

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 근로·자녀장려세제와 최저임금제도가 여성에 미치는 영향과 개선방안 연구
과제책임자 신우리 부연구위원

저소득 가구의 경제적 지원을 위한 근로·자녀장려세제와 최저임금제도 개선방안

초록

- ◆ 근로장려세제는 2018년에 대상가구의 소득조건 및 최대지급액을 확대하였으며, 최저임금은 2018년과 2019년에 비교적 크게 증가함.
- ◆ 근로·자녀장려세제와 최저임금제도는 저소득 노동가구의 소득을 높이는 주요한 제도이며, 동일한 목적으로 기능하지만 상당히 다른 기준과 방법으로 수혜대상 및 규모에 대한 결정이 이루어짐. 이에 각 제도의 수혜자집단의 특성을 살펴보고 이를 고려한 제도 개선방안을 도출함.
- ◆ 최저임금미만 노동자의 특성은 여성노동자가 남성노동자보다 최저임금미만율이 두 배 이상 높으며, 산업별로는 여성 취업자 비중이 높은 제조업, 도소매업, 숙박 및 음식점업, 보건 및 사회복지업 중심으로 최저임금미만율이 높게 나타남.
- ◆ 근로·자녀장려세제의 경우 주로 60세 여성의 가구주가 점증 구간, 즉 최저소득 구간에서 주로 공공일자리에 진입하는 형태로 근로활동을 증대시킨 것으로 보이며, 배우자인 여성의 경우 근로시간을 감소시키는 모습을 보임.
- ◆ 최저임금제도와 근로·자녀장려세제의 조합에 따른 영향을 살펴보면, 두 제도의 영향을 동시에 받는 가구의 연간 노동시간과 가구소득이 증가하는 것으로 나타남. 이를 통해 제도가 소득 및 자산 수준이 비교적 낮으면서 가구 구성원이 최저임금에 가까운 시간당 임금을 받고 있는 저소득 가구의 경제활동에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 볼 수 있음.
- ◆ 근로장려세제의 경우 낮은 소득구간에서 제도의 순효과가 극대화될 수 있음을 고려하여 과도한 소득조건 범위 확대보다는 저임금·저소득 근로자에 대한 충분한 지원이 효과적일 수 있음. 또한 비정기적인 법개정을 통해 소득조건 및 최대지급액을 변경하는 대신 가구의 중위소득, 물가상승률 등과 연동하여 매년 그 기준을 체계적으로 변화시킬 수 있도록 조정할 필요가 있음.
- ◆ 최저임금의 경우 최저임금수준의 상승도 중요하지만 임금근로자의 약 10% 정도가 최저임금 미만의 시간당임금을 받고 있다는 점을 고려하여 최저임금미만 비율이 높은 업종을 중심으로 최저임금 준수에 대한 관리 및 감독 역할을 강조해나갈 필요가 있음.

배경 및 문제점

- 최근 저소득층의 소득을 증가시키기 위해서 근로장려세제와 최저임금이 함께 역할을 해야한다는 연구들이 수행되었음 (Williams, Erica, and Samantha Waxman., 2020; Rothstein and Zipperer., 2020; Burkhauser, Richard. V. and Kevin Corinth, 2021).
- Williams, Erica, and Samantha Waxman(2020)과 Burkhauser, Richard. V. and Kevin Corinth(2021)의 연구에서는 최저임금제도와 근로장려세제가 저소득 가구에 미치는 효과를 제시하였는데 우리나라의 상황과 일부 대입하여 정리하면 다음과 같음.
 - ▶ 최저임금 인상에 영향을 받는 집단과 근로·자녀장려세제의 수급대상은 중복될 수 있지만 다른 집단에 적용됨. 근로·자녀장려세제는 임금근로자 및 자영업자에 상관없이 재산이 많지 않은 저소득 가구를 대상으로 하며 부양자녀가 있는 경우 지원금액이 자녀수에 따라 증가함. 최저임금의 경우 가구의 소득이나 재산에 상관없이 최저임금 수준에서 일하는 임금근로자가 대상임.
 - ▶ 최저임금제도와 근로·자녀장려세제를 동시에 확대하면 가장 지원이 필요한 근로 가구에 추가적인 지원이 될 수 있음. 최저임금인상이 연 소득이 매우 낮아 근로장려세제의 점증구간에 포함되는 가구의 근로장려금을 인상되게 할 수도 있음.
 - ▶ 최저임금 인상과 근로·자녀장려세제 수급을 동시에 받는 근로자는 제도의 혜택을 다른 시점에 받음. 최저임금의 인상은 즉각적으로 높은 임금을 지급하게 하여 근로자의 일상적인 생활비를 충당할 수 있게 함. 그리고 근로·자녀장려금은 1년에 한 번, 혹은 두 번으로 나누어 일시에 큰 금액을 지급받기 때문에 가구의 일회성 비용으로 사용될 수 있음.
 - ▶ 최저임금제도와 근로·자녀장려세제를 동시에 활용하여 저소득 가구를 지원하면 공공과 민간파트에서 근로자의 임금을 증가시키는 비용을 나누어 부담할 수 있음.
- 두 제도가 상당히 다른 기준과 방법으로 지급대상과 지급수준에 대한 결정이 이루어진다는 점을 고려, 각 제도의 대상의 특성을 살펴봄. 이에 최저임금미만 노동자와 근로·장려세제 수급자의 특성을 여성을 중심으로 살펴보고 두 제도에 모두 영향을 받는 가구와 각각의 제도에만 해당하는 가구의 현황을 통해 두 제도의 수혜자집단의 특성을 살펴보고 이를 고려한 제도 개선방안을 도출해보고자 함.

조사 및 분석결과

● 제도현황

- 근로·자녀장려세제의 경우 비정기적인 법개정을 통해 수급대상 및 요건, 최대지급액 등을 변경해왔음. 특히 근로장려세제의 경우 2018년을 기준으로 소득조건 및 최대지급액이 크게 확대되었으며, 소득조건 확대는 점증구간은 축소되고 평탄구간과 점감구간이 확대되는 모습을 보임.
 - ▶ 2018년을 기준으로 단독가구의 소득조건 상한선은 2천만원으로 2018년 1인 가구의 중위소득(월 167.2만 원)과 유사한 수준임. 홑벌이 가구는 2인 가구의 중위소득 75%(2018년 기준 월 213.5만 원) 수준보다는 높은 편이며, 3인 가구의 중위소득 75%(2018년 기준 월 276.2만 원) 수준보다는 낮은 편임. 맞벌이 가구의 경우 소득조건 상한선이 3인 가구의 중위소득 75% 수준보다는 높은 편이며, 4인 가구의 중위소득 75%(2018년 기준 338.9만원) 수준보다는 낮게 설정되어 있음.

<표 1> 근로장려세제 주요 개정 내용

소득기준	'08	'11	'12	'13	'14	'15	'16~'17	'18	'21	
수급대상자	근로소득자	근로소득자, 보험모집인, 방문판매원	자영업자 포함(변호사, 공인회계사 등 전문직 제외)							
소득요건 (만원)	부부합산 1.7천	부양자녀 없음: 1.3천 1인: 1.7천 2인: 2.1천 3인 이상 2.5천	-단독: 1.3천 -홀벌이: 2.1천 -맞벌이: 2.5천				-단독: 2천 -홀벌이: 3천 -맞벌이: 3.6천	-단독: 2.2천 -홀벌이: 3.2천 -맞벌이: 3.8천		
부양자녀요건	18세 미만 부양자녀 1인 이상	배우자 또는 부양자녀 1인 이상	60세 이상 단독가구 포함			50세 이상	각 40세, 30세 이상	연령조건 폐지		
주택요건	무주택 또는 5천만원 이하 1주택	무주택 또는 6천만 원 이하 1주택			무주택 또는 1주택		주택요건 폐지			
재산요건	토지, 건물, 주택, 자동차, 전세금 등 합계 1억 원 미만				재산합계액 1억 4천만 원 미만			재산합계액 2억 원 미만		
최대지급액 (만원)	120	부양자녀 없음: 70 1인: 140 2인: 170 3인 이상 200	-단독: 70 -홀벌이: 170 -맞벌이: 210				각 연도 10%씩 인상	-단독: 150 -홀벌이: 260 -맞벌이: 300		

자료: 2008~2013년은 이대웅 권기현 문상호 (2015)의 <표 1>을 바탕으로 작성, 2014년 이후는 「조세특례제한법」 조문을 활용하여 작성

<표 2> 자녀장려세제 주요 개정 내용

소득기준	'14	'17	'18
수급대상자	임금근로자 및 자영업자 (변호사, 공인회계사 등 전문직 제외)		
소득요건(만원)	부부합산 연간 총소득 4천만 원 미만		
재산요건	재산합계액 1억 4천만 원 미만	재산합계액 2억 원 미만	
최대지급액	부양자녀(18세 미만) 1인당 50만 원		부양자녀(18세 미만) 1인당 70만 원

자료: 「조세특례제한법」 제100조의27~제100조의31을 참고하여 저자작성

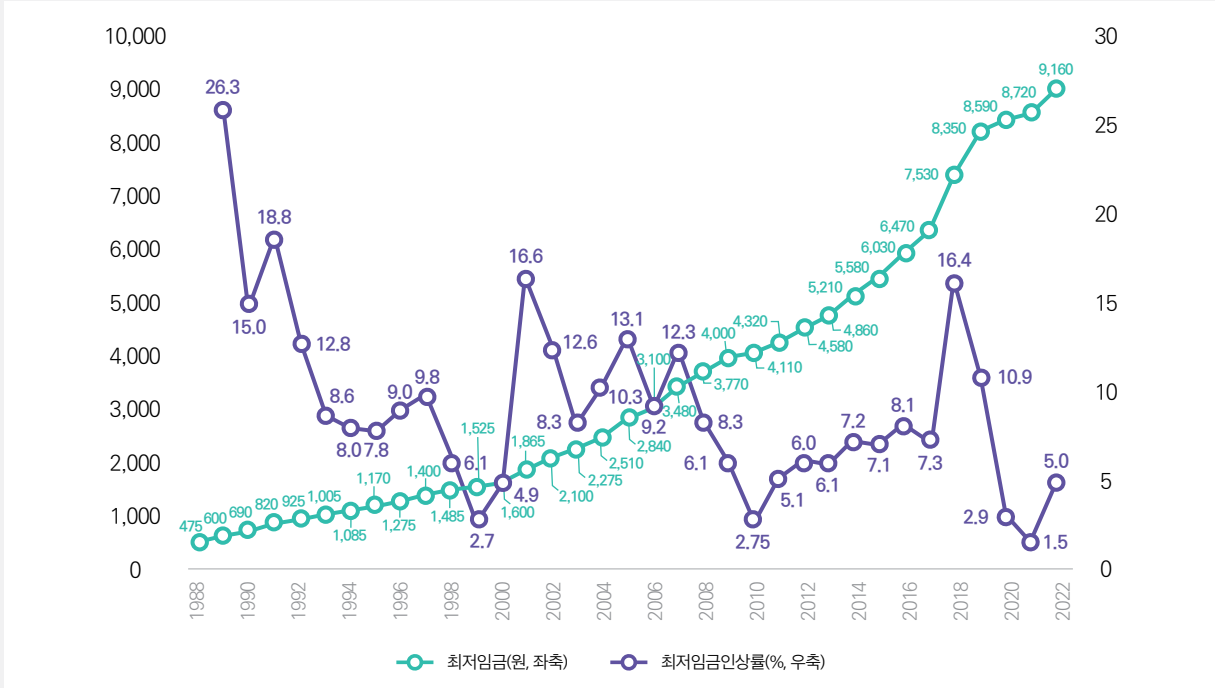
<표 3> 근로장려금 총급여액 기준 및 근로장려금 변경

단독	2017년 소득기준		2018년 소득기준	
	총급여액	근로장려금	총급여액	근로장려금
점증	6백만원 미만	총 급여액×(85/600)	4백만원 미만	총 급여액×(150/400)
평탄	6백만원 이상 9백만원 미만	85만원	4백만원 이상 9백만원 미만	150만원
점감	9백만원 이상 13백만원 미만	85만원-(총급여액-9백만원) ×(85/400)	9백만원 이상 20백만원 미만	150만원-(총급여액-9백만원) ×(150/1,100)
홀벌이	총급여액	근로장려금	총급여액	근로장려금
점증	9백만원 미만	총 급여액×(200/900)	7백만원 미만	총 급여액×(260/700)
평탄	9백만원 이상 12백만원 미만	200만원	7백만원 이상 14백만원 미만	260만원
점감	12백만원 이상 21백만원 미만	2백만원-(총급여액-12백만원) ×(200/900)	14백만원 이상 30백만원 미만	260만원-(총급여액-14백만원) ×(260/1,600)
맞벌이	총급여액	근로장려금	총급여액	근로장려금
점증	10백만원 미만	총 급여액×(250/1,000)	8백만원 미만	총 급여액×(300/800)
평탄	10백만원 이상 13백만원 미만	250만원	8백만원 이상 17백만원 미만	300만원
점감	13백만원 이상 25백만원 미만	250만원-(총급여액-13백만원) ×(250/1,200)	17백만원 이상 36백만원 미만	3백만원-(총급여액-17백만원) ×(300/1,900)

자료: 「조세특례제한법」 제100조의5를 참고하여 저자작성

● 최저임금의 경우 2010년~2017년까지의 최저임금인상률이 약 7% 정도인것과 비교할 때 2018년과 2019년의 최저임금이 크게 인상되었음.

<그림 1> 1988~2022년의 최저임금과 최저임금 인상률



자료: 최저임금위원회 홈페이지, 최저임금현황(<https://www.minimumwage.go.kr/minWage/policy/decisionMain.do>, 인출일:2022년 3월 21일).

● 최저임금미만 노동자 특성

● 여성노동자가 남성노동자보다 최저임금미만율이 두 배 이상 높음

- ▶ 집단별로는 여성과 남성 모두 15-24세 청년층과 60세 이상 고령층에서 최저임금미만율이 높은 것으로 나타남. 특히 여성 고령층의 최저임금 미만 비중이 매우 높은 수준을 보여 이 연령층에 해당하는 최저임금 일자리의 확인 및 감독이 필요하다고 판단됨.
- ▶ 또한 연령층과 맞물려 저학력, 임시·일용직에서 여성 최저임금미만율이 높게 나타나고 있음.
- ▶ 산업별로는 주로 여성 취업자 비중이 높은 제조업, 도소매업, 숙박 및 음식점업, 보건 및 사회복지업 중심으로 최저임금미만율이 높게 나타남.

● 근로·자녀장려세제 수급 가구 특성

- 주로 60세 여성의 가구주가 점증 구간, 즉 최저소득 구간에서 주로 공공일자리에 진입하는 형태로 근로활동을 증대시킨 것으로 보이며, 배우자인 여성의 경우 근로시간을 감소시키는 모습을 보임.
 - ▶ 노인빈곤율이 특히 높은 한국에서 일자리와 이에 따른 소득지원, 여기에 기초연금과 공공부조의 조합으로 노인의 활동을 적정수준에서 장려하고 국가의 재정부담을 줄이는 효과를 기대할 수 있을 것임.
 - ▶ 다른 한편 근로장려금 수급자에서 여성가구주 비율이 커지고, 성별 비교에 있어서 자산의 크기도 여성이 훨씬 낮은 것은 여성가구주 가구의 경제상황이 여전히 남성가구주 가구에 비해 열악한 상황임을 보여줌. 이는 여성이 노동시장에서 가지는 취약성과 이중적인 돌봄노동의 부담이 상호 가중되기 때문으로 보임.
 - ▶ 근로장려세제와 같은 일하는 저소득 가구에 대한 소득지원은 여전히 강화되어 그 역할을 할 필요가 있지만 이러한 현금지원 방식이 여성의 노동시장 접근을 어렵게 하는 돌봄공백에 대한 대응을 대체할 수 없다는 점에서 사회적 돌봄의 강화는 여전히 중요한 과제임.

● 최저임금제도와 근로·자녀장려세제의 조합에 따른 영향

- 두 제도의 영향을 동시에 받는 최저임금영향 가구이면서 근로장려세제 수급대상인 경우는 가구원의 연간 노동시간과 가구소득이 유의하게 증가하는 것으로 나타남. 해당 가구는 소득 및 자산 수준이 비교적 낮으면서 최저임금에 가까운 시간당 임금을 받고 있는 집단으로 제도가 저소득 가구의 경제활동에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 볼 수 있음.
 - ▶ 최저임금영향 가구에만 해당하는 경우도 대체로 노동시간에 긍정적인 영향을 주는 것으로 보이는데, 최저임금영향 가구의 설정을 부부, 가구원 중 한 명이라도 최저임금영향자가 있는 경우 최저임금영향 가구로 설정한 비교적 넓은 범위에서 유의한 영향을 보였음. 이러한 결과는 최저임금의 변화에 대해 가구의 주된 소득자인 가구주보다 그 이외의 가구원이 더 민감하게 반응하는 것을 보여주는 것임.

정책제언

- 우리나라의 근로장려세제는 2018년 개정 시 소득조건 상한선이 상당히 높아지는 방식으로 완화됨.
 - ▶ 이러한 소득조건 상한선은 우리나라의 저소득 가구의 기준이 중위소득 75% 수준이라는 점을 고려할 때 다소 높은 경향이 있음.
 - ▶ 과도한 소득조건 범위의 확대는 조세지출 규모를 증가시킬 뿐 가구의 노동 참여나 재분배 개선에는 효율적인 방법이 아닐 수 있음. 본 연구의 분석결과에서도 60세 이상 여성 가구주가 점증구간에서 근로활동을 증대시키는 것으로 나타남, 또한 최저임금에 영향을 받는 가구이면서 근로장려세제 수급대상인, 즉 낮은 소득구간에 있는 가구에서 노동시간을 늘리고 가구소득도 늘어나는 경향을 보이는 것으로 나타나는 것을 보았을 때 낮은 소득구간에서 제도의 순효과가 극대화된다고 유추해볼 수 있음.

- ▶ 또한 근로·자녀장려세제의 소득조건이 가구의 중위소득과 연동하여 체계적으로 변화할 수 있도록 하고, 최대 지급액의 규모도 물가상승률 등을 적용하여 매년 자동적으로 조정되도록 설계할 필요가 있음.

● 최저임금제도는 최저임금미만 비율이 높은 업종을 중심으로 최저임금을 잘 준수할 수 있도록 장려 및 감독하는 역할이 강조될 필요

- ▶ 최저임금제도는 지속적으로 최저임금수준을 높이는 방식으로 이루어짐.
- ▶ 이로 인해 상당수 최저임금수준의 임금을 받는 저임금 노동자의 소득수준이 증가했을 것이나 여전히 여성 임금 근로자의 18.8%, 남성 임금근로자의 8.7%는 최저임금보다 낮은 수준의 임금을 받고 있음. 특히 여성 고령층의 최저 임금 미만 비중이 높는데, 한국의 노인빈곤율이 높은 것을 고려하면 이들의 소득을 증가시키는 것이 중요할 것임.
- ▶ 이를 위한 노력의 일환으로써 최저임금미만 비율이 높은 업종을 중심으로 최저임금을 잘 준수할 수 있도록 장려 및 감독하는 역할을 보다 강조해나갈 필요가 있음.

참고자료

이대웅·권기현·문상호. (2015). 근로장려세제(EITC)의 정책효과에 관한 연구 - 성향점수 매칭(PSM) 이중·삼중차이 분석을 중심으로 -. 한국정책학회보, 24(2), 27-56.

Burkhauser, Richard. V. and Kevin Corinth. (2021). The minimum wage versus the earned income tax credit for reducing poverty. IZA World of Labor.

Rothstein, J., & Zipperer, B. (2020). The EITC and minimum wage work together to reduce poverty and raise incomes. Washington, DC: Economic Policy Institute.

Williams, Erica, and Samantha Waxman.(2020) "State earned income tax credits and minimum wages work best together." Center on Budget and Policy Priorities, updated March 9.

국가법령정보센터 홈페이지(<https://www.law.go.kr/>), 「조세특례제한법」.

최저임금위원회 홈페이지(<http://www.minimumwage.go.kr/>), 최저임금현황.

주관부처 : 기획재정부 소득세제과, 고용노동부 근로기준정책과
 관계부처 : 여성가족부 여성인력개발과, 고용노동부 여성고용정책과