 이후 대상 가구가 상당히 증가하였음을 알 수 있다. 2023년 소득귀속연도 기준, 근로장려금 지급 가구는 약 410만 가구로 2009년 지급 가구(약 59만 가구) 대비 약 7배 증가하였다. 신청 가구 대비 지급 가구 비율은 연도별로 변화가 있으나 전반적으로는 소폭 증가해 온 추이를 보인다. [그림 4]는 연도별 근로장려금 총지급액과 가구당 지급액을 보여 주는데, 지급액 규모 또한 2018년 개편 이후로 상당히 증가하였다. 2017년 소득귀속연도 기준 총지급액은 약 1조 2808억 원이었으나, 2018년 약 4조 3003억 원 규모로 증가하였으며, 제도 시행 초기인 2009년 지급액 규모(약 4537억 원)와 2023년을 비교하면 10배 정도 총지급액 규모가 증가하였다.

[그림 3] 근로장려금 신청 및 지급 가구 추이



주: 연도는 소득귀속연도 기준, 가구수는 왼쪽 축을, 신청가구 대비 지급가구 비율은 오른쪽 축을 기준으로 작성됨.
출처: “사회보장사업 적정성 분석: 근로장려금을 중심으로”, 박소은 외, 2024, 한국보건사회연구원, p. 68, [그림 3-2] 인용.

[그림 4] 근로장려금 지급액 추이



주: 연도는 소득귀속연도 기준, 지급액(백만 원)은 왼쪽 축을, 가구당 지급액(만 원)은 오른쪽 축을 기준으로 작성됨.
출처: “사회보장사업 적정성 분석: 근로장려금을 중심으로”, 박소은 외, 2024, 한국보건사회연구원, p. 69, [그림 3-3] 인용.

[표 1] 근로장려금 수급 가구 특성, 소득귀속연도 2023년 기준

(단위: 가구, %, 백만 원, 만 원)

		가구수(A) 및 비중	금액(백만 원, B)	가구당 금액(B/A)
전체		4,100,599	4,563,642	111.29
가구 유형별 수급 가구 비중 및 지급액	단독가구	69.9	2,698,973	94.18
	홀벌이 가구	25.6	1,580,191	150.69
	맞벌이 가구	4.5	284,478	152.76
연령별 수급 가구 비중 및 지급액	30세 미만	28.7	1,102,661	93.64
	30~40세 미만	12.3	522,998	103.66
	40~50세 미만	12.0	594,115	121.11
	50~60세 미만	14.8	718,793	118.45
	60~70세 미만	16.9	866,381	125.02
	70세 이상	15.3	758,697	120.80

출처: “14-3-2. 소득종류별 근로장려금 지급 현황 I (성, 가구유형, 연령, 자녀수)”, 국세청, n.d., 국세통계포털, <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEPEAA02.xml&sttPblYr=2024&sttsMtalnfrId=20240103N01202440254>

〈표 1〉은 소득귀속연도 기준 2023년의 근로장려금의 수급 가구 현황을 나타낸 것으로, 가구 유형별로는 단독가구의 비중이 약 70%로 상당히 높게 나타나고, 연령별 분포에서는 30세 미만과 60세 이상이 전체 수급 가구의 약 61%를 차지하고 있다. 다만 유형별 근로장려금 총지급액을 가구수로 나눈 가구당 금액을 보면 상대적으로 단독가구, 30세 미만 청년층의 지급액 수준이 낮게 나타남을 알 수 있다.

나. 근로장려세제 노동 공급 효과 관련 선행 연구

근로장려세제가 도입된 이후 근로장려금 효과에 관한 연구는 정책 목표로 명시하고 있는 근로장려

와 소득지원을 중심으로 이루어져 왔는데, 그중에서도 노동 공급에 대한 영향을 살펴본 연구가 더 많은 편이다. 근로장려세제가 유도하고자 하는 개인의 행태 변화는 일차적으로 노동 공급과 연관되어 있다. 노동 공급은 노동시장 참여(외연적 확대, extensive margin) 또는 근로시간 변화 등을 통한 노동 공급 변화(내연적 확대, intensive margin)로 구분되며, 이러한 노동 공급 변화는 근로·사업소득의 변화로 이어져 나타나게 된다. 이에 따라 노동 공급 효과에 관한 선행연구들은 노동 공급 행태를 나타내는 변수로 경제활동 참여 여부, 주간 평균 근로시간, 근로소득 등을 사용하여 실증분석을 수행하였다. 최근까지의 선행연구를 살펴보면 대체로 2018년 세법 개정 이전 시점을 대상으로 한 연구가 주를 이루고 있는데, 이 연구들은 분석 기간, 사

용 자료, 처치군과 대조군 정의 방법(정책 변수 적용 방법) 등에 따라 다소 혼재된 결과를 보이기는 하나, 대체로 점증 구간에서의 외연적 노동 공급 확대 효과는 있는 것으로 보고하고 있다(송헌재, 2012; 송헌재, 방흥기, 2014; 홍민철 외, 2016; 박지혜, 이정민, 2018; 신우리, 송헌재, 2018; 홍우형, 2021; 박지원, 2022; 이정우 외, 2022).

한편 2018년 세법 개정 이후 시점을 대상으로 한 선행연구에서도 근로장려세제의 노동 공급 효과는 분석 방법, 활용한 자료 등에 따라 혼재된 결과를 보여 준다. 김문정, 김빛마로(2020)에서는 자체 설문조사를 실시하여 세법 개정의 효과를 분석하였는데, 단독가구에서만 경제활동 참여 확률 및 주된 일자리에서의 근로시간 증가가 나타나고, 그 외 가구의 가구주 및 배우자에게서는 유의한 노동 공급 효과가 나타나지 않았음을 보였다. 해당 연구에서는 EITC 인지 여부에 따른 추가적 분석을 하였는데, 제도를 더 인지하고 있다고 하여도 노동 공급 행태 변화가 통계적으로 유의미하게 나타나지는 않았다. 권성오, 홍우형(2021)에서는 재정패널 자료를 이용하여 2018년 세법 개정에 따른 노동 공급 효과를 분석하였는데, 처치군을 근로장려금 수급 여부로 정의할 경우 평탄 및 점감 구간에서 가구 내 경제활동 참가자 수 증가가 나타나나, 처치군을 자격요건 충족 여부로 정의하게 되면 유의미한 효과가 관찰되지 않음을 제시하였다. 진성진 외(2022)에서도 자격요건 충족 여부 변수를 구성한 후 합성 통제집단 이중차분법을 활용하여 노동 공급 효과

를 분석하였는데, 복지패널 자료를 이용한 결과 노동시장 참여(extensive margin)와 노동시간(intensive margin) 모두에서 통계적으로 유의한 결과가 나타나지 않음을 제시하였다. 특히 연령 제한 요건 폐지로 20대의 단독가구는 근로장려금 확대가 아닌 도입의 영향을 받았음에도 노동시장 참여 증가 효과가 관찰되지 않았다. 반면 고지현 외(2023)에서는 2017~2021년 국세청 미시자료를 활용하여 근로장려금 수급 경험이 총급여액 유무, 총급여액으로 측정한 외연적·내연적 노동 공급 확대에 유의한 영향을 미쳤음을 보였다. 그리고 2018년 세법 개정으로 신규 수급 대상이 된 30세 미만 단독가구를 대상으로 한 분석에서도 외연적·내연적 노동 공급 증가가 관찰됨을 제시하였다.

3 저소득가구 노동 공급에 대한 근로장려세제 영향

가. 분석 방법 개관

이 글에서는 소득귀속연도 기준 2018년 세법 개정에 초점을 두고 근로장려세제 정책 변화에 따른 노동 공급 영향을 분석하고자 하며, 선행연구에서 주로 활용한 패널 자료나 국세청 미시자료가 아닌 가계금융복지조사 자료를 사용하였다. 가계금융복지조사의 경우 재정패널 및 복지패널 자료보다는 많은 표본을 확보할 수 있으며, 행정자료와 연계하여 소득, 지출 등의 정보를 제공하고 있어 조사 자

료에 비해 해당 변수의 정확도가 높다는 장점이 있다. 또한 가구원의 특성을 고려할 수 있는 변수(혼인 상태, 교육수준, 가구원 수 등)를 일부 활용할 수 있어 국세청 미시자료 대비 장점이 있다.⁴⁾ 가계금융복지조사 미시자료는 2017년 이후부터 조사 항목 중 소득, 지출 등에 속하는 여러 변수를 국세청(과세 자료), 보건복지부(사회보장시스템 현금급여 자료), 각 연금공단 등(급여 및 기여금 자료)에서 제공하는 행정자료로 보완하여 제공하고 있기에 여기서는 조사 연도 기준 2017~2023년 자료를 활용하였다.

분석 방법으로는 Bastian and Jones(2021)에서 사용한 방법을 활용하고자 하는데, 해당 연구에서는 소득이나 실제 EITC 수급 자격 여부와는 독립적으로 EITC 정책 변화를 나타낼 수 있는 단일 변수로 ‘최대 가능 지급액(maximum possible EITC benefits available to each household)’을 제시하였고,⁵⁾ 종속변수로는 연간 근로주수(annual weeks worked), 주간 근로시간, 연간 소득(annual earnings) 등을 사용하였다. 이는 최대 가능 EITC 지급액이 노동 공급 변화를 통한 경로 이외에는 종속변수와 관련되어 있지 않다고 가정하였음을 의미한다. 기존에 근로장려금의 노동 공급 효과 관련 선행연구에서는 주로 수급 가구와 비수급 가구를 비교하여 분석하였는데, 수급 여부 변수

는 외생적인 정책 변화 이외에 개인의 선택(근로)이 이미 반영된 결과이기에 정책 변화만을 반영한 변수로 보기 어렵다. 이에 이 연구에서는 Bastian and Jones(2021)에서 제시한 ‘최대 가능 지급액’을 정책 변수로 활용하고자 한다. 한국의 경우 벌이 형태(홀벌이, 맞벌이 등)에 따라 최대 가능 지급액이 다르게 산정되고, 홀벌이 가구에서 맞벌이 가구의 전환은 가구 내 가구원의 노동 공급 행태 변화로 나타나게 되므로 배우자가 있는 부부 가구의 경우 최대 가능 지급액은 맞벌이 가구에 대한 최대 지급액(평탄 구간에서의 지급액)을 적용하였다.

한편 이 글에서는 노동 공급 행태 변화에 보다 중점을 두기 위해 가계금융복지조사의 가구원 정보를 바탕으로 근로(자녀)장려금을 신청할 수 있는 가구 유형을 구분하여 분석하였다. 즉 혼인과 출산에 기반한 가구 구성은 단시간에 변화하기 어렵다는 가정에 배우자 유무, 18세 미만 부양자녀 유무, 70세 이상 직계존속 유무 등을 기준으로 현행 근로장려금 가구 유형을 참조하여 다음과 같이 5가지 유형으로 분류하였다. 다만 근로장려금 자격 요건에서 가구원의 재산합계액 산출 시 형제자매는 제외하기에 조사 가구 내 가구원에 형제자매, 기타 가구원이 포함된 가구는 분석 대상에서 제외하였다.

〈표 2〉와 같이 구분한 가구 유형을 대상으로 연도별 근로장려금 최대 가능 지급액 정책 변수는 가

4) 다만 횡단면 자료가 누적된 형태이기에 패널 자료에서처럼 측정되지 않는 개인의 특성을 고려할 수 없으며, 제공되는 원자료에서 근로장려금과 자녀장려금이 분리되지 않고 합산되어 제공되고 있는 단점이 있다.

5) 최근 국내에서는 송헌재, 전병철(2023)에서 이와 유사한 방식으로 최대 가능 지급액 변수를 정의하여 분석하였다.

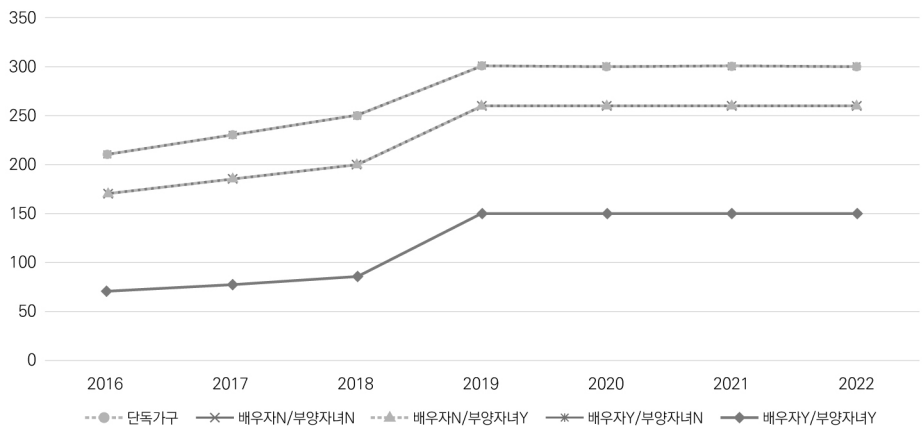
[표 2] 분석 가구 유형 분류

가구 유형			내용
단독가구			■ 1인가구 ■ 가구 내 18세 미만 (손)자녀 없이 가구주+성인 자녀로만 구성된 가구 * 가구주와 성인 자녀가 각각 단독가구로 근로장려금을 신청할 수 있는 가구
가족 가구	배우자N	부양자녀N (부양부모Y)	■ 배우자 없이 70세 이상 부모만 있는 가구 * 가구 내 18세 이상 자녀가 있는 가구도 포함됨
		부양자녀Y	■ 배우자 없이, 부양(손)자녀가 있는 가구 * 18세 미만 부양(손)자녀가 1명이라도 있으면 여기에 포함됨 * 가구주의 부모가 함께 살고 있는 가구도 포함
	배우자Y	부양자녀N	■ 배우자가 있으며, 18세 미만 부양자녀가 없는 가구 * 가구 내 18세 이상 자녀 또는 부모와 함께 살고 있는 가구도 포함
		부양자녀Y	■ 배우자가 있으며, 부양(손)자녀가 있는 가구 * 18세 미만 부양(손)자녀가 1명이라도 있으면 여기에 포함됨 * 부모와 함께 살고 있는 가구도 포함됨

구 유형에 따라 근로장려금의 평탄 구간에서 지급 연도에 발표된 근로장려금 제도 내용에 기반하여 되는 금액을 적용하였으며, 조사 자료의 소득 정보 구성하였다. [그림 5]를 보면 2019년(2018년 세

[그림 5] 최대 가능 근로장려금 지급액(MaxEitc)

(단위: 만 원)



주: 한국의 근로장려금은 부양자녀 수가 아닌 가구 유형(배우자 및 부양가족 유무)에 따라 차등하여 산정하므로 '배우자N/부양자녀N(부양부모Y)' 가구와 '배우자N/부양자녀Y' 가구의 최대 가능 지급액이 동일하여 그래프상 겹쳐서 나타나고 있음. 이는 유배우자 가구에서도 동일하게 발생하고 있음.

출처: 「조세특례제한법」 제10조의 2 '근로 장려를 위한 조세특례'(연도별 내용)를 토대로 저자 작성.

법 개정 적용)에 최대 지급액이 확대되었음을 알 수 있으며, 특히 단독가구의 증가폭이 큼을 확인할 수 있다. 다만 한국의 근로장려금은 부양자녀 수가 아닌 가구 유형(배우자 및 부양가족 유무와 별이 형태)에 따라 차등 산정되기 때문에 배우자 및 부양자녀 없이 부양부모만 있는 가구와 배우자 없이 부양자녀만 있는 가구에 적용되는 근로장려금 최대 지급액이 같다. 이러한 현상은 유배우자 가구에서도 동일하게 나타난다.

위와 같이 구성된 정책 변수를 활용하여 이 글에서는 다음과 같은 회귀식을 Pooled OLS 방법으로 추정하였다.

$$Y_{it} = \alpha + \beta [MaxEitc_{h(i),t}] + X_{it}\gamma + \delta_s + \eta_t + \epsilon_{ist}$$

여기서 종속변수(Y)는 자료의 특성으로 인해 직접적인 노동 공급 관련 변수(예: 근로시간 등)보다는 노동 공급 행태 변화를 간접적으로 반영하는 변수(근로·사업소득액, 소득세, 공적연금사회보험료 등)를 사용하였다. X_{it} 는 가구주 또는 배우자의 특성을 나타내는 통제변수로 연령, 연령 제곱, 성별, 교육수준(고졸 이하=0, 대졸 이상=1), 혼인 유무(미혼·사별·이혼=0, 기혼=1), 가구 내 18세 미만 부양(손)자녀 수(0~3명), 가구 내 6세 미만 자녀 유무(있는 경우=1), 가구의 총가구원 수, 가구의 실물 자산 규모(로그 취함) 등을 포괄한다. δ_s 는 6개 권역을 나타내는 지역 더미변수, η_t 는 연도 더미변수이다. 행정자료가 반영된 가계금융복지조사에서 소

득 및 재산 등은 전년도를 기준으로 응답하게 되어 있기에 소득 및 재산 기준으로는 2016~2022년 자료를 활용하는 것이라 볼 수 있다. 그리고 연도별 더미변수를 포함하였으나 화폐 단위의 값은 소비자물가지수(2020=100)를 적용하여 실질값으로 변환하여 사용하였다.

마지막으로, 근로장려금은 저소득가구를 대상으로 하기에 노동 공급 영향 분석 시 근로장려금이 영향을 미칠 가능성이 있는 가구 범위를 한정할 필요가 있다. 다만 종속변수로 활용되는 연간 근로·사업소득은 노동 공급 변화가 반영되며, 노동 공급 변화는 상대적으로 단시간에도 이루어질 수 있는 의사결정임을 고려하여 가구 단위 자산총액이 5분위 이하인 가구를 분석 대상으로 한정하고자 한다. 이는 가구의 자산 규모가 단기간에 조정되기 어렵다고 가정하였음을 의미한다.

나. 분석 결과

우선 분석 자료에서 근로(자녀)장려금 수급 가구 현황을 먼저 살펴보면(표 3), 2018년 세법 개정이 적용된 2019년을 전후로 수급 가구 비중이 눈에 띄게 증가하였음을 볼 수 있다. 이 글에서 분류한 가구 유형별 가구 중 근로(자녀)장려금 수급 가구 비중 변화를 보면 단독가구 및 부양자녀가 없는 가구에서 장려금 수급 가구 비중이 더 두드러지게 증가하였다. 여기서 제시하지는 않았으나, 분석 대상 기간 중 단독가구와 부양자녀가 없는 유배우자 가

[표 3] 가구 자산총액 5분위 이하 가구의 근로·자녀장려금 수급 가구 현황

(단위: %)

수급 연도			2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
자산 5분위 이하 가구 중 수급 가구 비중			19.7	21.5	22.2	34.7	32.4	31.4	31.0
유형별 가구 중 수급 가구 비중	단독가구		10.2	12.9	15.3	29.1	26.8	27.0	26.6
	가족 가구	배우자No, 부양자녀No	16.6	17.8	25.2	44.6	40.8	47.0	45.2
		배우자No, 부양자녀Yes	46.6	50.7	55.2	56.9	58.7	57.7	59.6
		배우자Yes, 부양자녀No	17.5	17.1	19.0	38.1	37.5	34.8	35.4
		배우자Yes, 부양자녀Yes	34.3	38.0	35.1	37.5	31.8	31.5	30.4

주: 가계금융복지조사에서 근로장려금과 자녀장려금을 분리하여 제공하고 있지 않아 근로·자녀장려금 수급 현황으로 제시하였음. 가구 단위 가중치를 적용하여 산출한 값임.

구의 가구원 평균 연령은 약 60세 초반으로 다른 가구 유형에 비해 다소 높게 나타나 고령층 가구가 상대적으로 많이 포함되어 있음을 유추할 수 있다.⁶⁾

〈표 4〉는 소득 조사 시점을 기준으로 2016~2022년 기간 동안 근로장려금의 정책 변화가 가구주 및 배우자의 노동 공급 행태에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보고자 다양한 종속변수를 사용하여 추정된 결과를 보여 준다. 회귀분석 시 가구주와 배우자의 노동 공급 행태 변화가 다를 수 있음을 고려하여 먼저 가구주·배우자를 구분하여 분석하였는데, 가계금융복지조사 미시자료에서 가구원 가중치를 제공하지 않아 이때는 가중치를 적용하지 않고 분석하였다. 가구 유형별 분석에서는 가구주만을 대상으로 하여 가구 단위로 제공된 가중치를 적용하여 분석하였다.

첫 번째 행은 근로장려금의 정책 변화가 조사 시

점(조사 연도 3월)에서의 근로 여부에 미친 영향을 보여 주는데, 근로장려금 최대 지급액이 1만 원 증가할 때, 대체로 가구주의 근로 확률은 유의미하게 변하지 않으며, 배우자에게는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난다. 가구 유형별 분석 결과를 보면 단독가구와 부양자녀가 없는 유배우자 가구에서의 가구주 근로 확률에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타난다.

두 번째 종속변수는 연간 근로·사업소득이 0보다 큰 경우 근로활동을 한 것으로 간주한 더미변수를 구성하여 분석한 결과를 보여 준다. 이는 t 년도 상반기에 근로장려금 신청 안내가 이루어졌을 때, 이를 토대로 그해 노동 공급 행태를 변화시켜 연간 근로·사업소득이 발생하였는지를 분석한 것이라 볼 수 있기에, 제도 자체에 대한 인지는 하고 있다는 가정을 기반으로 한다. 분석 결과는 앞서 첫 번째 종속변수에 대한 분석 결과와 질적으로 유

6) 부양자녀가 있는 가구는 평균 연령이 40대 초중반, 부양자녀가 없는 무배우자 가구는 50세 전후로 나타난다.

사하게 나타남을 확인할 수 있다.

다음으로 근로 여부, 소득 유무가 아니라 연간 근로·사업소득 금액에 근로장려금의 정책 변화가 어떠한 영향을 미쳤는지 분석한 결과를 보면 가구주의 경우 최대 지급액 증가로 나타난 정책 확대가 연간 근로·사업소득을 감소시킨 것으로 나타나는 반면 배우자의 소득에는 긍정적 영향을 미친 것으로 나타난다. 다만 가구 유형별 분석에서는 모든 가구

유형에서 정책 확대가 가구주의 연간 근로·사업소득에 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타나 전체 가구주 대상 결과와는 다소 일관되지 않게 나타난다.

노동 공급 행태 변화에 따른 근로·사업소득 변화는 개인이 연간 납부하는 소득세, 공적연금사회보험료 수준에도 영향을 미칠 수 있기에 이들 변수에 대해서도 추가로 분석하였는데, 가구주에 대한 분석 결과를 보면 가구주가 납부한 연간 소득세 및 공

[표 4] 근로장려금 정책 변화가 노동 공급에 미친 영향

	자산총액 5분위 이하 전체 가구		자산총액 5분위 이하, 유형별 가구의 가구주 기준				
	가구주	배우자	단독가구	배우자N 부양자녀N	배우자N 부양자녀Y	배우자Y 부양자녀N	배우자Y 부양자녀Y
종속변수: 조사 시점(1기 3월) 근로 여부							
근로장려금 최대 지급액(MaxEitc)	-0.0001* (0.0001)	0.0013*** (0.0002)	0.0013*** (0.00002)	0.0011 (0.0008)	0.0006 (0.0006)	0.0005*** (0.0002)	0.0000 (0.0001)
종속변수: 연간 근로·사업소득 유무							
근로장려금 최대 지급액(MaxEitc)	0.0001 (0.0001)	0.0016*** (0.0002)	0.0013*** (0.0002)	0.0005 (0.0005)	0.0005 (0.000)	0.0003** (0.0002)	0.0000 (0.0001)
종속변수: 연간 근로·사업소득 금액 수준							
근로장려금 최대 지급액(MaxEitc)	-6.0335*** (0.3468)	4.8900*** (0.4663)	5.5705*** (0.7264)	12.8784*** (3.6371)	5.8648** (2.6454)	3.7178*** (0.9660)	9.7599*** (1.8742)
종속변수: 연간 납부 소득세							
근로장려금 최대 지급액(MaxEitc)	-0.3152*** (0.0318)	0.0961** (0.0445)	0.2105*** (0.0802)	0.4190* (0.2517)	-0.0494 (0.2177)	0.0971 (0.0948)	1.1340*** (0.3923)
종속변수: 연간 납부 공적연금사회보험료							
근로장려금 최대 지급액(MaxEitc)	-0.5151*** (0.0308)	0.5644*** (0.0408)	0.6000*** (0.0621)	0.9267*** (0.2859)	0.5232** (0.2190)	0.5686*** (0.0784)	1.1448*** (0.1438)
통제변수	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
지역, 연도 더미	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
표본수	48,030	28,076	17,628	1,033	1,293	18,553	9,523

주: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1; 가구 가중치 적용함. 자산 총액 5분위 이하 가구 모드를 대상으로 분석함.

출처: 가계금융복지조사 2017~2023년 원자료 이용하여 저자 작성.

적연금사회보험료는 모두 감소한 것으로 나타나지만, 배우자는 증가한 것으로 나타난다. 다만 가구 유형을 구분하여 볼 경우 연간 납부 소득세는 단독가구를 제외하고는 가구주가 부담하는 연간 소득세에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타나고, 연간 공적사회보험료는 모든 가구 유형의 가구주에 대체로 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타난다. 소득세의 경우 다양한 공제제도 등으로 근로·사업소득 변화에 따른 변화 방향을 예상하기가 상대적으로 어려우나, 공적연금사회보험료의 경우 개인이 버는 월보수액을 기반으로 산정되기에 연간 납부하는 공적연금사회보험료의 증가는 노동 공급 확대를 어느 정도 간접적으로 반영한다고 생각된다.

정리하면 외연적 노동 공급 측면에서는 근로장려금의 확대가 가구주에게 유의한 영향을 미치지 않았으며, 배우자에게는 긍정적 영향을 미친 것으로 보인다. 연간 근로·사업소득 수준, 납부 소득세, 공적연금사회보험료 등 금액 변수로 내연적 노동 공급 측면을 간접적으로 살펴보고자 한 결과 가구주에 대한 영향이 혼재되어 있어, 자료의 한계상 분석 모형에 포함되지 못한 다른 요인의 영향을 배제할 수 없어 보인다. 가구 유형별 분석에서 상대적으로 일관되게 근로장려금의 긍정적 노동 공급 영향이 관찰되는 단독가구 가구주의 경우 앞서 언급하였듯이 가구주 평균 연령이 약 60세로 고령층을 대표하고 있다. 이들의 연령대를 고려할 때, 노동시장 참여가 정부의 재정지원 일자리 사업이 아닌 실질적 노동시장에서 어느 정도 이루어지고 있는지 등

에 관한 추가적인 연구가 필요해 보인다. 만약 재정지원 일자리 사업 참여자의 비중이 상당히 높게 나타난다면 재정지원 일자리 사업과 근로장려세제 모두 직간접적으로 정부 재원이 소요됨을 고려할 때, 이들 고령층에 대한 근로장려금 지원이 근로장려세제의 도입·운영 취지에 적합한지 심도 있는 논의가 필요하다.

4 근로장려세제 영향의 행태 변화분 추정

앞선 실증분석 결과와 가계금융복지조사의 근로(자녀)장려금 수급액 정보 특성을 고려하여 여기서는 상대적으로 노동 공급 행태 변화가 일관되게 나타나는 단독가구와 부양자녀가 없는 유배우자 가구를 대상으로, 정책 변화에 따른 근로장려금 수급액 변화 중 어느 정도가 제도적 변화에 의한 것이고, 어느 정도가 노동 공급 행태 변화에 의한 것인지 파악해 보고자 한다. 이를 위해 Bastian and Jones (2021)에서 제시한 방법을 활용하여 노동 공급 행태 변화 없이 근로장려금 제도 변화에 의한 근로장려금 시뮬레이션 금액을 산출하였다. 즉 조사 시점 기준 2017년 자료(소득기준 2016년)의 가구 자료를 이용하여 근로·사업소득을 포함한 가구의 특성(부양자녀 수, 총가구원 수, 교육수준 등)이 그대로 유지된다는 가정하에 근로장려금 정책 변화를 반영한 근로장려금 예상액을 가구 단위로 산출하였다. 예를 들어, 2016년 A가구의 특성이 그대로 유지되

[표 5] 근로장려금 정책 변화에 따른 근로장려금 수급액 변화 추정

	근로장려금 수급액 변화: 시뮬레이션 정책 변수 활용		근로장려금 수급액 변화: 기존 변수(MaxEitc) 활용	
	단독가구	배우자Y, 부양자녀N	단독가구	배우자Y, 부양자녀N
근로장려금 정책 변화 변수	0.4933*** (0.0456)	0.3320*** (0.0214)	0.3086*** (0.0191)	0.4262*** (0.0296)
통제변수	Yes	Yes	Yes	Yes
지역, 연도 더미	Yes	Yes	Yes	Yes
표본수	18,553	9,523	18,553	9,523

주: *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.1$; 자산총액 5분위 이하 가구주 대상 분석, 가구 가중치 적용함.

출처: 가계금융복지조사 2017~2023년 원자료 이용.

고 노동 공급 행태도 변화시키지 않는다면 2017년 A가구의 근로·사업소득은 물가 상승분만큼만 변한다고 보고, 해당 소득을 이용하여 2017년 기준 수급 가능액을 산출하는 것이다. 이렇게 산출된 가구 단위 예상 지급액으로 연도별, 가구 유형별, 거주권 역별로 평균값을 산출함으로써 정책 변화를 나타내는 변수로 활용하였다. 이러한 정책 변화 변수를 연도별 실제 받은 근로장려금에 대해 회귀분석을 실시함으로써 제도적 변화에 의해 나타난 평균적인 근로장려금 수급액 변화를 추정하게 된다. <표 5>의 앞부분 열의 결과가 이에 해당한다. <표 5>의 뒷부분 열의 결과는 노동 공급 행태 변화가 허용된 상황, 즉 앞선 실증분석 모형에서 근로장려금 수급액을 종속변수로 사용하여 정책 변화 시 근로장려금의 평균적 수급액이 어떻게 변화하였는지를 보여준다.

분석 결과를 보면 부양자녀가 없는 유배우자 가구의 경우 근로장려금 최대 지급액의 1만 원 증가

가 평균적인 근로장려금 수급액을 약 4262원 증가시키는 것으로 나타난다. 이 중 3320원(<표 5>의 추정 계수값)은 제도 확대에 의한 부분이며, 나머지 942원(약 22%)은 노동 공급 행태 변화에 의한 것임을 보여 준다. 단독가구의 경우 제도 확대(1만 원 증가)에 의한 평균적인 근로장려금 수급액 변화는 약 4933원으로 나타나 개인의 행태 변화를 허용한 결과에서는 평균적으로 약 3086원의 수급액이 증가하는 것으로 나타나, 오히려 제도 확대에 의한 변화보다 작게 나타나고 있다. 이는 앞서 노동 공급 행태 실증분석 결과 고려 시 2017년 이후 조사된 단독가구 유형의 근로·사업소득 분포가 변화함(예: 수급액이 감소하는 평탄 구간의 가구 비중 증가 등)에 따른 것일 수 있다.

5 나가며

근로장려세제는 조세체계에 기반하여 운영되는

제도이지만 환급형 세액공제 제도로, 수혜자 입장에서 현금을 지원받기 때문에 재정지출에 의한 소득 이전과 기능적으로 유사하다. 이에 조세지출 방식 제도의 성과 분석이 어려운 측면이 있다 하더라도 정책이 목표한 바를 달성하고 있는지에 대한 검토는 필요하다. 이 글에서는 2018년 세법 개정 전후 시점에 중점을 두고 조사 연도 기준 2017~2023년 가계금융복지조사 미시자료를 활용하여 근로장려금 정책 변화가 가구주 및 배우자의 노동 공급에 미친 영향을 살펴보았다.

저소득가구의 ‘근로장려’가 주된 목표 중 하나인 근로장려세제는 기본적으로 일을 하여 번 소득이 있어야 신청할 수 있으므로 개인(또는 가구)에 대한 일차적인 영향은 노동 공급 행태 변화로 나타나게 되고, 이는 가구의 시장 소득 변화로 이어질 수 있다. 이를 고려하여 이 글에서는 다양한 노동 공급 변화 변수를 구성하여 분석하였는데, 분석 대상 기간에 근로장려금의 확대(최대 지급액 증가)는 배우자의 노동시장 참여에 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타나며, 배우자의 연간 근로·사업소득도 통계적으로 유의하게 증가시킨 것으로 나타난다. 그러나 가구주의 노동시장 참여에는 유의미한 영향이 관찰되지 않고, 연간 근로·사업소득은 감소하거나, 가구 유형별 분석 결과와 일관되게 나타나지 않는다. 다만 가구 유형 구분 분석 시 부양자녀가 없는 유배우자 가구와 단독가구 가구주 대상으로는 근로장려금이 상대적으로 일관되게 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타난다. 다만, 이들 가구 유형에서 상대적으로

고령층 가구 비중이 높음을 고려할 때, 노동시장 참여의 질적 측면이 근로장려금의 노동 공급 증대 목적에서 고려되어야 할 필요성은 없는지 추후 논의가 필요함을 시사한다.

한편 결과 해석 시 이 글의 분석 대상 기간에 코로나19의 영향과 그 이후의 경기침체 현황 등이 지속되고 있음에도 분석 모형에서 이를 명확히 분리할 수 없는 한계가 있음을 유의할 필요가 있다. 또한 시뮬레이션을 통해 평균적인 근로장려금 수급액 변화 중 행태 변화에 의한 부분을 추산해 보고자 시도하였으나, 분석 대상 기간이 짧고, 횡단면 자료의 특성상 매년 조사되는 표본의 구성이 조금씩 다를 수 있기에 추후 더 정교한 방식을 활용한 연구가 필요할 것으로 판단된다. ■

참고문헌

- 고지현, 전병목, 신상화. (2023). **2023 조세특례 임의심층평가(1) 근로장려금**. 기획재정부, 한국조세재정연구원.
- 권성오, 홍우형. (2021). **근로장려세제 확대의 경제적 효과-노동공급과 납세행태에 미친 영향**. 한국조세재정연구원.
- 국가데이터처. (2017~2023). 가계금융복지조사 마이크로데이터 원자료[데이터 세트와 코드북], 국가데이터처 MDIS 마이크로데이터 통합서비스.
- 국세청. (n.d.). **국세정책·제도-근로·자녀장려금** <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2450&cntntsId=7781>
- 국세청. (n.d.). **2024년 국세통계-근로·자녀장려금별 지**

- 급현황(성, 가구유형, 연령, 자녀수). 국세통계포털. https://tasis.nts.go.kr/websquare/web-square.html?w2xPath=/ui/ep/e/a/UTWEP_EAA02.xml&sttPblyr=2024&sttsMtaInfrld=20240103N01202440253
- 김문정, 김빛마로. (2020). **2019년 확대·개편된 근로장려세제의 노동공급 효과 분석**. 한국조세재정연구원.
- 박소은, 이아영, 안영. (2024). **사회보장사업 적정성 분석: 근로장려금을 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 박지원. (2022). 표본선택모형을 이용한 근로장려세제의 노동공급 효과 분석. **사회보장연구**, 38(1), 51-78.
- 박지혜, 이정민. (2018). 근로장려세제가 노동시장 참여에 미치는 효과. *Korean Journal of Labor Economics*, 47(3).
- 신우리, 송헌재. (2018). 근로장려세제 확대개편의 효과 분석. **응용경제**, 20(2), 107-138.
- 송헌재. (2012). 근로장려세제 도입이 가구 노동공급에 미친 영향. **재정학연구**, 5(4), 37-62.
- 송헌재, 방흥기. (2014). 우리나라 근로장려세제의 고용 창출 효과 분석. **경제학연구**, 62(4), 129-167.
- 송헌재, 전병힐. (2023). 근로장려세제의 준비용 추정. **재정학연구**, 1-29.
- 이정우, 김두언, 홍우형. (2022). 근로장려세제 (EITC)가 단독가구의 노동공급에 미치는 효과 분석: 연령대별 효과를 중심으로. **예산정책연구**, 11(3), 111-149.
- 조선주, 김영옥, 정진욱, 임병인, 이선행. (2008). **근로장려세제(EITC)와 여성의 노동공급: 실증분석과 정책과제**. 한국여성정책연구원.
- 진성진, 전영준, 박지혜. (2022). **근로장려세제(EITC)의 고용효과**. 한국노동연구원
- 하슬잎, 이아영, 박소은, 이상영, 안수인, 박금령. (2025). **개인의 행태 변화 유도를 위한 현금지원정책의 효과와 시사점에 관한 연구**. 한국보건사회연구원.
- 홍민철, 문상호, 이명석. (2016). 근로장려세제 효과 분석: 경제활동참여, 근로시간 및 개인별 빈곤을 중심으로. **정책분석평가학회보**, 26(2), 1-27.
- 홍우형. (2021). 근로장려세제가 부부가구의 노동공급에 미치는 효과 분석: 근로장려금 산정방식 변화에 따른 정책실험 (Policy Experiment) 을 중심으로. **재정학연구**, 14(4), 77-106.
- Bastian, J. E., & Jones, M. R. (2021). Do EITC expansions pay for themselves? Effects on tax revenue and government transfers. *Journal of public economics*, 196, 104355.
- 조세특례제한법, 법률 제14390호. (2016).
- 조세특례제한법, 법률 제14760호. (2017).
- 조세특례제한법, 법률 제15227호. (2017).
- 조세특례제한법, 법률 제16009호. (2018).
- 조세특례제한법, 법률 제16835호. (2019).
- 조세특례제한법, 법률 제17759호. (2020).
- 조세특례제한법, 법률 제18634호. (2021).
- 조세특례제한법, 법률 제19199호. (2022).
- 조세특례제한법, 법률 제19936호. (2023).

The Effects of the Earned Income Tax Credit on Labor Supply

Park, Soeun

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

To examine whether, and to what extent, the Earned Income Tax Credit (EITC)—an indirect cash transfer scheme—affects low-income households' labor supply, this study employs an intention-to-treat approach, estimating the effects based on the maximum possible EITC benefits each household is eligible for, rather than the treatment-on-the-treated approach that calculates the effects of actual EITC receipt. Our analysis of microdata from the Survey of Household Finances and Living Conditions for the years 2017 to 2023 indicates that the effects of the EITC changes (expansions) during this period, though only marginally significant for household heads, were positive for the labor supply of their spouses. When examined by household type, the effect of EITC expansions was positive for one-person households and married households without dependent children, groups comprising a relatively high share of older adults. These findings suggest the need to further solidify the EITC's central goal of promoting labor market participation and to discuss more thoroughly whom to include in its target group and how to improve the system.