



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사 학위논문

복지와 근로 인센티브의 상충:
부처 간 정책 충돌에 의한 역선택과
도덕적 해이를 중심으로

2021년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

이진호

복지와 근로 인센티브의 상충:
부처 간 정책 충돌에 의한
역선택과 도덕적 해이를 중심으로

지도교수 권 일 응

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함
2021년 3월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
이 진 호

이진호의 석사 학위논문을 인준함
2021년 6월

위 원 장 박 상 인

부위원장 김 병 조

위 원 권 일 응

초 록

그동안 고용률을 높이기 위해 정부는 다양한 근로 인센티브 정책을 시행해왔지만 2008년~2020년 동안 고용률의 향상은 미미하였다. 이 문제를 분석하기 위해서 기존 선행연구가 주로 개별 정책을 단편적으로 분석한 것과 다르게 본 연구는 정책수혜자 관점에서 다양한 정책을 아울러서 종합 분석하였다. 특히 고용률이 낮고 근로 유인이 약한 기초생활수급자를 연구대상으로 설정하여 조세·복지·고용정책이 수혜자의 근로 인센티브와 실질소득에 미치는 영향을 정책 간 연관성을 고려하여 실증분석했다. 구체적으로는 근로 시 조세·복지혜택에 따른 실질세후소득과 실업 시 복지·고용정책으로부터 받는 정부지원금을 비교·분석하였다. 이 분석 결과를 통해서 부처별 정책의 효과를 종합해서 봤을 때 일을 더 해서 근로소득이 늘어날수록 실질세후소득이 늘어나도록 설계되었는지, 그리고 실업 시 정부지원금을 받는 것보다 탈수급 하여 근로 소득을 얻는 것이 더 유리하도록 설계되었는지를 비교·분석했다.

만약 조직 칸막이 현상에 의해 각 부처의 정책 목표와 방향이 충돌되어 수혜자의 혜택이 조율되지 않는다면 정보의 비대칭성 이론에 의할 때 수혜자의 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)의 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어, 근로능력이 있는 자가 구직활동을 하지 않고 실업상태에서 정책 혜택만 얻으려는 역선택의 문제, 근로능력이 부족한 자가 고용지원정책을 활용하여 취직하기보다는 실업에 머무르는 도덕적 해이의 문제가 발생할 수 있는 것이다. 이런 현상이 발생하면 정부의 예산은 투입되지만 고용률은 높아지지 않을 수 있기 때문에 연구문제로 설정하여 확인하였다.

분석 결과, 부처별 정책 목표의 충돌이 결과적으로 수혜자의 근로 인센티브를 감소시키는 부분이 있었다. 조세정책은 근로 유인이 약한 저소득층의 근로소득이 증가할수록 세액공제 혜택도 크게 증가되도록 설계된 반면에, 복지정책인 기초생활보장제도의 경우 근로소득이 늘어날수록 해당 근로소득만큼 기초생활급여 지급액에서 차감하도록 설계되었다. 결과적으로 근로소득이 늘어날수록 기획재정부의 조세 혜택은 늘어나고 보건복지부의 기초생활보장급여는 줄어들도록 설계된 것이다. 그리고 고용정책인 고용노동부의 실업급여의 경우는 지급액의 상/하한액의 차이가 매우 작게 설계되어 실업 전 근로소득에 비례하지 않는 평탄구간의 범위가 넓었다. 이와 같은 부처별 정책 목표와 근로 인센티브 방향의 차이로 조율되지 않은 수혜자에 대한 혜택은 도덕적 해이와 역선택 문제에 취약한 문제점이 있었다. 본 연구는 선행연구와 달리 정부 부처별 다양한 정책들의 상호 연관성을 고려하여 수요자의 근로 인센티브에 미치는 영향을 종합 분석함으로써 근로유인 효과를 높이기 위해서는 부처 간 정책 조율이 필요하다는 것에 대해 시사점을 제공했다는 점에서 의의가 있다.

주요어 : 근로 인센티브, 칸막이 현상, 정보의 비대칭성, 기초생활수급자, 고용률

학 번 : 2012-21945

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구목적 및 필요성	1
제 2 절 연구의 대상과 방법	4
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토	7
제 1 절 이론적 배경	7
1. 조직 칸막이 현상에 대한 이론	7
2. 정보의 비대칭성 이론	9
제 2 절 선행연구 검토	9
제 3 장 연구문제	15
제 4 장 부처별 근로 인센티브 관련 정책 비교·분석 ·	17
제 1 절 복지정책 분석	17
1. 의의 및 종류	17
2. 맞춤형 개별급여	18
3. 복지 혜택 계산 시 주요 가정(假定)	21
제 2 절 조세정책 분석	22
1. 의의 및 종류	22
2. 중복수혜 규제	28
3. 조세 혜택 계산 시 주요 가정(假定)	28
제 3 절 고용정책 분석	29
1. 의의 및 종류	29
2. 고용보험 실업급여	29
3. 실업자 훈련지원 제도	32

제 5 장 실질(세후)소득 분석	36
제 1 절 분석 방법	37
제 2 절 분석 시 주요 가정	41
제 3 절 분석결과	42
1. 조세정책(기획재정부) 분석 결과	42
2. 복지정책(보건복지부) 분석 결과	48
3. 고용정책(고용노동부) 분석 결과	51
4. 근로 시/실업 시 실질(세후)소득 종합 비교분석 결과	54
제 4 절 연구문제 분석결과	59
제 6 장 결론	61
1. 연구결과 요약	61
2. 연구의 시사점	62
3. 연구의 한계	64
참고문헌	65

표 목 차

[표 1] 기초생활수급자의 대표적인 가구 특성	5
[표 2] 연구대상 가구 설정 및 관련 제도	5
[표 3] 2020년 가구규모별·급여종류별 수급자 선정(급여)기준 ..	19
[표 4] 기초생활보장급여별 지급액 산정방식	20
[표 5] 세액계산 흐름도	23
[표 6] 근로소득공제 산정방식	24
[표 7] 일반/특별세액공제 항목 및 내용	26
[표 8-1] 근로장려금 및 자녀장려금 (공통)가구원 요건	27
[표 8-2] 근로장려금 및 자녀장려금 각각 소득요건 및 지급액 ..	27
[표 9] 실업급여 세부항목별 수급조건 및 산정방식	30
[표 10] 실업급여 외 구직자 지원제도(지원금)	33
[표 11] 근로 시/실업 시 실질세후소득 분석방법	37
[표 12] 분석대상별 연간 세전소득에 따른 재산(순자산) 가정 ..	47
[표 13] 자산형성지원사업 세부내용	50

그 립 목 차

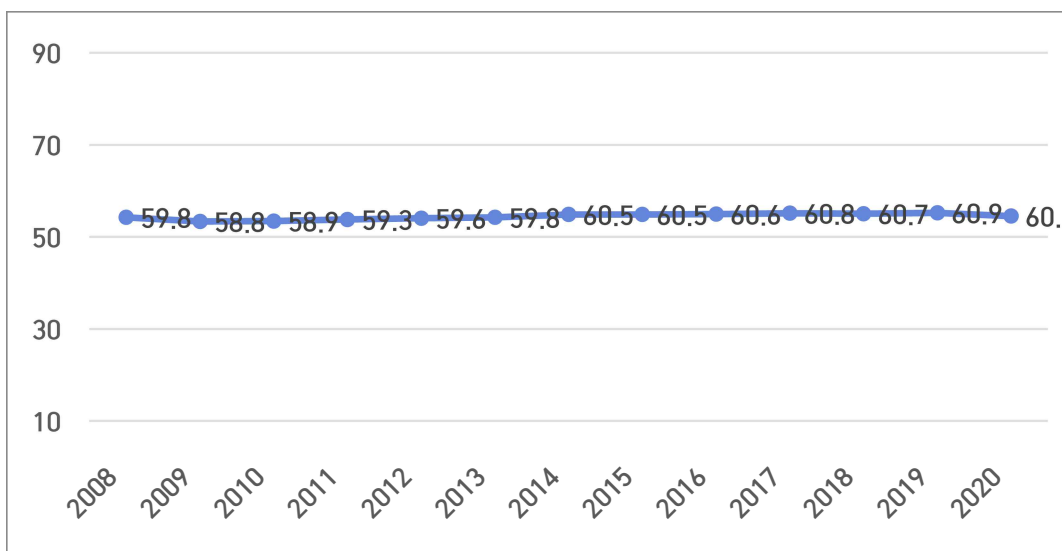
[그림 1] 2008~2020년도 고용률	1
[그림 2] 2008~2020년 남성/여성 고용률	2
[그림 3] 2008~2020년 연령별 여성 고용률	3
[그림 4] 조세혜택 계산 예시	38
[그림 5] 복지혜택 계산 예시	39
[그림 6] 실업 시 고용보험혜택 계산 예시	40
[그림 7] 세전소득에 따른 근로소득공제	42
[그림 8] 세전소득에 따른 근로소득세액공제	43
[그림 9] 세전소득에 따른 근로장려금	45
[그림 10] 세전소득에 따른 실질세액	48
[그림 11] 세전소득에 따른 기초생활급여	48
[그림 12] 고용보험 구직급여액	51
[그림 13] 취업성공패키지2 참여수당	52
[그림 14-1] 근로 시 실질세후소득과 실업 시 실질소득(장부지원금) ..	55
[그림 14-2] 근로 시 실질세후소득과 실업 시 실질소득(장부지원금) ..	57

제1장 서론

제 1절 연구목적 및 필요성

그동안 정부는 다양한 복지, 조세, 고용지원 정책을 시행해 왔지만 2008년 이후 고용률의 향상은 미미하였다. 본 연구는 이런 현상의 원인을 분석하기 위해 기존 선행연구가 주로 개별 정책에 대해 단편적으로 분석한 것과 다르게 근로자의 실질소득에 영향을 주는 다양한 정책 간의 상호작용을 고려해서 근로 인센티브에 미치는 영향을 종합 분석하고자 한다. 특히 정책 대상 중에서도 고용률이 낮은 기초생활수급자를 주 연구대상으로 설정하여 근로소득 증감에 따른 실질세후 소득과 실업했을 경우의 실질소득(정부지원금)을 실증분석하고자 한다. 그리고 분석결과를 통해 정책 수혜자의 근로 인센티브를 높이기 위한 시사점을 제공하고자 한다.

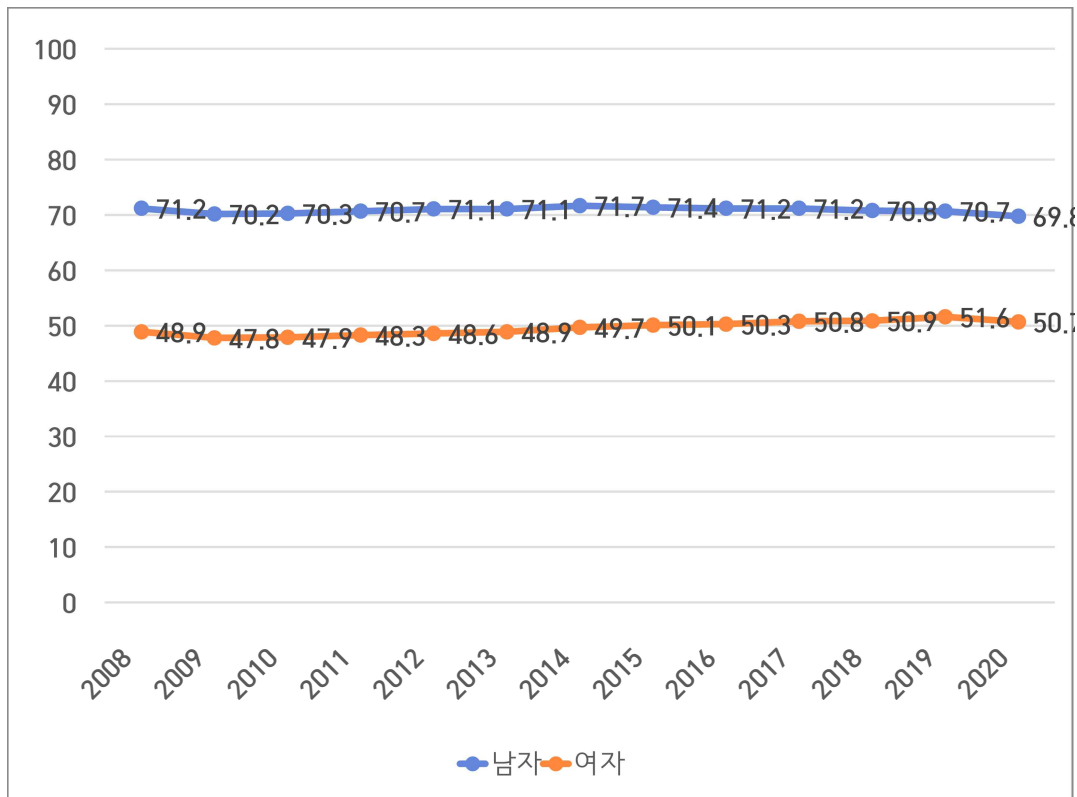
[그림1] 2008~2020년도 고용률¹⁾



1) KOSIS(통계청, 경제활동인구조사), 2021.03.

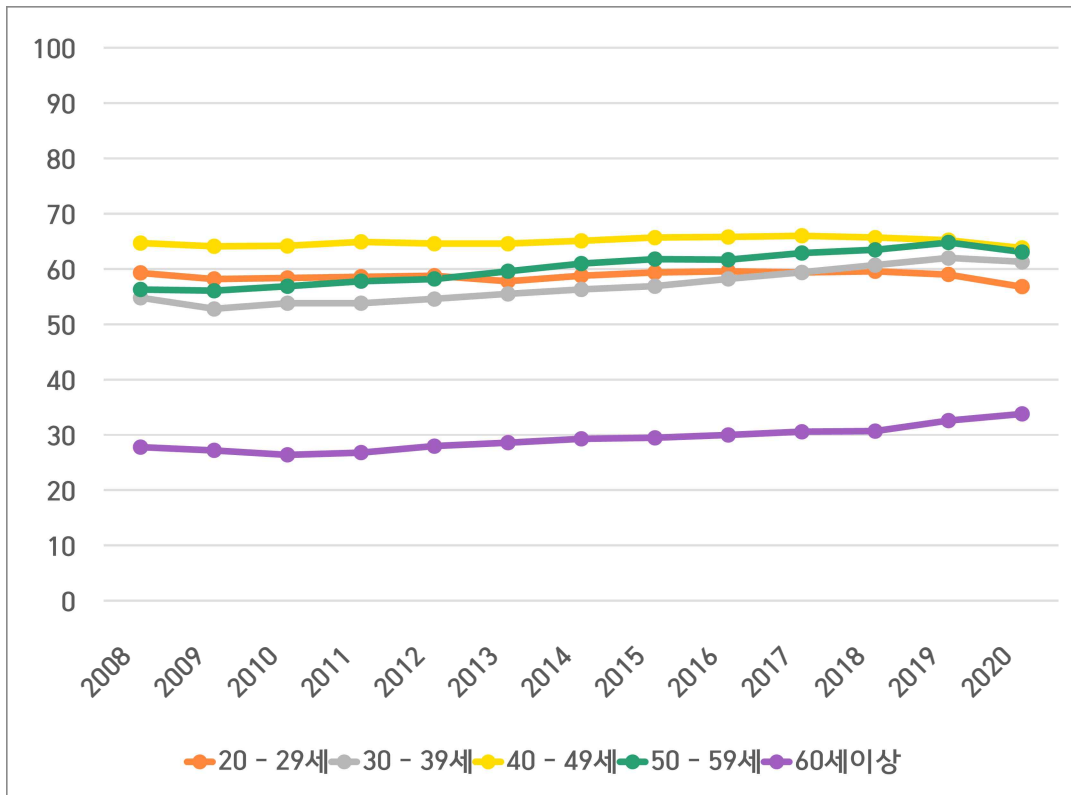
아래 [그림2]를 보면 2008~2020년 동안 남성의 고용률은 70%인 반면에, 여성의 고용률은 50%대에 머물고 있으며 [그림3]을 통해 30대 여성의 고용률이 전반적으로 낮은 것을 수 있다. 그래서 본 연구는 기초생활수급자 중에서도 고용률이 가장 낮은 30대 여성을 연구대상으로 설정하여 소득구간별로 근로 시 조세·복지혜택과 실업 시 복지·고용정책의 혜택을 종합 비교 분석하고자 한다.

[그림2] 2008~2020년 남성/여성 고용률²⁾



2) KOSIS(통계청, 경제활동인구조사), 2021.03.

[그림3] 2008~2020년 연령별 여성 고용률³⁾



기초생활수급자의 경우 취직 시 고용이 불안정한 직장에서 최저임금 수준의 임금을 받으며 근로할 확률이 높기 때문에 근로를 하기 보다는 실업 상태에서 안정적으로 각종 복지혜택을 받으려는 유인이 더 클 수 있다. 이와 관련하여 수혜자인 기초생활수급자의 실질소득에 미치는 다양한 정책간의 연관성을 고려해서 근로 인센티브에 미치는 영향을 종합적으로 분석할 필요가 있다. 그동안 선행연구가 주로 개별 정책에 대해 단편적으로 분석한 것과 다르게 본 연구는 정부 부처별 다양한 정책을 아울러서 실질세후소득의 증감에 어

3) KOSIS(통계청, 경제활동인구조사), 2021.03.

떻게 영향을 미치는지 분석하고 근로 인센티브 정책의 효과를 높이는 것에 시사점을 제공하고자 한다.

제2절 연구의 대상과 방법

정책 수혜자의 연령, 가구의 구성, 근로경력 등 세부사항에 따라 조세, 복지, 고용 정책에서 받을 수 있는 근로 인센티브 정책 혜택이 달라지게 된다. 대표성 있는 기초생활수급자를 연구대상으로 설정하기 위해 다음 페이지 [표1] 같이 기초생활수급자의 특성에 관한 보건복지부의 통계자료를 조사해서 반영했다. 다만, 통계자료에는 기초생활수급자의 연령대는 60-64세가 가장 많은 비율을 차지했으나 본 연구에서는 연령대를 30대로 설정했다. 왜냐하면 근로능력이 있고 탈수급할 가능성이 있는 수급자의 근로 인센티브를 분석할 필요성이 더 크며 위 [그림3]에서 30대(여성)의 고용률이 가장 낮았기 때문이다.

[표1] 기초생활수급자의 대표적인 가구특성⁴⁾

가구특성	대표특성
가구원수	1인가구(69%)
연령	60-64세(8.7%)
보장기간	10년 이상(24%)
소득수준	소득없음(30%)

[표2] 연구대상 가구 설정 및 관련 제도

구분	특성	관련 제도
주택 보유/ 세대주 여부	무주택 세대원	주거급여
가구구성	1인가구	
주거지	서울	
성별	여성	-
연령	30대 중반	실업급여
근로소득	연 0~5,000만원까지 분석 (기초생활수급자 ~ 탈수급시)	세제혜택 기초생활급여 실업급여
고용보험 가입기간	1년	실업급여
실직일	2019.12.31.	

연구방법은 연구대상이 다양한 부처별 정책에서 받을 수 있는 정책수혜액을 관련 법령과 정부 사업안내자료를 토대로 실증분석함으로써 실질(세후)소득과 근로 인센티브에 미

4) KOSIS(보건복지부, 2019년 국민기초생활보장수급자 현황), 2021.05.

치는 영향을 분석하는 것이다. 구체적으로는 세전 근로소득이 증가할때 조세 및 복지정책의 혜택을 포함한 실질세후소득을 분석하고, 실업 시 고용지원정책 및 복지정책의 수혜액을 포함한 실질소득(정부지원금)을 산출해서 비교분석하는 것이다. 분석 결과를 통해 정부 부처별 칸막이 현상으로 인해 정책 방향이 충돌되어 수혜자의 근로 인센티브가 상쇄되는 부분이 있는지를 분석하고, 수혜자의 근로 인센티브에 미치는 영향을 역선택과 도덕적 해이의 문제와 관련하여 함께 분석하고자 한다.

제2장 이론적 배경과 선행연구 검토

제1절 이론적 배경

1. 조직 칸막이 현상에 대한 이론

할거주의, 분과주의 등으로 표현되는 칸막이 현상이란 조직이 각자 자신의 미션과 이해관계를 최우선시하여 다른 조직과 경쟁적이고 배타적인 행위로 자신의 이익을 극대화하는 일련의 행위를 의미한다(김윤권 외, 2020). 비전과 조직목표를 공유해서 조직 간에 협업하기보다는 부처 간에 경계가 존재하고 개별 부처들이 각각 평가되는 일이 빈번하다고 한다(Linden & Simmerman, 2010 재인용). 또한 정책목표에 대한 부처간의 시각 차이 또는 부처 이기주의 등으로 갈등과 실패를 초래하며 부처간 칸막이 문화로 인해 정보와 경험이 공유되지 못하고 시행착오가 반복되는 문제 등이 발생하게 된다고 한다(행정자치부, 2004 재인용). 이런 칸막이는 부처간 관할영역 확장 경쟁으로 이어지게 되고 결과적으로 협업이 어렵게 되는데 관할 영역은 부처의 예산 및 인력과 연계되기 때문에 다툼을 초래하게 된다고 한다(김윤권 외, 2020).

칸막이가 형성되는 요인은 크게 고전적 조직원리와 신공공관리(NPM)가 있다. 고전적 조직원리인 부서화의 원리, 전문

화의 원리 등은 조직운영의 효율성과 합리성 측면에서는 효율적이지만 불가피하게 조직 칸막이를 형성하는 핵심 요인이라고 한다. 그리고 1980년대부터 공공관리의 핵심 패러다임으로 등장한 신공공관리도 세분화, 경쟁, 인센티브 등을 지나치게 중시하는 성과 만능주의로 인해 조직구성원 간 칸막이를 고착화시킨다고 한다(김윤권 외, 2020). 신공공관리는 다양한 조직이 연관된 문제 해결을 고려하지 못하고 협력과 조정이 결여되었다고 한다(Verhoest & Bouckaert, 2005 재인용). 신공공관리는 우리나라 공공부문의 조직관리 핵심가치로 반영되어 성과평가제도 등으로 운영되고 있으며 결과적으로 각자의 성과만 관심을 갖고 타 조직과는 경쟁적인 관계를 형성하는 결정적 요인으로 작용한다고 볼 수 있다(김윤권 외, 2020). 기관 간 협동에 대한 인센티브는 취약하기 때문에 조직간 협동이 잘 이뤄지지 않고 칸막이는 더욱 견고해진다고 한다(Fenwick et al, 2009 재인용).

위와 같은 칸막이 이론에 의하면 수혜자의 근로 인센티브에 영향을 미치는 다양한 정부 부처별 정책은 각자 추구하는 목표에 차이가 있고 서로 조율되지 못할 가능성이 있다. 분권화된 정부조직은 조직목표 및 정책수단이 다르며 상이한 고객집단 등으로 인해 부처간 정책갈등이 발생하기 때문이다(정정화, 2003). 따라서 정책 목표에 어떤 차이가 있고 이것이 수혜자의 근로 인센티브에 어떤 영향을 미치는지를 분석할 필요가 있다.

2. 정보의 비대칭성 이론

정보의 비대칭성이란 당사자 쌍방 간에 상호작용에 필요한 정보량에 차이가 있는 경우로 역선택(adverse selection)이나 도덕적 해이(moral hazard)의 문제를 야기한다. 이를 공공부문에 적용하여 정책 수혜자(국민)와 공급자(정부)간 정보의 비대칭으로 인한 역선택과 도덕적 해이 문제에 주목했다. 정부는 정책 수혜자의 근로능력을 판단하기 어렵기 때문에 정부-수요자(국민) 사이에는 정보의 비대칭성이 존재한다. 이런 정보의 비대칭성 때문에 근로능력이 있는 자가 근로능력이 없는 척하며 구직활동을 하지 않고 실업상태에서 정책 혜택만 얻으려는 역선택을 할 수 있다. 그리고 근로능력이 부족한 자는 정부의 지원을 활용하여 근로능력을 향상시키고 취직하려고 노력하기 보다는 실업에 머무르면서 정책 혜택만 받는 도덕적 해이의 문제가 발생할 수 있다. 만약 정부 정책 간 목표와 방향의 차이가 있다면 수혜자에게 어떤 영향을 미치는지, 역선택과 도덕적 해이의 문제를 유발하지는 않는지를 함께 분석하고자 한다.

제2절 선행연구 검토

근로 인센티브 정책에 대한 선행연구들은 주로 조세, 복지, 고용정책 중에서 한 분야의 정책에 한정해서 그 세부 제도의 효과를 공급자(정부) 관점에서 분석했고 다양한 정책을 연계해서 수요자(국민)에 미치는 영향을 종합적으로 분석한

연구는 드물었다.

조세정책에 대한 연구로 송헌재 · 전영준(2011)은 근로장려세제가 저소득가구의 노동공급에 미치는 영향을 한국조세연구원의 재정패널자료를 통해 실증분석 및 정책 시뮬레이션을 하였다. 실증분석 결과 점증구간에 속한 가구의 노동공급은 증가한 반면에, 평탄구간과 점감구간에 속한 가구들의 노동공급은 감소시키는 효과가 있다고 나타났다. 정책 시뮬레이션 결과는 근로장려세제가 취업률을 높이는 효과가 있지만 풀타임 보다는 파트타임 근로가 증가되는 것으로 나타났다.

김문정·오정현(2018)은 조세·재정 정책의 노동공급 효과를 OECD 회원국 패널자료와 한국노동패널조사자료를 통해 거시 및 미시분석을 하였다. 거시분석 결과 재정정책과 조세정책이 경제활동참가율과 근로시간에 미치는 영향이 각각 달랐다. 재정정책 규모가 커지면 경제활동참가율이 낮아지는 반면에 근로시간에는 영향을 미치지 않았고, 조세정책 규모가 커지면 경제활동참가율에는 영향을 미치지 않았지만 근로시간은 낮아졌다. 그리고 미시분석 결과로는 근로장려세제 및 소득세가 경제활동참가율 감소와 총근로시간 증가에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

안종석 외(2016)는 근로장려금 제도 확대에 따른 근로유인 효과를 분석하였다. 분석방법은 재정패널자료를 이용한 이중

차분모형 분석과 국세청 자료를 활용한 근로장려금 수혜집단-비수혜집단간 비교분석이다. 근로장려금의 확대에 대한 효과를 소득구간별로 분석한 결과 점증구간(소득이 증가할수록 혜택이 증가하는 소득구간)에 속한 가구만 노동시장 참여율이 유의미하게 높아지는 효과가 있었다고 한다. 그 외 여성, 30세 미만, 60세 이상, 소득 500만원 이하 집단은 근로장려금이 근로유인보다는 소득지원 효과가 있다고 한다. 그러면서 연구의 한계로는 재정패널자료에는 근로장려금 수급가구의 표본이 적어서 표본의 대표성 문제가 있다고 한다. 그리고 이를 이용한 이중차분 분석에서 설정한 통제집단 구성에 대한 주관적 판단과 이로 인한 편의 및 측정오차가 발생할 수 있다는 점 등을 한계로 밝히고 있다. 또한 국세청 자료분석은 단순 통계분석으로 개인의 특성을 종합적으로 고려하지 못했다는 한계가 있다고 한다.

김상봉(2018)은 주요국의 근로장려세제를 분석하여 2018년도 근로장려세제 확대개편안(연령조건 폐지, 재산·소득요건의 대폭완화, 근로장려금 최대지급액의 증가)의 고용창출효과를 분석했고 패널자료를 활용한 이중차분법(DID)으로 소득재분배 효과를 분석했다. 확대 개편으로 점증구간의 비중이 줄고 평탄·점감 구간이 확대되는 것으로 분석하였으며 결과적으로 근로유인 효과에 부정적인 방향이라고 보았다. 그리고 소득재분배 개선효과를 모의실험분석한 결과는 평탄구간과 점감구간의 수혜가구와 총지급액 상승이 두드러졌는데 향후에는 최대소득구간 범위를 줄이고 저임금 근로자를 타

것으로 확대 개선하는 것이 적절하다고 한다.

복지정책에 대한 연구로는 기존의 기초생활보장급여가 최저생계비를 기준으로 각종 급여를 일괄 지급하여 탈수급 유인이 저하되는 문제를 해소하기 위해 2016년 맞춤형 급여체계로 개편하여 급여별 수급자 선정 기준을 세부화한 것의 근로유인 효과를 분석한 연구가 있다. 2016년 초기에 대략적으로 분석한 연구나 있으나 이 시점에서는 제도 효과를 상세히 분석하기에는 이른 시점이었고 이후 최근에도 근로유인 효과를 종합분석한 선행연구는 드물었다.

노대명(2016)은 기초생활보장제도 개편으로 생계급여, 주거급여, 교육급여 수급자가 모두 증가하였고 급여 수준도 증가하여 적정화되었다고 보았다. 이런 개편효과가 탈수급을 촉진하는지는 아직 평가하기 이르기 때문에 향후 분석이 필요하다고 한다. 그러면서 맞춤형 급여체계로 바뀌면서 관리 부처가 다양화되어 부처를 아우르는 거버넌스의 문제가 있다는 점, 생계급여 선정기준이 낮아지면서 자활사업에 참여할 조건부 수급자가 감소했고 이로 인해 조건부과를 피할 수 있는 의료급여에 집중되는 문제점 등에 대한 대책이 필요하다고 한다.

정성지 외 1(2019)은 2016년 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 전-후 청년층의 근로유인효과를 복지패널데이터 설문자료를 이용하여 이중차분법으로 분석하였다. 하지만

근로 여부를 변수로 설정하여 근로유인 효과를 분석했기 때문에 수혜자의 근로소득에 따른 근로 인센티브는 어떻게 변화했는지는 실증분석하지 못한 한계가 있다.

고용보험이 노동공급에 미치는 영향에 대한 국내연구는 고용보험의 전반적인 영향 분석보다는 주로 고용보험 하위 개별 제도들에 대한 연구가 있었다. 선행연구의 분석결과들은 고용보험이 전반적으로 노동공급에 미치는 영향은 크지 않은 것으로 나타났다. 선행연구 중 전병유 외(2014)는 고용보험 DB를 이용하여 구직급여 지급일수와 지급수준이 재취업에 미치는 영향 등을 분석하였다. 분석결과 소정급여일수를 줄이면 재취업에 소요되는 기간이 짧아지지만 근속기간이 짧고 반복수급의 비중이 높아지며, 지급수준 하한액을 적용할 경우 재취업이 빨라지만 근속기간에 대한 영향은 유의미하지 않았다고 한다.

고용정책에 대한 해외연구로 Forslund(2019)는 공급자 관점에서 스웨덴의 고용률 상승에 조세제도와 고용지원정책이 미친 영향을 종합적으로 분석하였다. 최근 수십년 동안 스웨덴의 고용률이 증가(특히 여성과 노인의 고용률의 증가)하고 국제적으로도 수치가 높은 주요 요인은 조기퇴직제도, 노령연금, 그리고 조세와 보조금제도 일련의 개혁에 있다고 한다. 하지만 이런 효과에 대해서는 명확한 경험적 증거가 없다는 한계를 밝히고 있다.

Stefano Lombardi(2019)는 스웨덴이 실업보험제도를 개혁해서 구직활동에 대한 엄격한 모니터링을 시행하고 실업급여의 혜택을 일부 제한한 것의 효과를 이중차분법으로 분석하였다. 분석 결과 실업급여 수급 제재보다는 모니터링 강화가 수급자의 구직활동을 늘리는 것에 더 효과적이었다고 한다. 그리고 수급자가 남성이거나 오랫동안 실업한 사람들은 엄격해진 모니터링과 제재에 반응하여 구직활동을 상당히 늘렸다고 한다. 반면에, 여성들은 처음부터 규칙을 잘 준수하는 경향이 있기 때문에 효과가 거의 나타나지 않다는 결론을 도출했다.

제3장 연구문제

연구문제 : 조율되지 않은 수혜자에 대한 혜택은 도덕적 해이와 역선택 문제에 취약할 것이다.

조직 칸막이 이론에 따르면 다양한 부처가 관련된 문제를 해결하기 위해서 조직 간에 목표를 공유하고 협업하기보다는 각자의 목표를 추구하기 때문에 협력과 조정이 부족하다고 한다. 수혜자의 근로 인센티브와 실질소득에 영향을 미치는 정책도 다양한 부처에서 시행되고 있는데 부처별 고유 정책에서 추구하는 목표와 방향이 서로 상충되는 부분이 있는지와 근로 인센티브에 어떤 영향을 미치는지를 정책 간 연관성을 고려하여 분석하고 역선택과 도덕적 해이의 문제를 함께 논하고자 한다.

본 논문의 연구대상인 기초생활수급자의 경우는 취직을 해도 고용이 불안정한 일자리에서 상당히 낮은 근로소득을 받을 것이 예상되기 때문에 근로 시 비효용(스트레스 등)을 생각하면 근로 능력이 있어도 탈수급하려고 노력하기보다는 실업상태에 머물면서 각종 정책의 혜택을 받으려는 역선택

을 할 우려가 있다. 그리고 근로를 통해 세전소득이 증가해도 세금을 제외하고 각종 정부 혜택을 포함한 실질세후소득이 이전과 비슷하다면 일을 적게 하고 정부지원금을 더 받으려는 도덕적 해이의 문제도 발생할 수 있다.

역선택과 도덕적 해이의 문제를 예방하려면 정부 부처별 정책이 일관되게 수혜자의 근로소득이 증가할수록 실질세후소득도 증가되게 설계되어 근로 인센티브를 증가시키는 것이 필요하다. 만약에 세전 근로소득이 증가할 때 조세정책의 혜택은 증가하는 반면에 복지정책의 혜택은 감소되어 결과적으로 실질세후소득이 증가되지 않는다면 수혜자가 열심히 구직활동을 통해 자립하려고 하기보다는 적게 일하며 정책 혜택을 더 받으려는 도덕적 해이의 문제나 자발적으로 실업하여 정부 혜택만 받는 역선택의 문제가 발생할 우려가 있다. 이런 문제가 발생한다면 정부 예산이 투입되지만 고용률은 제자리에 머무를 수 있기 때문에 부처별 정책 목표 차이가 수혜자의 근로 인센티브에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

제4장 부처별 근로 인센티브 관련 정책 비교·분석

본 장에서는 정부 부처별 정책이 근로자의 실질(세후)소득과 근로 인센티브에 미치는 영향이 같도록 정합성 있게 설계되었는지를 분석하기 위한 기초 작업으로 개별 부처의 정책 종류, 정책 수혜대상 및 수혜액 산정방식, 중복수혜 규제에 대한 내용을 법령과 정책사업안내 자료 등을 조사·분석해서 정리했다. 수혜자 입장에서 실업 시, 재취업하여 근로했을 때 받을 수 있는 혜택이 각각 무엇인지 다양한 정책을 종합해서 정리된 자료를 찾기 어려웠기 때문에 해당 내용을 조사해서 정리하였다.

본 장에서 분석한 내용을 토대로 다음 장에서는 정부 부처별 정책이 근로 인센티브에 미치는 방향성을 종합 비교 분석하였다. 분석 방법은 수혜자가 근로를 통해 세전소득이 증가할때의 실질세후소득과, 실업했을 때 정부지원금이 어떻게 변화하는지를 비교·분석하는 것이다.

제1절 복지정책 분석

1. 의의 및 종류

기초생활급여는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여가 주된 것이며 그 외 긴급한 경우에 일회적으로 지급되는 장제급여, 해산급여가 있다. 종전에는 획일적으로 최저생계비 기준

으로 수급 여부가 결정되어 탈수급하는 순간 모든 기초생활급여를 지급받지 못해 근로 인센티브가 저하되는 문제가 있었다. 이 문제를 개선하기 위해 '16년에 맞춤형 기초생활급여체제로 개편되면서 개별 기초생활급여별로 중위소득 기준으로 각각 다른 기준이 설정되었다.

2. 맞춤형 개별급여

(1) 종류⁵⁾

생계급여는 수급자에게 의복, 음식물 및 연료비와 그 밖에 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 제도이다. 주거급여는 수급자에게 주거 안정에 필요한 임차료(임차가구 대상), 수선유지비(자가가구 대상), 그 밖의 수급품을 지급하는 것이다. 의료급여는 건강한 생활을 유지하는 데 필요한 각종 검사 및 치료 등을 지급하는 것이며 근로능력에 따라 1종 급여, 2종 급여로 나누어진다. 교육급여는 수급자에게 입학금, 수업료, 학용품비, 그 밖의 수급품을 지급하는 것이며 사교육비에 대해서는 지원하지 않는다.

(2) 수급대상

수급대상 선정은 크게 소득인정액⁶⁾이 중위소득 기준이하인지, 부양의무자가 있는지에 따라 결정된다. 공통적으로 중위소득 기준이 적용되며 다만 생계급여의 경우 수급자가 근로능력이 있거나, 수급자 선정 소득기준에 해당되지 않아도 중

5) 국민기초생활 보장법상 개념 정의 인용

6) 소득평가액(실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제) + 재산의 소득환산액[(재산-기본재산액-부채)*소득환산율]

위소득 50%이하인 자는 자활사업 참여를 조건으로 수급할 수 있다. 그리고 부양의무자 기준은 생계급여와 의료급여에만 적용된다. 부양의무자 기준이란 부양의무자⁷⁾가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람만 수급대상으로 한다는 내용이다.

[표3] 2020년 가구규모별·급여종류별 수급자 선정(급여)기준⁸⁾

구분 \ 가구 규모	부양 의무자 기준	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
생계급여수급자 (중위소득 30%)	적용	527,158	897,594	1,161,173	1,424,752	1,688,331	1,951,910	2,216,915
의료급여수급자 (중위소득 40%)	적용	702,878	1,196,792	1,548,231	1,899,670	2,251,108	2,602,547	2,955,886
주거급여수급자 (중위소득 45%)	-	790,737	1,346,391	1,741,760	2,137,128	2,532,497	2,927,866	3,325,372
교육급여수급자 (중위소득 50%)	-	878,597	1,495,990	1,935,289	2,374,587	2,813,886	3,253,184	3,694,858

(3) 수급액

기초생활보장급여 종류별 수급액 산정방식은 다음 페이지의 [표4]와 같이 각각 다르다. 아래 표에 명시되지 않은 장제(葬祭)급여, 해산(解産)급여는 일회성 보장급여이어서 연구대상 가구의 수급액 계산에서 제외하였다.

7) 수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자

8) 보건복지부. 2020 기초생활보장사업 안내. p.50 재구성

[표4] 기초생활보장급여별 지급액 산정방식

구분	지급액 산정방식					
생계급여 (중위소득 30%)	○ [수급자 선정(급여)기준-가구의 소득인정액]					
의료급여 (중위소득 40%)	○ 1종(근로무능력가구, 희귀질환자 등), 2종(기초생활보장수급자 등) 수급권인지와 어떤 의료기관(의원, 종합병원, 상급병원, 약국)을 이용하는지에 따라 지급액이 다름(건강보험과 유사)					
	[표] 수급권자가 의료기관 등을 이용한 경우 본인 부담 금액 ⁹⁾					
	구분	1차	2차	3차	약국	PET 등
1종	입원	없음	없음	없음	-	없음
	외래	1,000원	1,500원	2,000원	500원	5%
2종	입원	10%	10%	10%	-	10%
	외래	1,000원	15%	15%	500원	15%
주거급여 (중위소득 45%)	○ 임차급여 - 상한액(가구원수별·지역별 기준 임대료)내에서 수급자가 지불하는 임차료와 기준 임대료 중 적은 금액을 지급하며, 수급자의 소득인정액이 생계급여 선정기준보다 높을 경우에는 자기 부담금을 공제하고 지급함 ¹⁰⁾ * 소득인정액 ≤ 생계급여 선정기준 : 전액 지원(기준 임대료 or 실제 임차료 중 적은 금액) * 소득인정액 > 생계급여 선정기준 : 일부 지원(기준 임대료 or 실제 임차료 중 적은 금액) - 자기부담분 -> 자기부담분 = (소득인정액 - 생계급여 선정기준) * 30%					
	○ 수선유지급여 - 주택 등을 소유하고 해당 주택에 실제 거주하는 자가가구에 지급하며, 최저주거기준을 유지하기 위해 소요되는 비용을 지급. 단, 수급자의 소득 인정액에 따라 차등 지급함.					
	[표 ¹¹⁾] (단위:천원)					
구분		경보수	중보수	대보수		
노후도 점수		36점 이하	36점 초과 ~68점 이하	68점 초과		
지원금액	일반	4,570	8,490	12,410		
	도서지역(10%가산)	5,027	9,339	13,651		
수선주기		3년	5년	7년		
지원금액 차등지원 기준		① 생계급여 기준금액 이하: 100%지원 ② 생계급여 기준금액 초과~중위소득 35%이하: 90%지원 ③ 중위소득 35%초과~중위소득 45%이하 : 80%지원				
교육급여 (중위소득 50%)	○ 입학금 및 수업료, 교과서·부교재비, 학용품비 등					
	[표 ¹²⁾ 학교급별 지원 내역 ¹³⁾					
	급여종류	부교재비	학용품비	교과서	입학금/수업료	
	구분					
	초등학생	134,000	72,000			
중학생	212,000	83,000				
고등학생	339,200	83,000	교과서 전체	전액		
지급방법	연 1회	연 1회	연 1회	분기별 지급		

(4) 수급기간

생계급여는 조건부 수급자¹⁴⁾가 아닌 이상 기한 없이 제공되며, 조건부 수급자의 경우는 자활사업 참여를 중도에 포기하거나 거부할 경우 급여가 중단된다. 나머지 의료급여, 주거급여, 교육급여도 소득인정액이 수급자 선정 기준과 부합할 경우 기한 없이 지급된다.

(5) 중복수혜 규제

생계급여 수급자 고용보험법상 실업급여를 수급할 수 없으며 생계급여를 제외한 나머지 기초생활수급자는 중복해서 혜택을 받을 수 있다.

3. 복지 혜택 계산 시 주요 가정(假定)

개인별 편차가 큰 의료급여의 경우 수급인원과 본인부담금 비율에 따라 급여액이 다르게 계산되는데 건강보험공단의 의료급여실적 통계자료를 활용하고자 했으나 소득구간별로 의료비 지출금액에 관한 자료가 없어서 활용하지 못했다. 그리고 연구대상은 기초생활수급자 현황에 대한 통계자료¹⁵⁾를 근거로 1인 가구로 설정했기 때문에 자녀가 있을 경우만 지급

9) 보건복지부. 2020년 의료급여 사업안내. p.6 표 인용

10) 국토교통부. 2020년 주거급여 사업안내. p.95 인용

11) 국토교통부. '2020년 주거급여 사업안내. p.166~167 표 재구성

12) 국토교통부. '2020년 주거급여 사업안내. p.166~167 표 재구성

13) 교육부. 2020년 교육급여 운영지침. p.132표 인용

14) 생계급여 수급자 중 근로능력이 있는 자로 자활사업에 참여하는 것을 전제로 생계급여를 수급하는 자

15) KOSIS(보건복지부, 2019년 국민기초생활보장수급자 현황), 2021.05.

되는 교육급여도 수급하지 않는 것으로 가정했다. 또한, 특별한 경우에 일회성으로 지급되는 장제 및 해산급여, 저소득층 긴급복지지원도 혜택도 계산에서 제외했다.

제2절 조세정책 분석

1. 의의 및 종류

연구대상 가구가 구직하여 근로할 때 조세정책에서 받을 수 있는 주요 근로 인센티브 혜택은 근로소득공제, 근로소득 세액공제, 근로장려금이 있다. 근로소득 증가에 따른 조세 혜택을 빠짐없이 체계적으로 분석하고 세후소득은 어떻게 달라지는지 사실적으로 분석하기 위해서 다음 장의 [표5]와 같이 국세청의 연말정산 세액계산 흐름도에 따라 각 항목에 해당하는 내용을 적용해서 분석했다.

한국조세재정연구원의 재정패널데이터를 활용하여 실질세 후소득을 추정하고자 했으나 설문조사 응답자 중 원천징수 영수증 자료를 제출한 비율 41.9%¹⁶⁾에 그친점과 중상위층 근로소득자들도 결정세액이 0원으로 된 경우도 있었기 때문에 국세청 안내자료를 활용해서 직접 연구대상의 세전소득에 따른 세후소득이 어떻게 달라지는지 분석하였다.

16) 한국조세재정연구원.(2019). 11차년도 재정패널데이터 기초분석 보고서.

[표5] 세액계산 흐름도17)

구분	연구대상 가구 해당 내용
총급여	
-근로소득공제	소득에 따라 공제액 차등 적용
근로소득금액	
-인적공제 (기본공제, 추가공제)	본인 150만원 기본공제
-공적연금보험료 공제 (국민연금, 공무원연금 등)	소득에 따른 국민연금 보험료 공제
-특별소득공제 (건강보험, 고용보험)	소득에 따른 건강보험료, 고용보험료 공제
-그 밖의 소득공제 (연금저축, 주택마련 저축 등)	해당 없음
+소득공제 한도초과액	해당 없음
종합소득 과세표준	
×과세구간별 세율(6~40%) 적용	
산출세액	
-세액감면 및 공제	○ 근로소득 세액공제 ○ 표준세액공제(연 13만원) -소득공제 및 세액공제 합계가 13만원 이하인 경우 적용
결정세액	
-기납부세액	
차감징수세액	
환급	근로장려금(근로장려금 산정표 적용)

(1) 인적공제

기본공제는 본인, 배우자, 직계비속 등의 경우에 요건이 만족되는 경우 1인당 150만원씩 세금을 공제해주는 것이다. 그리고 추가공제는 부녀자 공제(여성이 세대주이며 소득이 3천

17) 국세청. 2019년 귀속 연말정산안내(근로자용). p.22 편집 인용

만원 미만인 경우 50만원 추가 공제) 등에 해당하는 경우 기본 인적공제에 추가하여 공제해주는 것을 뜻한다.

(2) 비과세 소득

비과세 소득으로는 생산직 근로자 야간근무 수당과 출산보육수당, 육아휴직수당이 있다. 육아휴직수당은 고용보험법에 의해 제공받는 것인 반면에, 출산보육수당은 회사에서 제공하며 10만원 이내의 금액이라는 점에서 차이가 있다.

(3) 소득공제

소득공제로는 근로소득공제, 특별소득공제, 기타 그 밖의 소득공제로 분류된다. 근로소득공제는 아래 [표6]과 같이 근로소득구간에 따라 소득공제 비율이 다르며 고용유지 중소기업¹⁸⁾ 근로자인 경우는 (작년 임금총액-당해연도 임금총액)*50%의 금액이 소득공제 된다.

[표6] 근로소득공제 산정방식¹⁹⁾

총급여액	근로소득공제금액
500만원 이하	총급여액의 100분의 70
500만원 초과 1,500만원 이하	350만원+(총급여액 - 500만원) × 40%
1,500만원 초과 4,500만원 이하	750만원+(총급여액 - 1,500만원) × 15%
4,500만원 초과 1억원 이하	1,200만원+(총급여액 - 4,500만원) × 5%
1억원 초과	1,475만원+(총급여액 - 1억원) × 2%

18) 중소기업이 경영상 어려움에도 사업주와 근로자 대표 간 합의에 의하여 임금을 감소하여 고용을 유지하는 경우를 뜻함

19) 국세청. 2019년 귀속 연말정산 안내(근로자용). p.28 표 인용

특별소득공제는 보험료(건강보험 및 노인장기요양보험료, 고용보험료) 공제, 주택임차차입금 원리금상환액 공제, 장기주택저당차입금 이자상환액 공제가 있다. 이 중 근로소득금액으로 추정할 수 있는 건강보험료와 고용보험료 공제를 실질세후소득 산출시 반영했으며, 나머지 특별소득공제 항목은 개인별 편차가 크므로 추정이 어려워져 계산에서 제외했다.

(4) 세액공제

다음 페이지의 [표7]과 같이 일반 세액공제와 특별 세액공제로 구분된다. 그 중 일반세액공제와 관련된 것으로는 근로소득세액공제, 자녀세액공제, 연금계좌세액공제가 있다. 근로소득세액공제는 산출세액 130만원을 기준으로 소득구간별로 공제액과 공제한도가 각각 다르다. 특별세액공제는 의료비·교육비·기부금 세액공제 등이 있으며, 개인별 편차가 크기 때문에 본 연구에서는 특별세액공제액은 계산에서 제외했고 세액공제가 13만원 이하인 경우는 표준세액공제(연 13만원)을 적용했다.

[표7] 일반/특별세액공제 항목 및 내용²⁰⁾

구분		내용	
일반 세액 공제	근로소득 세액공제	산출세액	세액공제액
		130만원 이하	근로소득 산출세액 × 55%
		130만원 초과	715,000원+(근로소득 산출세액-130만원)×30%
	자녀 세액공제	7세이상(7세미만 취학아동 포함) 2명까지는 1명당 15만원, 3명 60만원, 4명 90만원 *자녀장려금 수급자는 중복적용 배제	
연금계좌 세액공제	퇴직연금, 과학기술인공제, 연금저축 해당		
특별 세액 공제	의료비 세액공제	진찰, 치료 등을 위한 의료기관 지출비용	
	교육비 세액공제	직계비속, 본인 나이제한 없이 교육비, 학원비 수강료 등 공제	
	기부금 세액공제	○1천만원 이하 : 기부금의 15% ○1천만원 초과 : 기부금의 30%	

(5) 세액감면

중소기업 취업자 세액감면(150만원 한도)으로 중소기업 근로자이면서 청년층(15세~34세)인 경우 5년간 근로소득세 90%가 감면된다. 경력단절여성, 60세 이상 고령인 혹은 장애인 경우는 3년간 근로소득세의 70%가 감면된다.

(6) 근로장려금과 자녀장려금

근로장려금과 자녀장려금은 환급액의 성격으로 지급되는 것이다. 근로장려금은 소득이 적은 근로자 또는 사업자 가구에 대한 근로연계형 소득지원 제도이며, 자녀장려금은 출산 장려와 저소득 가구의 자녀양육비 지원을 위한 제도이다. 두

20) 국세청. 2019년도 귀속 연말정산 안내(근로자용). p.60 내용 인용

제도는 공통적인 가구원 요건이 있고 소득요건과 지급액 산정방식은 각각 다르다.

[표8-1] 근로장려금 및 자녀장려금 (공통)가구원 요건²¹⁾

가구	가구원 구성
단독가구	배우자와 부양자녀, 70세 이상 직계존속이 없는 가구
홀벌이가구	배우자(총급여액 3백만원 미만) 또는 부양자녀(18세미만) 또는 직계존속(70세 이상)이 있는 가구 *부양자녀, 직계존속은 연간소득 100만원 이하이고 동일주소 거주
맞벌이가구	신청인과 배우자 각각의 총급여액등이 3백만원 이상인 가구

[표8-2] 근로장려금 및 자녀장려금 각각 소득요건 및 지급액²²⁾

가구	구분	연간 총급여액 (근로 및 사업소득)	지급액 (단위: 만원)	
			금액	산정방식
단독 가구	근로장려금	400 미만	3 ~ 150	총급여액 등 x 0.375
		400~900		150
		900~2,000미만		$150 - (\text{총급여액 등} - 900) \times 0.136$
홀벌이 가구	근로장려금	700 미만	3 ~ 260	총급여액 등 x 0.371
		700 ~ 1,400		260
		1,400 ~ 3,000		$260 - (\text{총급여액 등} - 1,400) \times 0.163$
	자녀장려금	2,100 미만	50 ~ 70 (자녀 1인당)	부양자녀수 x 70
2,100 ~ 4,000 미만		부양자녀수 x $[70 - (\text{총급여액 등} - 2100) \times 0.011]$		
맞벌이 가구	근로장려금	800만원 미만	3 ~ 300	총급여액 등 x 0.375
		800 ~ 1,700		300
		1,700 ~ 3,600 미만		$300 - (\text{총급여액 등} - 1,700) \times 0.158$
	자녀장려금	2,500 미만	50 ~ 70 (자녀 1인당)	부양자녀수 x 70
2,500 ~ 4,000 미만		부양자녀수 x $[70 - (\text{총급여액 등} - 2,500) \times 0.013]$		

21) 국세청. 홈택스(<https://www.hometax.go.kr>) 자료 인용

22) 국세청. 홈택스(<https://www.hometax.go.kr>) 자료 재구성

2. 중복수혜 규제

근로장려금과 근로세액공제는 중복수혜가 가능한 반면에, 자녀장려금과 자녀세액공제는 중복지급이 안되어 자녀장려금을 받은 금액만큼 자녀세액공제액이 차감된다. 그리고 기초생활보장 수급자는 자녀장려금의 혜택을 받을 수 없었지만 조세특례제한법 개정(2018.12.24.) 이후에는 받을 수 있게 되었다.²³⁾

3. 조세 혜택 계산시 주요 가정(假定)

세제혜택 계산시 개인별 편차가 커서 근로소득만으로는 추정하기 어려운것은 계산에서 제외하였다. 예를 들어, 특별세액공제(보험료, 의료비, 교육비, 월세액공제) 항목이 해당된다. 한국조세재정연구원의 재정패널데이터를 활용하여 추정하고자 했으나 설문조사 응답자 중 원천징수영수증 자료를 제출한 비율은 41.9%²⁴⁾에 그쳐서 복잡한 연말정산 개별 공제항목을 응답자 기억에 의존해서 작성됐다는 한계가 있었다. 그리고 원천징수영수증을 제출한 응답자의 데이터만 추출해서 활용하는 방법도 검토해봤으나 중상위층 근로소득자들도 결정세액이 0원으로 된 자료가 많이 보여서 활용하기 어려웠다.

23) 조세특례제한법 제100조의28(자녀장려금의 신청자격) 2항 2호

24) 한국조세재정연구원. 11차년도 재정패널데이터 기초분석 보고서. p.39

제3절 고용정책 분석

1. 의의 및 종류

본장에서는 연구대상이 실업했을 때 고용정책으로부터 받을 수 있는 각종 지원금을 종합정리하였다. 실업자에 대한 고용노동부의 고용정책은 크게 고용보험 실업급여(구직급여, 취업촉진수당)와 실업자 훈련지원제도가 있으며, 실업자 훈련지원제도는 현금으로 지원금이 지급되는 취업성공패키지2에 한해서 수급액으로 계산했다.

2. 고용보험 실업급여

(1) 종류

고용보험 실업급여는 다음 페이지 [표9]와 같이 크게 3가지인 구직급여, 취업촉진수당(조기재취업 수당 등) 기타급여(연장급여, 상병급여)로 분류된다. 취업촉진수당 중 직업기관장이 지시 혹은 소개로 직업훈련·구직활동을 받는 경우에 지급되는 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비는 현실적으로 거의 운영되지 않고 있기 때문에 연구대상 가구의 실질소득 계산에 미적용하는 것으로 계산하였다. 기타 급여인 훈련연장급여 및 특별연장급여와 상병급여도 마찬가지로이기 때문에 제외하였다.

[표9] 실업급여 세부항목별 수급조건 및 산정방식25)

구분	조건	금액																		
구직급여	①비자발적 퇴직 *근로 의사 및 능력이 있어야 함 ②퇴직 전 18개월간 180일 이상 근로	퇴직 전 근로평균임금의 60% x 소정급여일수 <소정급여일수> ('19.10.1 이후 퇴직 기준) (단위 : 일) <table border="1" style="margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>연령 / 가입기간</th> <th>1년 미만</th> <th>1년 이상 3년 미만</th> <th>3년 이상 5년 미만</th> <th>5년 이상 10년 미만</th> <th>10년 이상</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>50세 미만</td> <td>120</td> <td>150</td> <td>180</td> <td>210</td> <td>240</td> </tr> <tr> <td>50세 이상 및 장애인</td> <td>120</td> <td>180</td> <td>210</td> <td>240</td> <td>270</td> </tr> </tbody> </table> -1일 상한액 : 66,000원 -1일 하한액 : 60,120원('19년 1월 이후)	연령 / 가입기간	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상	50세 미만	120	150	180	210	240	50세 이상 및 장애인	120	180	210	240	270
연령 / 가입기간	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상															
50세 미만	120	150	180	210	240															
50세 이상 및 장애인	120	180	210	240	270															
취업촉진수당	1) 조기재취업수당	①재취업한 날의 전날을 기준 소정급여일수가 1/2 이상 남은 상태 ②12개월 이상 계속 근무 ③최후 이직(퇴직)한 사업주에게 재고용된 경우가 아닐 것	구직급여 미지급일수 1/2을 일시 지급																	
	2) 직업능력개발수당	직업기관장이 지시한 직업훈련을 받는 경우	7,530원(1일) *훈련중 교통비, 식대 등																	
	3) 광역구직활동비	직업기관장이 소개한 25km 이상 떨어진 회사 구직활동	공무원 여비규정에 따라 실비 지급																	
	4) 이주비	직업기관장이 지시한 직업훈련을 받기 위해 주거 이전	공무원 여비규정에 따라 실비 지급																	
기타급여	1) 연장급여																			
	- 훈련연장급여	직업기관장이 지시한 직업훈련을 받는 경우	구직급여액의 100% (2년 범위 내)																	
	- 개별연장급여	18세 미만이나 65세 이상인자 등	구직급여액의 70% (60일 범위 내)																	
	- 특별연장급여	실업 급증 등의 사유로 고용노동부 장관이 정한 기간 내에 실업급여 수급이 종료된 자	구직급여액의 70% (60일 범위 내)																	
2) 상병(傷病)급여	실업신고 후 질병, 부상, 출산 등으로 취업이 불가능하여 구직급여 못받는 경우	구직급여와 같음																		

25) 고용노동부. 고용보험 홈페이지 자료 재구성
<https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/pb/pbPersonBnef/retrievePb0201Info.do>

(2) 수급대상

1인 이상 근로자가 있는 사업장의 근로자, 일용직근로자(2004년부터 의무가입) 외에도 본인이 희망하는 경우 자영업자도 가입할 수 있다. 다만, 65세 이후 고용된 근로자 및 자영업 개시자, 1개월 소정근로시간 60시간 미만인 자, 공무원 및 사립학교 교직원 등은 제외된다.

(3) 수급요건

고용보험 적용사업장에서 실직 전 18개월 중 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상 근무하고, 근로의 의사 및 능력이 있는 자가 '비자발적'으로 이직(퇴직)하고 적극적인 재취업활동을 했는데도 취업하지 못한 상태이어야 한다.

(4) 수급액

실업급여의 수급액은 '퇴직 전 평균임금의 60% x 고용보험 가입기간 및 연령에 따른 소정급여일수'로 산출되며 계산된 수급액이 하한액보다 낮은 경우는 하한액을 적용하고 상한액보다 높은 경우는 상한액을 적용한다. 이직일(퇴직일) '19.01 이후 기준 일일 상한액은 66,000원이고, 하한액 60,120원이다.

(5) 수급기간

퇴직한 다음날로부터 12개월 내에서 실업급여 소정급여일수는 연령 및 고용보험 가입기간에 따라 최대 270일 동안 받을 수 있다. 가입자의 연령이 많을수록, 가입기간이 길수록 소정급여일수가 증가한다.

(6) 중복수혜 규제

실업급여 수급요건인 비자발적으로 퇴직하고 퇴직 전 18개월간 180일 이상 고용유지 요건만 만족시키고 다시 실업해도 실업급여 반복수급이 가능하다. 그래서 근로능력이 있어도 형식적으로 회사로부터 해고통보를 받고 사실상 자발적으로 실업하여 실업급여를 반복수급하는 역선택 현상이 지속적으로 문제되고 있다²⁶⁾.

3. 실업자 훈련지원 제도

(1) 의의 및 종류

고용노동부의 실업급여 외 실업자 훈련지원 제도는 크게 3가지로 즉 국민내일배움카드제, 청년구직활동지원, 취업성공패키지 I·II가 있으며 자세함 사항은 다음 페이지 [표10]에 정리하였다.

(2) 수급대상

국민내일배움카드제는 실업자뿐만 아니라 월 임금 300만원 미만 재직자도 대상이다. 청년구직활동지원금·청년내일채움공제는 만18~34세 미만이면서 일정 소득이하를 대상으로 한다. 취업성공패키지 중 패키지 I은 기초수급자(생계급여 수급자는 제외) 및 차차상위자가 대상이며, 패키지 II는 중위소득 100%이하가 대상이다.

26) 백승현. (2020.08.02.). 내년부터 실업급여 반복수급 제한. 한국경제.
(<https://www.hankyung.com/economy/article/2020080243331>)

[표10] 실업급여 외 구직자 지원제도(지원금)

구분	조건	금액	산정방식(비고)		
국민 내일배움카드제	①월 임금 300만원 미만 ②실업자 및 재직자도 가능 *제외:공무원, 교직원, 재학생	300~500만원(5년) *훈련비 45~85% *월 최대 11.6만원 *현금이 아닌 카드로 발급	①취업성공패키지 I 참여자 : 80~100% 지원 ②취업성공패키지 II 참여자 : 50~85% 지원		
청년 구직활동 지원금	①만 18~34세 ②졸업·중퇴 후 2년 이내인 미취업자 ③기준중위소득 120% 이하 ④중복 수급자 제외 (생애 1회 지급)	①구직활동지원금 :300만원(카드) (월 50만원*6개월) ②취업성공금 :50만원(현금) (3개월 근속시)	-		
	청년 내일채움 공제	①청년 참여조건 1)만 15세 이상 34세 이하 중소기업 등에 정규직으로 신규 취업 2)월 급여총액 350만원 이하 3)고용보험 가입이력 12개월 이내 ②기업 참여조건 :고용보험 피보험자수 5인 이상 중소·중견기업	①2년간 총 300만원 적립시 1,300만원 공동 적립 (정부 900만원, 기업: 400만원 -정부지원) ②3년간 총 600만원 적립시 2400만원 공동 적립 (정부 1,800만원, 기업: 600만원 -정부지원)	-	
취업성공 패키지	아래 해당하는 자 ①기초생활수급자 ②차차상위(중위소득 60%) 이하 저소득층 등	[표]27) 취업성공패키지 유형별 지원금액			
		구분	1단계 (상담·진단)	2단계 (직업능력향상)	3단계 (취업알선)
		패키지 I	-3주~1개월 - 참여수당 최대25만원	-최장 8개월 -훈련참여자원수당 월 최대8.4만원 (최장 6개월) *생계급여, 실업급여 수급자는 제외 -훈련비 최대 500만원 (국민내일배움 카드, 자부담 최대 20%)	-최장 3개월 -취업성공시 취업성공수당 최대 150만원 (12개월 근속시)
패키지 II	-1주~1개월 - 참여수당 최대20만원	-최장 8개월 -훈련참여자원수당 월 최대8.4만원 (최장 6개월) -훈련비 최대 300만원 (국민내일배움 카드, 자부담 15~50%)	-최장 3개월		

(3) 수급요건

국민내일배움카드제, 청년구직활동지원금 및 청년내일채움공제, 취업성공패키지 I·II는 공통적으로 소득요건이 있으며 소득이 적을수록 더 많은 혜택을 지원한다. 청년구직활동 지원 제도는 만 18세 이상~34세 이하라는 연령 요건도 있다.

(4) 수급액

국민내일배움카드제 청년구직활동지원금은 클린카드 형태로 발급되며 5년 동안 300~500만원의 훈련비를 사용할 수 있지만 45~85%의 본인 부담비율이 있다.

청년구직활동지원금은 6개월 동안 300만원을 카드형태로 사용할 수 있으며 취업 후 3개월 근속시에는 50만원을 현금으로 받을 수 있다.

청년내일채움공제는 본인이 저축한 금액에 매칭해서 더 많이 적립해주는 것이기 때문에 본인저축액에 따라 수혜액이 달라진다.

취업성공패키지는 상담 3단계(상담·진단, 직업능력향상, 취업알선)에 따라 각각 수급액이 다르며 직업능력향상 단계에서 지급되는 훈련참여지원수당에는 공통적으로 자부담 비율이 있다.

(5) 수급기간

모두 수급기간이 정해져 있으며 제도별로 각각 수급기간이

27) 고용노동부 홈페이지 자료 수정 보완
(<http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/support/list4.do>)

다르다.

(6) 중복수혜 규제

기초생활보장제도의 생계급여 수급자는 실업급여를 중복해서 수급할 수 없다. 반면에, 주거급여 수급자의 경우는 실업급여(구직급여, 취업촉진수당 등)를 중복해서 받을 수 있긴 하지만 실업급여에서 받는 지원금이 소득인정액(공적이전소득)으로 계산되기 때문에 소득인정액이 기초수급자 선정기준을 초과하게 된다면 결과적으로 중복수급이 불가능하다.

취업성공패키지제도의 경우는 1년 동안 취업지원 기간이 종료되면 여타 취업지원 프로그램 제공이 종료되고, 참여 횟수 및 직전 회차 취업성과에 따라 유예기간 동안 취업성공패키지 지원 사업 참여를 제한한다.

제5장 실질(세후)소득 분석

위와 같이 수혜자의 실질소득과 근로 인센티브에 영향을 미치는 부처별 정책을 분석한 내용을 바탕으로 기초생활수급자가 구직해서 세전 근로소득이 증가할 때의 조세·복지정책의 혜택을 포함한 실질세후소득과, 실업했을 때 복지·고용정책을 통해 받는 정부지원금을 산출하여 비교·분석했다. 이 분석 결과를 통해 부처별 정책이 수혜자의 근로 인센티브에 미치는 효과를 종합했을 때 역선택과 도덕적 해이의 문제가 발생할 우려가 있는지를 분석하고자 한다. 예를 들어 기초생활수급자가 열심히 구직활동을 해서 탈수급 했을 때 얻는 실질세후소득 보다 수급자에 머물면서 받는 정부지원금이 더 클 경우는 자발적으로 실업하는 역선택의 문제가 발생할 수 있다. 그리고 근로소득이 늘어나도 그만큼 정부지원금이 줄어들어 결과적으로 적게 일을 했을 때와 거의 유사한 실질세후소득을 얻는다면 일을 적게 하며 정부지원금을 더 받으려는 도덕적 해이의 문제가 있을 수 있다.

제 1절 분석 방법

연구대상인 기초생활수급자가 취직했을 경우 근로소득이 증가함에 따라 조세·복지혜택을 포함한 실질세후소득이 어떻게 변화하는지를 분석하였다. 그리고 실업했을 경우는 복지·고용정책에서 어떤 혜택을 받을 수 있는지를 계산하였다. 대략적인 분석절차는 아래 [표11]와 같으며 가능한 정확하게 분석하기 위해서 세전소득에 따른 예상 수혜액을 모의계산할 수 있는 정부 사이트가 있는 경우 최대한 활용하여 분석값과 비교·검증하였다. 기존의 선행연구들과 달리 특정 정부부처의 세부 제도에 대해 한정해서 분석하는 것이 아니라 수요자의 근로 인센티브에 영향을 미치는 다양한 정책을 상호 연관성을 고려해서 종합 분석하였다.

[표11] 근로시/실업시 실질(세후)소득 분석 방법

분석 대상	구분	(A) 근로 소득	(B) 결정세액	(C) 정책 혜택	(D) 실질(세후)소득
기초 생활 수급자	근로 시 실질 세후 소득	세전 연봉	*국세청 세액계산 흐름도에 따름 ○ 총급여-근로소득공제 =근로소득금액 ○ 근로소득금액-각종 공제 = 과세표준 ○ 과세표준*과세구간별 세율 =산출세액 ○ 산출세액-세액감면 및 공제 =결정세액	○(조세) 근로장려금 ○(복지) 기초생활급여 (생계·주거급여)	A-B+C=D
	실업 시 실질소득 (장부자입금)	-	-	○(복지) 기초생활급여 (생계·주거급여) ○(고용) 실업급여 및 고용지원정책 혜택	C=D

[그림4] 조세혜택 계산 예시

세전소득 (연봉)	총급여	-	근로소득 공제	=	(과세) 근로소득 금액	인적공제			-	연금보험료 공제(한도 없이 전액 공제)			
						소계	기본공제	추가공제 (부녀자공제)		소계	연간 국민연금 보험료 (4.5% 근로자 부담)	두루누리 사회보험료 지원금 (연금보험료)	기타 연금 보험료 (공무원, 군인, 교직원)
600	600.0		390.0		210.0	150.0	150.0	0.0	1.6	2.3	0.7	0.0	
650	650.0		410.0		240.0	150.0	150.0	0.0	1.7	2.4	0.7	0.0	
700	700.0		430.0		270.0	150.0	150.0	0.0	1.8	2.6	0.8	0.0	
750	750.0		450.0		300.0	150.0	150.0	0.0	2.0	2.8	0.8	0.0	
800	800.0		470.0		330.0	150.0	150.0	0.0	2.1	3.0	0.9	0.0	
850	850.0		490.0		360.0	150.0	150.0	0.0	2.2	3.2	1.0	0.0	
900	900.0		510.0		390.0	150.0	150.0	0.0	2.4	3.4	1.0	0.0	
950	950.0		530.0		420.0	150.0	150.0	0.0	2.5	3.6	1.1	0.0	
1,000	1,000.0		550.0		450.0	150.0	150.0	0.0	2.6	3.8	1.1	0.0	
1,100	1,100.0		590.0		510.0	150.0	150.0	0.0	2.9	4.1	1.2	0.0	
1,200	1,200.0		630.0		570.0	150.0	150.0	0.0	3.2	4.5	1.4	0.0	
1,300	1,300.0		670.0		630.0	150.0	150.0	0.0	3.4	4.9	1.5	0.0	
1,400	1,400.0		710.0		690.0	150.0	150.0	0.0	3.7	5.3	1.6	0.0	

조세혜택은 국세청의 연말정산 세액계산 흐름도에 따라 본 논문의 연구대상이 근로소득에 따라 받을 수 있는 세제혜택을 계산하였으며 자세한 계산 방법은 앞장의 '[표5] 세액계산 흐름도'(p.23)에 정리하였다. 예를 들어, 연봉에서 비과세소득을 제외한 총급여에서 소득구간별 계산식에 따른 근로소득 공제를 적용하고 그 외 추가적인 세제혜택(인적공제, 표준세액공제) 등을 계산하여 최종적으로 내야하는 세액을 계산하였다. 가능한 정확하게 세제혜택을 계산하기 위해서 국세청 연말정산 모의계산 사이트를 활용하여 비교·검증하였다.

[그림5] 복지혜택 계산 예시

연간 세전소득	(생계, 주거, 교육급여) 소득인정액			기초생활급여					
	소득평가액	재산의 소득환산액	소계 (소득인정액)	근로 시 (12개월 수급액)			실업 시 (실업급여 수급기간 제외)		
				생계급여	주거급여 (임차급여)	소계 (12개월)	생계급여	주거급여 (임차급여)	소계 (7개월)
0	0	0	0	634	319	953	370	186	556
100	70	0	70	564	319	883	370	186	556
200	140	0	140	494	319	813	370	186	556
300	210	0	210	424	319	743	370	186	556
400	280	0	280	354	319	673	370	186	556
500	350	0	350	284	319	603	370	186	556
600	420	0	420	214	319	533	370	186	556
700	490	0	490	144	319	463	370	186	556
800	560	0	560	74	319	393	370	186	556
900	630	0	630	4	319	323	370	186	556
1,000	700	0	700	0	299	299	370	186	556
1,100	770	0	770	0	278	278	370	186	556
1,200	840	0	840	0	257	257	370	186	556
1,300	910	0	910	0	236	236	370	186	556

기초생활급여액 계산은 각각 수급자 선정기준에 따른 지급액 산정방식을 적용하여 계산하였다. 예를 들어 생계급여 지급액은 수급자 선정기준 소득금액(월 527,158원)에서 가구의 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)을 차감하는 방식으로 계산된다. 그리고 주거급여 중 임차급여는 대도시/지방 거주자별 각각 다른 기준임차료가 적용되고 소득인정액이 생계급여 선정기준보다 높은지 아니면 낮은지에 따라 다른 산정기준을 적용하여 산출한다. 임차급여를 계산할 때는 본 논문의 연구대상이 1인가구이며 대도시(서울) 거주자라는 점을 적용하였다. 자세한 계산방식은 앞 장의 '[표4] 기초생활보장별 지급액 산정방식'(p.20)에 정리하였다.

[그림6] 실업시 고용정책 혜택 계산 예시

실직 전 세전소득 (연봉)	(1) 구직급여	(2) 취업촉진수당				(3) 기타급여			
		소계	조기재취업 수당 (다시 취직할때)	광역구직 활동비	이주비	개별 연장급여	훈련 연장급여	특별 연장급여	상병급여
0	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0
100	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0
150	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0
200	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0
250	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0
300	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0
350	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0
400	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0
450	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0
500	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0
550	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0
600	900.0	0	0	0	0	0	0	0	0

구직급여는 실업 전 근로소득의 60%에 해당하는 구직급여 일액(상/하한액: 66,000/60,000)에 대해서 연구대상의 연령, 고용보험 가입기간, 퇴직 당시 연도에 따른 소정급여일수(150일)를 곱해서 계산했다. 그 외 취업촉진수당, 기타급여는 적용요건에 충족되지 않아서 계산에서 제외했으며 상세 계산방식은 ‘[표9] 실업급여 세부항목별 수급조건 및 산정방식’(p.30)를 통해 알 수 있다.

그리고 실업급여 외 구직자 지원제도인 취업성공패키지Ⅱ 지급액은 ‘[표10] 실업급여 외 구직자 지원제도(33.p)’에 따라서 훈련단계별 받을 수 있는 최대 참여수당을 받는 것으로 계산했다.

제 2절 분석 시 주요가정

위 분석과정에서 소득구간별 평균치를 알 수 없어서 산출이 어려운 경우나 통계 데이터를 활용하기 어려운 경우는 분석에서 제외하였다. 예를 들어 조세혜택 관련 특별세액공제 항목인 의료비, 교육비, 월세액 세액공제 같은 경우는 소득구간별 평균치에 대한 데이터가 없었고 대신에 재정패널 데이터를 활용하고자 했으나 결측치가 많아서 활용하기 어려우므로 분석에서 제외했다.

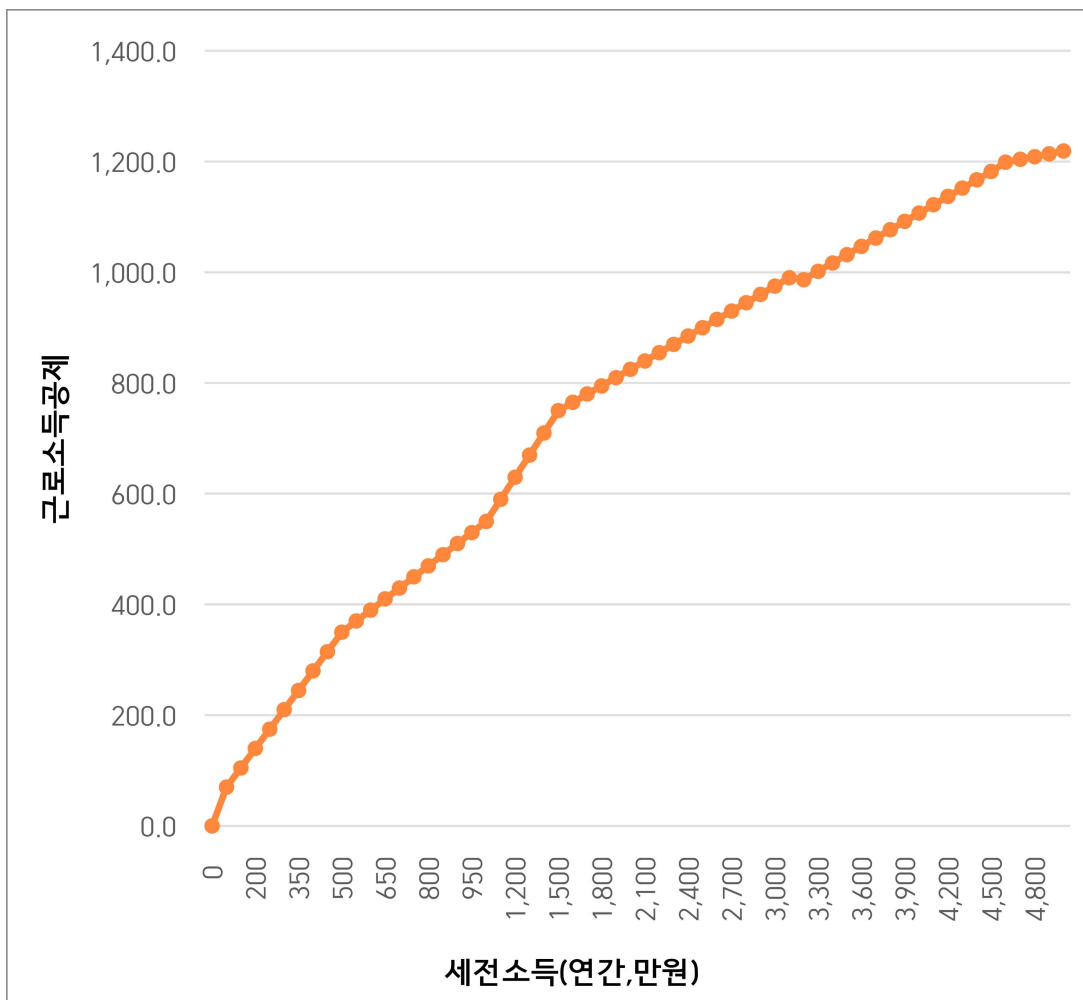
그리고 수요자가 다양한 정책혜택에서 중복하여 혜택을 받을 수 없는 경우는 가장 혜택이 큰 것을 적용하였다. 예를 들어 표준세액공제(연 13만원)는 특별소득공제/특별세액공제 중복해서 혜택을 받을 수 없는데 표준세액공제액이 더 큰 경우는 표준세액공제액을 적용했다.

사문화(死文化)된 제도이거나 현실적으로 적용되기 어려운 것도 제외하였다. 예를들어, 실업급여 중 훈련 연장급여는 구직급여 수급기간이 종료 후에도 취직을 못했을 때 직업안정기관의 장이 직업능력개발 훈련 등을 지시했을 때 훈련 받는 기간 중 구직급여를 연장받을 수 있는 것인데 지시에 의해 훈련받는 경우는 현실적으로 거의 없으므로 제외했다.

제 3절 분석결과

1. 조세정책(기획재정부) 분석 결과

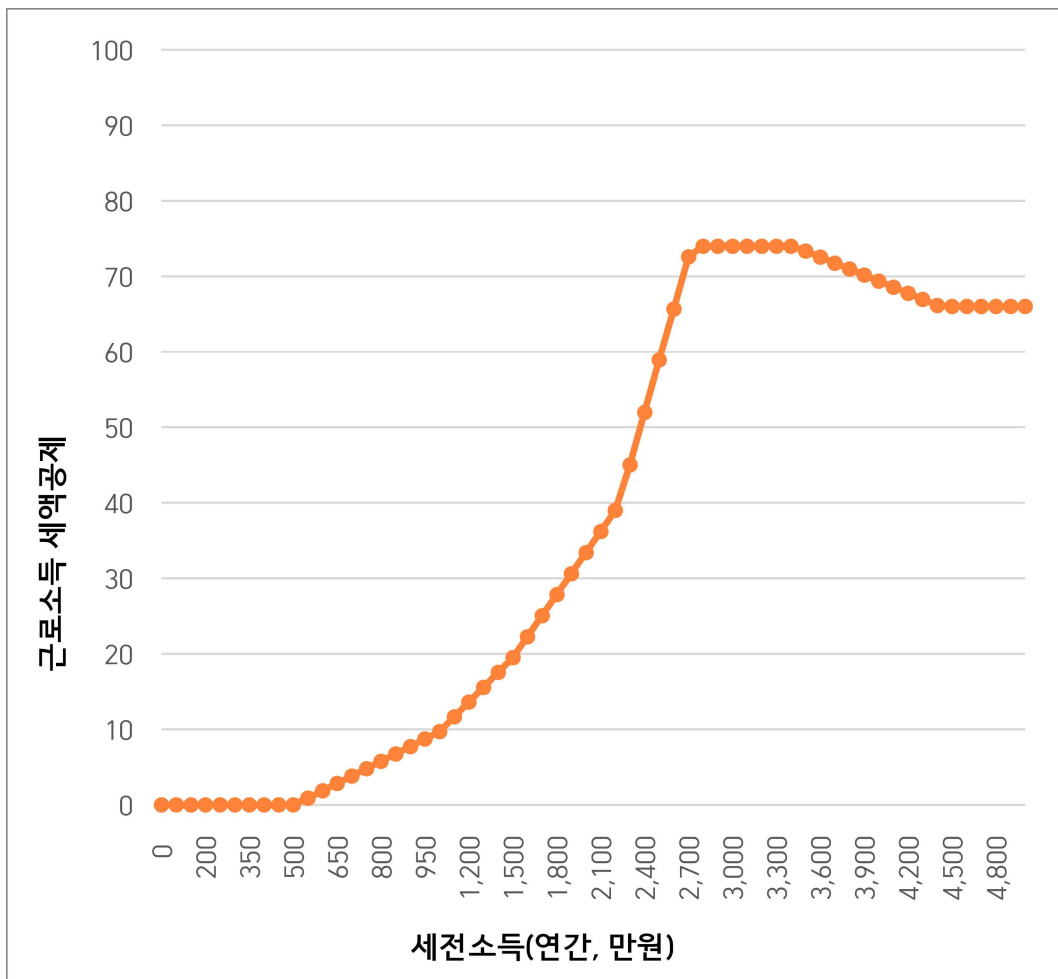
[그림7] 세전소득에 따른 근로소득공제



근로소득공제 산정방식에 따른 근로소득공제의 혜택을 분석한 결과 전 구간에서 세전 근로소득(총급여액)이 증가할수록 세제혜택도 지속적으로 점증하는 것으로 나타났다. 그래

프에는 전체적인 추세를 보기 위해서 세전소득이 0원일 경우부터 산정하였지만 연구대상인 1인 가구의 경우는 연 소득 1,408만원까지는 결정세액이 없어서 결과적으로 세금을 납부하지 않는다. 다음 페이지에서 분석한 근로소득세액공제의 경우는 조금 다른 양상을 보인다.

[그림8] 세전소득에 따른 근로소득세액공제

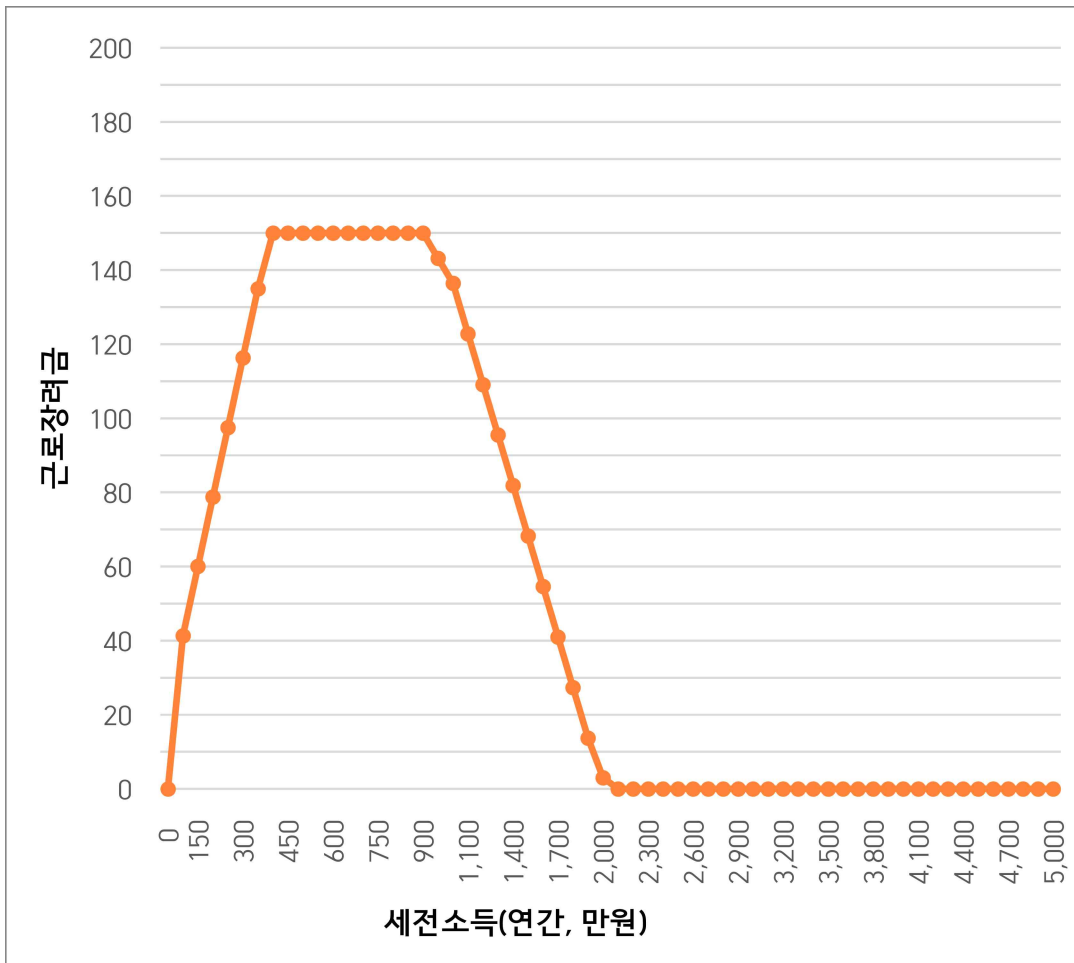


앞 페이지에서 논의한 근로소득공제는 소득 전 구간에서 점증하는 양상을 나타내지만, 근로소득세액공제의 경우는 급증/평탄/점감구간으로 나뉜다. 연간 세전소득(총급여액)

2,700만원까지는 혜택이 급격히 증가하고, 2,800~3,400만원 구간은 소득구간 공제한도액인 74만원이 적용되어 동일한 혜택을 받게되는 평탄구간으로 나타났다. 그리고 세전소득 3,500만원부터는 공제액이 점진적으로 감소하다가 총급여액 7,000만원부터는 공제한도액이 50만원으로 급격히 감소하게 된다. 중산층 이후 부터는 세전 소득에 비해 공제액의 비율이 매우 작아지기 때문에 근로 시간을 줄일 경우는 희박하고 근로 인센티브에 악영향은 거의 없을 것으로 생각된다.

위 분석결과를 보면 근로소득세액공제는 특히 저소득층에 큰 혜택을 부여하는 것을 알 수 있다. 근로 유인이 약한 저소득층에게 근로소득이 늘어나는 것에 비해 세제혜택의 증가율을 더 크게함으로써 경제활동 참여를 촉진시키기 위한 것으로 이해된다.

[그림9] 세전소득에 따른 근로장려금



1인 가구의 경우 연간 근로소득이 약 2,000만원(1,989만원) 이하일 경우 근로장려금 산정표에 따라 근로소득에 따른 근로장려금을 받을 수 있으며 [그림9]를 보면 점증/평탄/감소 구간으로 나뉘는 것을 확인할 수 있다. 앞에서 논의한 근로소득공제/근로소득세액공제와는 근로 인센티브 측면에서 다른 점을 확인할 수 있다. 근로소득공제/근로소득세액공제는 기초생활수급자(생계급여: 연간 소득 약 600만원까지/주거급여: 연간 소득 약 950만원까지)의 근로소득이 늘어나면 더

큰 세제혜택을 부여하는 것과 다르게, 근로장려금은 근로소득이 늘어나도 동일한 혜택(근로장려금)을 지급하는 평탄구간(연간 소득 390만원~910만원까지 연 150만원 지급)이 있다는 것이 차이점이다.

평탄구간에서는 일을 적게 해도 동일한 근로장려금을 받는다는 점과 연간 근로소득이 950만원을 초과하여 탈수급하게 되면 근로장려금은 오히려 감소된다는 점에서 도덕적 해이의 문제가 우려된다. 이런 내용은 다음 장에서 실질세액을 반영한 실질세후소득 분석을 통해 수혜자에게 미치는 영향을 종합적으로 논의하였다.

실질세액은 결정세액²⁸⁾에서 근로장려금(조세제도) 및 기초생활급여(복지제도)의 합계액을 차감한 금액을 뜻하며, 기초생활급여액에는 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 반영되기 때문에 실질세액도 수급자의 재산에 따라 달라지게 된다. 세전소득과 재산에 따른 실질세액을 계산하기 위해서 다음 페이지 [표 12]처럼 보건복지부와 통계청의 통계자료²⁹⁾를 활용하여 분석대상별 세전소득에 따른 재산을 가정했다.

28) 근로소득세액공제 등 각종 공제액을 제외한 최종적인 세액

29) KOSIS(보건복지부, 2018년 국민생활실태조사), KOSIS(통계청, 2020년 가계금융복지조사)

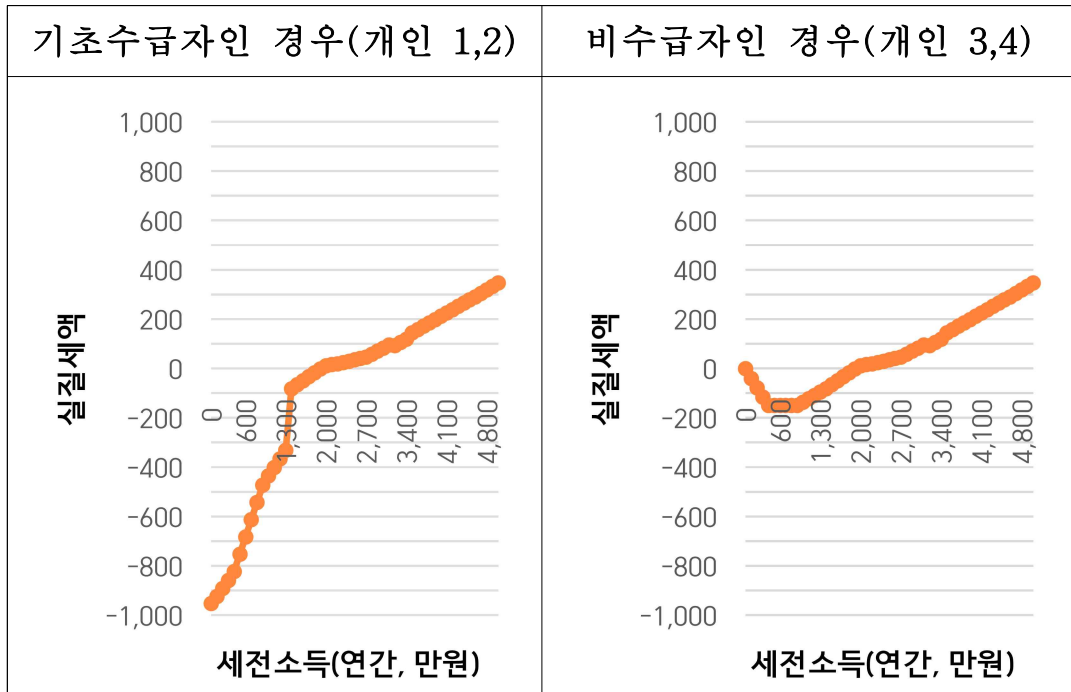
[표 12] 분석대상별 연간 세전소득에 따른 재산(순자산) 가정
(단위: 만원)

구분		연간 세전소득	순자산 (거주자산 금액)
기 초 수 급 자	개인1	850	590
	개인2	950	1,650
비 수 급 자	개인3	1,100	11,880 (거주자산: 7,214)
	개인4	2,800	21,470 (거주자산: 11,977)

위 [표 12]에서 가상의 개인 1, 2의 경우 재산이 기초생활유지에 필요하다고 인정되는 기본재산액(대도시에 거주하는 생계·주거급여 수급자의 경우 6,900만원)보다 작으므로 기초생활급여를 받을 수 있으며 세전소득이 증가할수록 기초생활급여액이 감액되어 실질세액에 영향을 준다. 반면에 가상의 개인 3, 4의 경우는 재산이 기초생활급여 수급자 선정기준을 초과했기 때문에 세전소득이 적거나 많아도 기초생활급여는 0원으로 실질세액에 영향이 없다. 그 외 인적특성은 본 논문의 연구대상으로 설정한 1인 가구의 특성을 반영했으며 재산세는 고려하지 않았다.

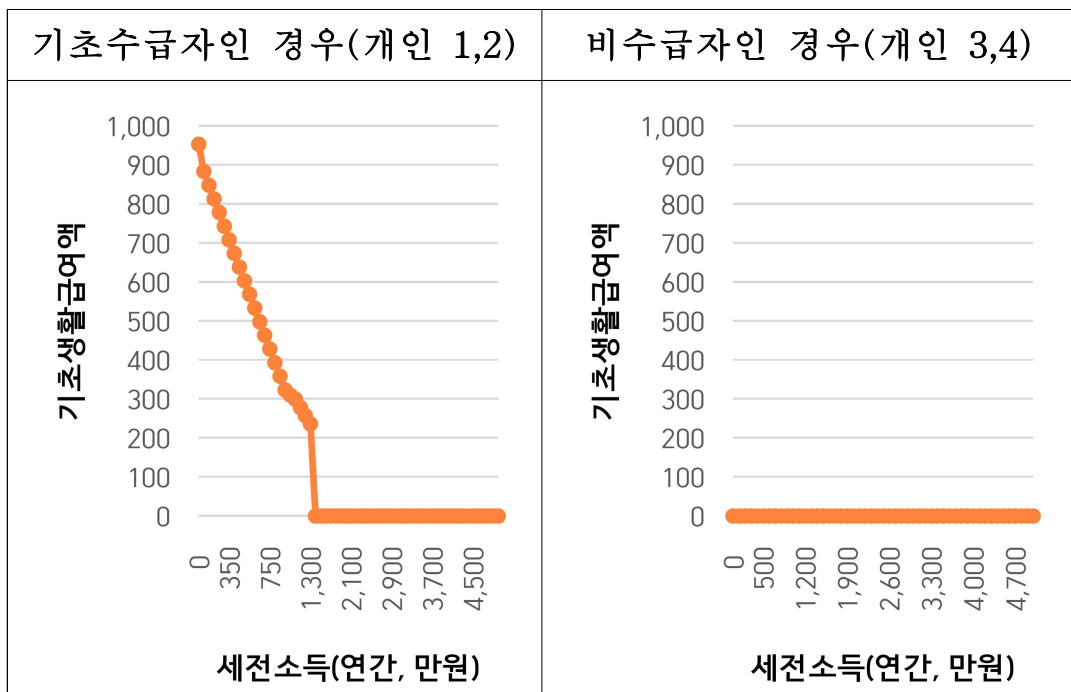
세전소득 1,400만원까지는 결정세액이 부과되지 않기 때문에 마이너스로 나타나며 1,500만원~1,800만원인 구간은 결정세액에 비해 근로장려금이 크기 때문에 마이너스로 나타나게 되며 2,000만원부터는 실질세액이 점진적으로 증가한다.

[그림10] 세전소득에 따른 실질세액



2. 복지정책(보건복지부) 분석 결과

[그림11] 세전소득에 따른 기초생활급여(생계·주거급여)



위 [그림11]은 연구대상 가구의 세전(稅前) 근로소득에 따른 기초생활급여액을 분석한 표로써 앞서 논의한 실질세액과는 정반대로 근로소득이 늘어날수록 혜택(기초생활급여액)이 줄어서 수혜자에 대한 근로 인센티브의 방향이 충돌되는 것을 알 수 있다. 기초생활급여액은 생계급여와 주거급여의 합계액으로 계산했으며 나머지 의료급여는 개인별 의료 지출에 따라 지원금액이 달라지므로 편차가 커서 제외했다. 의료급여실적 통계자료(건강보험공단)를 이용하고자 하였으나 소득구간별로 데이터를 나눌 수는 없어서 계산에서 제외했다. 그 외 교육급여, 해산급여, 장제급여는 연구대상 에 해당되지 않아서 제외했으며 일회성 지원금인 저소득층 긴급복지지원금도 제외했다.

[그림11]에서 기초수급자인 경우를 보면 세전소득 900만원까지는 소득인정액(세전소득의 70%)이 630만원이므로 생계급여를 받을 수 있고, 이후부터 1,300만원까지는(소득인정액 910만원) 주거급여만 받을 수 있는 것을 알 수 있다. 만약 기초생활수급자가 열심히 구직활동을 해서 근로소득이 늘고 탈수급 하게 되면 연간 수급액 최소 200만원 이상의 혜택을 못 받게 되는 것이다. 이런 문제점을 보완하고 탈수급자가 지속적으로 자립할 수 있도록 보건복지부의 ‘저소득층 자산형성지원사업’(다음 페이지 [표13] 참고)이 있는데 수급자가 매월 발생하는 근로소득을 저축하고 3년 이내 탈수급할 경우에 본인의 저축액에 비례해서 추가 지원금을 저축해주는 사업이다. 소득구간별 평균 저축액에 대한 통계자료를 찾아

서 실질세후소득에 반영하고자 했으나 관련 통계자료가 없어서 본 연구에서 실질세후소득을 산출할 때는 반영하지 않았다.

[표13] 자산형성지원사업 세부내용³⁰⁾

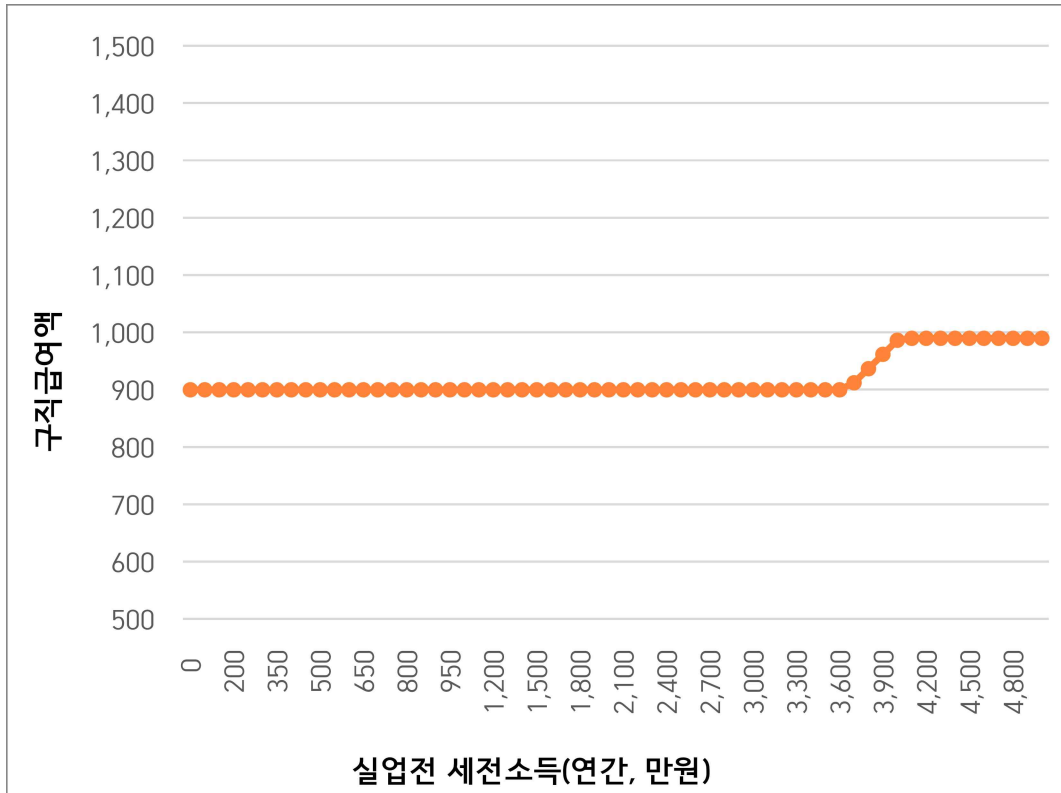
구분	희망키움통장1	희망키움통장2	내일키움통장	청년희망키움통장
가입대상	일하는 생계·의료급여 수급자	일하는 주거·교육급여 수급자 및 차상위 계층 ³¹⁾ 가구	1개월 이상 자활사업단에 참여중인 생계·의료급여 수급자 및 차상위계층 가구	만 15~39세 이하의 일하는 생계급여 수급 청년 (매월 소득 발생 필요)
	(중위소득의 40%의 60%이상부터 ~ 40%까지)	(중위소득 50%이하 까지 가입 가능 ~ 중위소득 70%까지 가입 유지 가능)	(중위소득의 50% 이하 수급자 중 자활사업단에 참여하는 자)	(소득인정액이 중위소득의 30%이하)
본인저축	월 5/10만원	월 10만원	월 5/10/20만원	본인 저축 없음 (근로소득공제금 10만원 적립)
정부지원	가구소득에 비례한 일정 비율 (평균 351,000원, 최대 646,000원)	본인 저축액에 1:1 매칭	본인 저축액에 1:1 매칭 (최대 10만원)	소득에 비례한 일정비율 (평균 316,000원, 최대 523,000원)
지원조건	3년 이내 탈수급	자립역량교육 이수 및 사례관리	3년 이내 탈수급 또는 일반 노동시장 취·창업 등	3년 이내 탈수급

30) 보건복지부, '2020 자활사업안내' p.4 부분 발췌 및 수정본

31) 중위소득의 50%이하

3. 고용정책(고용노동부) 분석 결과

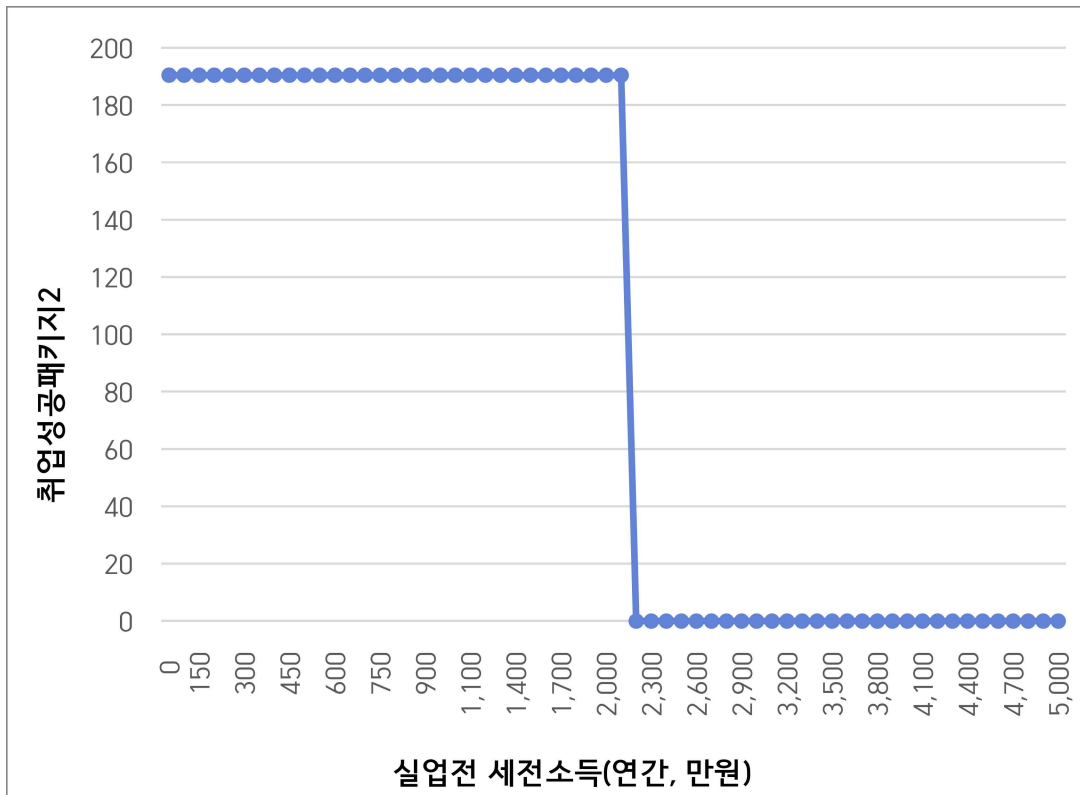
[그림12] 고용보험 구직급여액



고용정책은 조세/복지정책과 다르게 수급자 선정이나 지급액 산정 시 재산이 얼마 있는지를 고려하지 않는 점에서 차이가 있다. 위 [그림12]은 연구대상인 기초생활수급자가 1년 동안 근로하고 2019.12.31.에 실업했다고 가정했을 때의 구직급여액을 산출한 것이다. 구직급여는 실업 전 평균임금의 60%에 대해 근로경력에 따라 산정되는 소정급여일수 동안 받을 수 있는데 산출된 일일 구직급여액이 상한액(66,000원)보다 높을 경우는 상한액이 적용되며, 낮을 경우는 하한액

(60,120원)이 적용된다. 상/하한액의 차이가 매우 작기 때문에 기초수급자가 탈수급해도 실업 전 세전소득이 연 3,600만원 이하면 일괄적으로 하한액이 적용되어 소정급여일수 150일 동안 총 900만원을 받을 수 있는 것을 확인할 수 있다. 이후 세전소득 3,700~4,000만원 구간에서는 구직급여액이 소득에 비례해서 증가하여 소폭 상승한다. 그 후 세전소득 4,100만원부터는 다시 일괄적으로 상한액이 적용되어 총 990만원을 받을 수 있다.

[그림13] 취업성공패키지2 참여수당



취업성공패키지2 참여수당은 구직급여 수급기간이 종료된 후에도 취직하지 못했을 경우 받는 훈련참여수당으로 중위

소득 100%이하까지(‘20년 기준 1인가구는 연간 세전소득 약 2,109만원) 실업 전 세전소득과 관계없이 약 190만원의 혜택을 받을 수 있다. 이때 지급액은 최대액을 받는 것으로 가정하여 1단계 참여수당은 최대액인 20만원을 받고 2단계 참여수당도 최대액인 월 28.4만원을 6개월 동안 받는 것으로 가정했다. 그 외 실업훈련에 필요한 비용을 카드로 제공받는 국민내일배움카드제는 분석에서 제외했다.

고용정책 분석결과를 보면 조세·복지제도와는 다르게 (실업 전) 소득에 따른 구직급여액의 차이가 작으며 취업성공패키지2 참여수당은 소득과 무관하게 지급되는 것을 알 수 있다. 구직급여액의 경우 상/하한액 차이가 매우 작기 때문이며 실업 전 소득이 최저임금보다 낮았던 경우도 일괄적으로 최저임금의 90%에 해당하는 금액을 받을 수 있다. 이런 내용을 볼 때 고용정책은 실업자의 생활안전을 통해 재취업 기회를 지원하는 것을 주 목적으로 설계된 것으로 보인다.

하지만 근로 유인 효과에는 부정적 측면이 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 실직 전의 세전 연봉이 구직급여액 하한액(최저임금의 90%)보다 높았던 경우는 재취직해서 근로 소득을 얻는 것이 유리하겠지만 그보다 낮은 근로소득을 벌었던 저소득층의 경우는 불안정한 일자리에서 힘들게 일하는 것보다 실업상태에 머물면서 안정적으로 구직급여를 받으려는 역선택의 문제가 생길 수 있다. 실제로 구직급여 수급기간이 종료된 후 다시 구직급여를 받기 위한 최소요건(18개월

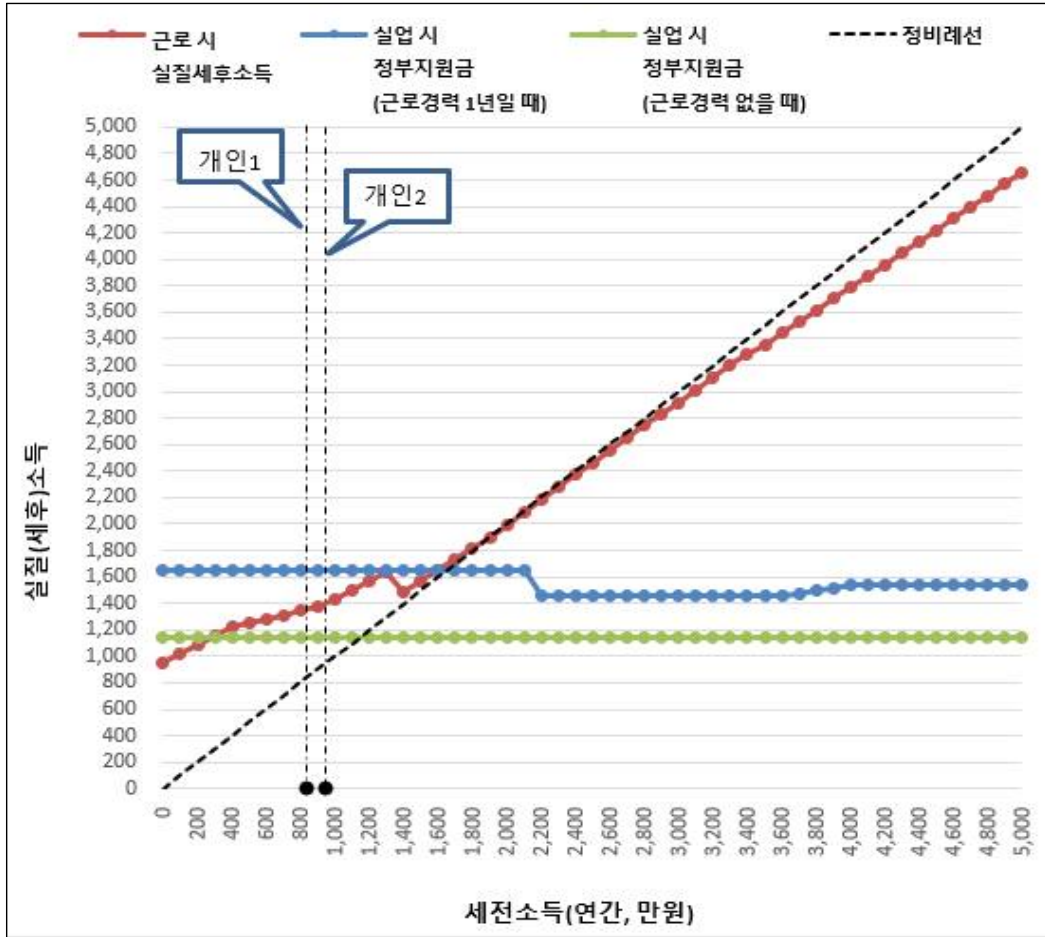
간 180일 이상 근로)만 충족한 다음에 또 다시 자발적으로 퇴직하는 역선택의 문제가 지적되고 있다³²⁾. 이와 같은 문제를 방지하려면 반복수급 시 재취업 계획 및 실행에 대해서 확인한 후에 구직급여액을 조정하는 등의 페널티 제도가 필요하다고 생각된다.

4. 근로 시 실질세후소득과 실업 시 실질소득(정부지원금) 종합 비교분석 결과

위에서 분석한 내용을 토대로 근로할 때의 실질세후소득(세 전 근로소득에서 세금을 차감하고 기초생활급여 및 근로장려금을 포함한 금액)을 분석했다. 그리고 실업했을 때 실질소득인 정부지원금(기초생활급여, 구직급여 및 취업성공패키지2 참여수당)은 일을 하다가 실업한 경우(근로경력 1년)와 근로경력이 전혀 없는 경우로 세분화해서 분석했다. 실업시 정부지원금 중 기초생활급여액은 [표 12](p.48)에서 연간 세전소득에 따른 재산(순자산)을 가정한 내용을 토대로 실업했을 때 기초수급자가 될 수 있는지를 재산의 소득환산액을 기준으로 판단해서 계산했다. 기초생활수급자 선정기준은 실업급여와 달리 실업 전 근로소득이 아닌 현재 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)을 기준으로 하는데 실업해서 소득이 없어도 재산의 소득환산액이 수급자 선정기준(대도시 거주자인 경우 6,900만원)을 초과하면 수급자가 되지 못한다.

32) 이영재. (2020.10.26.). 지난 5년간 실업급여 5번 이상 반복적으로 탄 사람 1만2천850명. 연합뉴스. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201026029600530?input=1195m>)

[그림14-1] 근로시 실질세후소득과 실업시 정부지원금
(개인1,2 : 재산이 기초수급자 선정 범위 내인 경우)



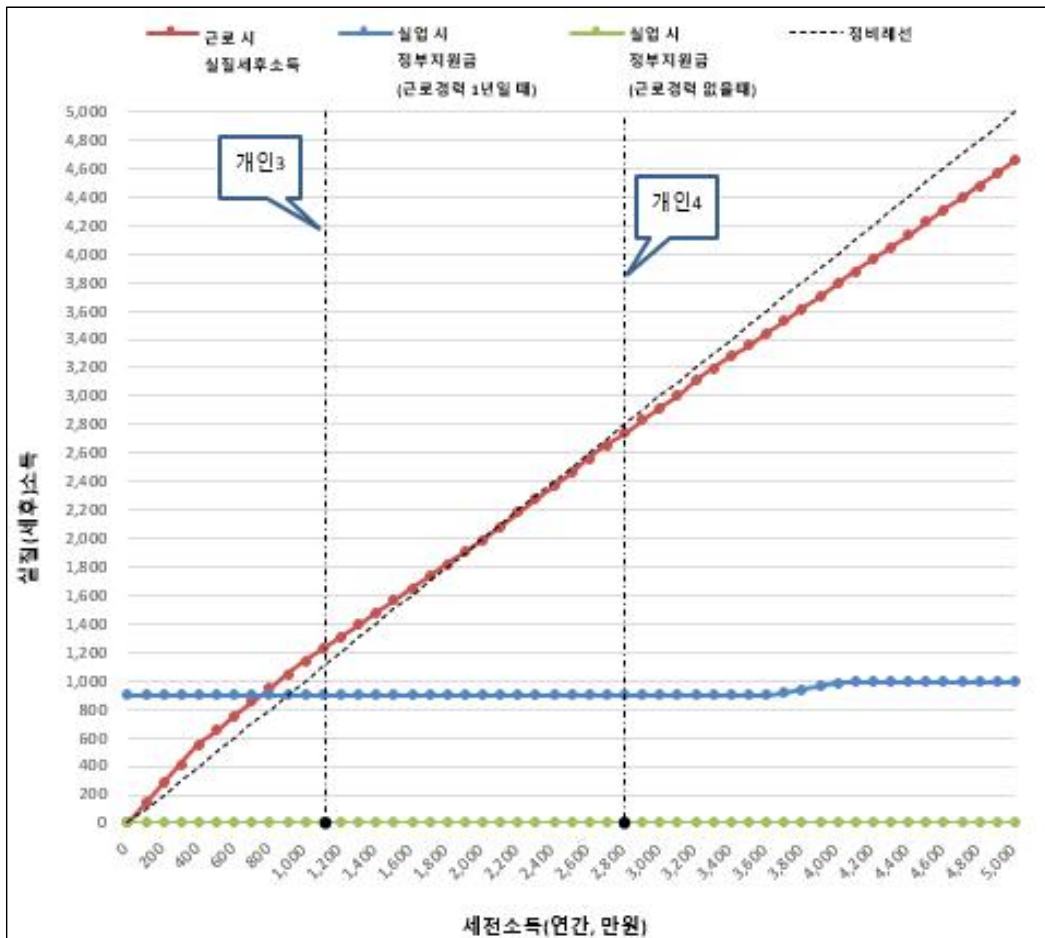
위 [그림14-1]은 기초수급자가 근로할 때의 실질세후소득과, 근로경력이 있는 사람과 없는 사람이 각각 실업했을 때의 실질소득(정부지원금)을 분석한 표이다. 재산은 [표 12](p.48)와 같이 기초수급자 선정 범위 안에 있다고 가정하였다. 분석 결과는 근로 인센티브에 영향을 주는 3개 부처의 정책을 종합한 것으로 이를 통해서 수혜자인 기초생활수급자에게 미치는 근로 유인효과를 종합적으로 파악해 볼 수 있다.

근로 시 실질세후소득을 보면 세전소득 1,800만원까지는 기초생활급여 혹은 근로장려금(연 세전소득 약 2,000만원까지 지급)으로 인해 전반적으로 세전소득에 비해 실질세후소득이 더 큰 것으로 나타난다. 하지만 소득구간별로 나눠서 살펴보면 근로소득이 늘어도 실질세후소득은 근로소득이 적을 때와 유사한 경우가 일부 있다는 문제점이 있다. 예를 들어, 세전소득이 1,100만원일 때와 세전소득 1,400만원일때의 실질세후소득은 거의 유사하다. 이와 같은 이유는 연 세전소득이 약 1,300만원을 초과되면 주거급여를 수급하지 못하며 소득이 늘어날수록 근로장려금(조세정책)도 감소되어 결과적으로 실질세후소득이 줄어들기 때문이다. 이런 문제로 수혜자 입장에서는 근로 유인이 적어지게 되고 근로를 덜 하면서 정책 혜택을 더 받으려는 도덕적 해이의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 정부 부처 간 수혜자에 대한 혜택을 조율하는 것이 필요해보인다.

그리고 실업시 정부지원금을 보면 애초에 근로경력이 전혀 없는 사람이 계속 실업하고 있는 경우는 구직급여는 받지 못하고 소득이 0원일 때 받을 수 있는 기초생활급여와, 직업훈련 참여수당(취업성공패키지2)을 받을 수 있다. 이 경우 실업시 정부지원금 보다 근로를 할 경우에 얻는 실질세후소득이 더 크다. 하지만, 실업 전 근로경력(1년)이 있고 실업 전 연 소득이 1,500만원 이하라면 실업했을 때 받는 정부지원금이 근로시 실질세후소득 보다 더 크게 나타나고 있는 문제가 있다. 그 이유는 최저임금보다도 많이 낮은 근로소득

보다 실업상태에서 받을 수 있는 구직급여 지급액(하한액 일일 약 6만원, 연구대상의 경우 5개월 동안 수급 가능)과 기초생활급여(구직급여 수급 기간을 제외한 기간 동안 수급 가능)의 합계액이 더 크기 때문이다. 이와 같이 근로경력이 있는 기초생활수급자가 근로를 했을 때 보다 실업 시 받을 수 있는 정부지원금이 더 많은 상황은 불안정한 일자리에서 힘들게 일하는 것보다 수급자에 머무르면서 정부의 지원금을 받으려는 역선택을 야기할 수 있다.

[그림14-2] 근로시 실질세후소득과 실업시 정부지원금
(개인 3,4: 재산이 기초수급자 선정 범위를 초과한 경우)



위 [그림14-2]은 재산이 [표 12](p.48)와 같이 기초수급자 선정 범위를 초과했다고 가정한 상태에서 분석한 결과이다. 재산이 기초수급자 선정기준을 초과했기 때문에 [그림14-1]과 다르게 근로소득이 적거나 실업해서 근로소득이 없을 때도 기초생활급여를 받지 못하게 된다. 실업했을 때 받을 수 있는 정부지원금은 지급대상자 선정 시 재산을 고려하지 않는 구직급여만 받을 수 있고 직업훈련(취업성공패키지2) 참여수당은 소득인정액 기준이 초과되어 받을 수 없다. 그리고 조세정책인 근로장려금도 재산과 상관없이 세전소득(총급여액)만 선정기준에 포함되면 지급받을 수 있고 연 세전소득 약 1,900만원까지는 근로장려금으로 인해 세전소득 보다 실질세후소득이 더 큰 것으로 나타난다. 하지만 실업하기 전의 연 소득이 900만원 이하인 사람이 실업하면 구직급여 하한액이 적용되어 총 900만원을 받을 수 있게되므로 근로하기 보다는 실업하여 정부의 지원금을 받으려는 역선택이 야기 될 수 있는 문제는 [그림14-1]와 동일하다.

제 4절 연구문제 분석결과

연구문제 : 조율되지 않은 수혜자에 대한 혜택은 도덕적 해이와 역선택 문제에 취약할 것이다.

앞 장의 실질(세후)소득 분석 결과를 통해서 복지정책(보건복지부)인 기초생활급여는 수급자의 근로소득이 증가하는 만큼 지급액이 감소되어 저소득층의 최저생활 보장을 주목적으로 하는 반면에, 조세정책(기획재정부)은 저소득층의 근로소득이 증가할수록 세제혜택이 크게 증가되므로 저소득층의 근로장려를 주목적으로 설계된 것을 알 수 있었다. 결과적으로 두 부처는 각자 추구하는 정책(사업)목표의 차이로 인해 근로 인센티브의 방향이 정반대로 나타났다. 그리고 고용정책(고용노동부)에서 대표적인 고용보험 실업급여(구직급여)는 상/하한액의 차이가 매우 작아서 실업 전 소득과 비례하지 않고 구직급여를 지급하는 평탄구간의 범위가 매우 넓었으며 주로 실업자의 생활안정을 주목적으로 설계된 것을 알 수 있었다.

이와 같이 근로 인센티브에 영향을 주는 3개 부처의 고유사업목표의 차이가 수혜자의 실질소득과 근로 인센티브에 미치는 종합적인 영향을 연구문제를 통해 확인하였다. 앞장

의 실질세후소득 분석 결과를 통해서 [그림 14-1]에서 기초수급자인 사람이 실업 전 연간 세전소득이 1,500만원 이하인 경우와 [그림 14-2]에서 기초수급자가 아닌 사람이 실업 전 연간 세전소득이 900만원 이하인 경우는 근로했을 때의 실질세후소득 보다 실업했을 때의 정부지원금이 더 커서 역선택의 문제에 취약한 것을 알 수 있었다. 그리고 [그림 14-1]에서 근로를 해서 연 세전소득을 1,100만원 벌 때와 연 세전소득 1,400만원일 때 실질세후소득은 거의 유사하여 근로를 덜 하면서 정부지원금을 더 받으려는 도덕적 해이의 문제에 취약한 것을 확인할 수 있었다.

제6장 결 론

1. 연구결과 요약

본 논문은 근로자의 실질소득과 근로 인센티브에 영향을 주는 정부 부처별 다양한 정책을 정책 간 상호작용을 고려하여 실증분석하였다. 정책 수혜자가 근로할 때의 실질세후 소득과 실업했을 경우의 실질소득(정부지원금)을 산출하여 비교·분석함으로써 개별 정책이 수혜자의 근로 인센티브에 미치는 종합적인 영향을 파악할 수 있었다. 기존의 선행연구가 주로 개별 정책에 대해 단편적으로 분석한 것과 다르게 정책 간 연관성을 고려해서 분석했고 정부 부처별 근로 인센티브 관련 정책 혜택의 차이가 수혜자의 근로 인센티브에 미치는 영향을 분석했다는 점에서 의의가 있다.

분석 결과 각 부처의 고유사업목표에 차이가 존재하여 근로 인센티브 방향이 충돌되는 부분이 있었다. 이를 통해 정부 부처 간 칸막이 현상이 존재하고 정책목표에 대한 조율이 이뤄지지 않은 것을 알 수 있었다. 기초생활수급자의 근로소득이 증가할 때 기초생활급여(복지정책)는 감소하는 반면에, 근로장려금 등 세제혜택(조세정책)은 증가하여 근로 인센티브의 방향이 상충되었다. 그리고 실업급여(고용정책)는 실업 전 근로소득에 비례하지 않고 정해진 상/하한액을 지급하는 평탄구간의 범위가 매우 넓어서 복지정책 및 조세정책의 방향과 상충되는 부분이 있었다.

이와 같이 근로 인센티브에 영향을 주는 부처별 정책 방향이 서로 충돌되는 것은 기초생활수급자의 역선택과 도덕적 해이를 야기할 수 있는 문제점이 있었다. 근로시 실질세후소득보다 실업시 정부지원금이 더 커서 역선택의 문제에 취약한 경우가 일부 있었으며, 수혜자가 더 많이 근로해서 근로소득이 증가했을 때도 실질세후소득은 거의 유사하여(예: 연 세전소득을 1,100만원 별 때와 연 세전소득 1,400만원일 때 실질세후소득은 거의 유사) 근로를 덜 하면서 정부지원금을 더 받으려는 도덕적 해이의 문제가 발생할 우려가 있었다.

2. 연구의 시사점

조직 칸막이 현상으로 조율되지 않은 정부 부처 간 고유정책(사업)목표의 차이는 수요자의 근로 인센티브를 감소시키고 역선택과 도덕적 해이의 문제에 취약하므로 부처 간 정책 조정을 통해 근로 인센티브를 높이는 것이 필요하다는 것을 알 수 있었다. 특히 근로 유인이 약한 기초생활수급자에 초점을 맞춰서 근로소득이 증가할수록 실질세후소득이 늘어나고 실업했을 때보다 더 큰 소득을 얻도록 정책을 조율해서 설계할 필요가 있다.

조세정책인 근로장려금제도는 평탄구간을 감소시키고 기초수급자가 탈수급할 경우 더 큰 혜택을 부여하도록 조정하는 것이 필요하다. 현행 근로장려금 제도에서 연구대상 1인가구

기초수급자가 근로소득이 증가해도 근로소득이 390만원~910만원까지는 동일한 액수의 근로장려금을 받게 된다. 그리고 근로소득이 950만원을 초과하여 탈수급하면 근로장려금의 혜택은 오히려 점차 줄어들게 된다. 이와 같은 상황은 기초수급자의 근로 인센티브를 감소시키므로 도덕적 해이의 문제가 발생할 수 있다. 근로소득세액공제와 같이 탈수급하면 일정 소득구간까지는 조세혜택이 더 커지도록 할 필요가 있다. 중산층/고소득층의 경우 세제 혜택이 줄어든다고 실업을 선택할 가능성은 희박하므로 기초수급자 대상 저소득층에게 초점을 맞춰서 더 큰 세제 혜택을 부여하는 것이 필요하다. 탈수급 시 더 큰 세제혜택을 부여하면 기초생활수급자의 근로소득이 늘어날수록 복지정책인 기초생활보장급여액이 감소되어 실질세후소득이 줄어들고 근로 의욕이 저하되는 문제를 일부분 해소할 수 있을 것이다.

그리고 고용정책 실업급여(구직급여)는 도덕적 해이와 역선택의 문제를 예방하기 위해서는 실업자의 재취업 계획 및 실행에 대한 모니터링 강화, 근로 능력이 있어도 최소요건만 충족하고 다시 실업하여 반복 수급하는 자에 대한 구직급여 감액 등의 페널티가 필요하다. 저소득층은 취직해도 최저임금 이하의 근로소득이 예상되기 때문에 최저임금의 90%이상을 보장해주는 구직급여를 받기 위한 최소 근로기간 요건만 채우고 다시 실업해서 실업급여를 반복수급하는 역선택 문제의 발생 우려가 크다. 이런 역선택 문제를 줄이기 위해서는 페널티를 부여하여 정부지원금을 받는 것보다 탈수급하

여 근로할 때 더 큰 실질소득을 얻을 수 있도록 하는 것이 필요하다. 고용노동부의 현 실험보험제도는 실업자의 생활안전을 보장한다는 취지에는 맞지만 수혜자의 근로 인센티브에는 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것을 고려하여 위와 같이 개선할 필요가 있다.

3. 연구의 한계

근로 시 실질세후소득과 실업 시 실질소득(정부지원금)을 비교할 때 현금 이외에 일을 하면서 얻는 효용, 인적자본의 축적, 향후 미래소득의 증가 가능성 등을 분석하지 않은 한계가 있다. 근로시 실질세후소득을 분석할 때는 재산세는 반영하지 않았다는 점에 한계가 있다. 그리고 실업시 고용정책의 혜택을 받기 위해서는 우선 근로 경력(고용보험 가입이력)이 있어야 하는데 본 연구에서는 연구대상 기초생활수급자의 근로 경력을 1년으로 가정했지만 실제로는 근로 경력에 따라서 실업 시 실질소득(정부지원금) 총액이 달라지게 된다. 이에 따른 수혜자의 동태적 전략적 행동은 분석하지 않은 한계가 있다. 또한 대표적인 정책대상자에 한해 분석했다는 점과, 실증데이터를 분석한 것이 아니라 법령과 정부사업안내자료를 토대로 일정한 가정하에 분석했다는 점에서 한계가 있다.

참 고 문 헌

<국내 참고문헌>

- 김문정·오종현. (2018). <조세·재정 정책의 노동공급 효과>. 한국조세재정연구원
- 김상봉·홍우형. (2018). <근로장려세제 효과성 제고방안>. 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 김윤권·오시영. (2020). “조직 칸막이 형성요인과 극복 방안에 관한 연구”. <한국조직학회보>. 제17권 제3호.
- 노대명. (2016). 맞춤형 급여체계 도입 이후 기초생활보장제도의 평가와 향후 정책과제. 보건·복지 Issue & Focus, 326, 1-8.
- 송헌재·전영준. (2011). <근로장려세제 도입이 저소득가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석>. 한국조세연구원
- 안종석·송헌재·홍우형. (2017). <근로·자녀장려금제도 성과분석 및 운영 방안 연구>. 한국조세재정연구원
- 전병유·이병희·안태현. (2014). <실업급여의 고용 성과 분석>. 국회예산정책처
- 정성지·하재영. (2019). “국민기초생활보장제도 맞춤형 급여체계 개편의 근로유인효과: 청년층을 중심으로”. <사회복지연구>. 50(3), pp.161~184
- 전영준·남재량. (2011). “저소득 근로자 지원정책의 실효성 분석-실업보

험, EITC, 최저임금제, 기초생활보장제도 상호 비교”. <재정학연구>. 4(2), 1-46.

정정화. (2003). “부처간 정책갈등과 관료정치:새만금 간척사업을 중심으로”. <한국행정논집>. 15(1), pp 81~106.

행정자치부. (2004). <일하는 방식 개선 실천 전략>.

Kwon, I., & Lee, J. (2016). Employment-Friendly Welfare Policy and Information Asymmetry: Evidence from Sweden and Korea. *Korean Journal of Policy Studies*, 3.

<해외 참고문헌>

Brewer, M. (2009). “How do income-support systems in the UK affect labour force participation?” IFAU Working Paper 2009:27.

Calmfors, L., Forslund, A., & Hemstrom, M. (2002). “Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences”. IFAU Working Paper No. 2002:4

Fenwick, T., Seville, E., & Brunson, D. (2009). Reducing the impact of organizational silos on resilience. Resilient Organizations Research Programme, New Zealand.

Forslund, A. (2019). Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades (No. 2019: 15). Working Paper.

Forslund, Anders. (2009). “Labour supply incentives, income support

systems and taxes in Sweden”. IFAU Working Paper 2009:30.

Forslund, A., & Fredriksson, P. (2009). Income support systems, labour supply incentives and employment: Some cross-country evidence (No. 2009: 32). Working Paper.

Linden, R. & Simmerman, S. (2010). Inter-departmental Collaboration: An Organizational Oxymoron. Performance Management Company

Lombardi, S. (2019). Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions: evidence from two reforms (No. 2019: 22). Working Paper.

Verhoest, K., & Bouckaert, G. (2005). Machinery of government and policy capacity: The effects of specialization and coordination. In Challenges to state policy capacity (pp. 92-111). Palgrave Macmillan, London.

<통계자료>

KOSIS(통계청, 2008년~2020년 경제활동인구조사), 2021.03.

KOSIS(보건복지부, 2019년 국민기초생활보장수급자 현황)

KOSIS(보건복지부, 2018년 국민생활실태조사)

KOSIS(통계청, 2020년 가계금융복지조사)

<인터넷 뉴스>

백승현. (2020.08.02.). 내년부터 실업급여 반복수급 제한. 한국경제.
(<https://www.hankyung.com/economy/article/2020080243331>)

이영재. (2020.10.26.). 지난 5년간 실업급여 5번 이상 반복적으로 탄 사람 1만2천850명. 연합뉴스.
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201026029600530?input=1195m>)

Abstract

Conflicts between welfare and
work incentives:
Focusing on adverse selection
and moral hazard caused by
inter-ministerial policy conflicts

Jinho lee

Public Administration

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Existing prior studies mainly performed partial analysis of individual policies, but in order to improve the employment rate, it is necessary to comprehensively analyze the impact on policy beneficiaries by considering the correlation between various policies. As a result of the analysis, when the earned income of the basic livelihood recipients increased, the benefit amount of the welfare policy decreased while the tax benefit increased, so the directions of work incentives were conflicting. In addition, the employment policy conflicted with the direction of welfare policy and tax policy because the range of flat sections in which a fixed upper or lower limit was paid. Such conflicts in the direction of policies between government

departments had a problem that could cause adverse selection and moral hazard among recipients of basic livelihoods. Work incentives should be increased through policy coordination between government departments. In particular, it is necessary to coordinate and design policies to focus on the basic livelihood recipients, who have weak incentives to work, so that as their earned income increases, their real after-tax income increases, and they receive a greater income than government subsidy when they are unemployed.

keywords : Work incentive, Organizational Silos, Information asymmetry, Basic livelihood security recipients, employment rate

Student Number : 2012-21945