

**근로장려세제 등 예방적 복지제도의 효율적 운영을
위한 감사전략 연구**

(개인훈련)

2020년 5월

감사원

(조철환)

□ 국외훈련 개요

- 훈련국 : 미국
- 훈련기관명 : 미네소타대학교 험프리행정대학원 (University of Minnesota, Humphrey School of Public Affair)
- 훈련분야 : 감사행정
- 훈련기간 : 2019. 6. 1. ~ 2020. 6. 12.

□ 훈련기관 개요

- 명칭 : 미네소타대학교 험프리행정대학원 (University of Minnesota, Humphrey School of Public Affairs)
- 소재지 : 130 Humphrey School 301 19th Avenue South Minneapolis MN 55455
- 연락처 : (전화) 612-626-8910
- 운영과정
 - 일반행정 석사 등 학위와 험프리프로그램 등 비학위 과정을 운영
 - 정책분석, 공공관리, 리더십·의사결정 등 강의 및 연구
 - Certificate in Non-profit Management 등 6개의 과정 운영
- 연혁
 - 미국 38대 부통령 휴버트 험프리의 업적을 기리고자 Public Administration Center(1936~1968)와 School of Public Affairs(1968~1977)를 합하여 개설하였고
 - 이후 2011년 험프리 공공정책대학원으로 공식명칭을 변경
 - 2020년 US News&World Report 기준 4년 연속 미국 Top 10 행정대학원으로 선정되었고 특히 비영리기관과 사회정책 과정은 각각 6위, 9위를 차지
- 폴브라이트 장학프로그램 중 하나인 험프리 펠로우십 프로그램*을 운영
 - * 험프리 펠로우십 프로그램 운영(13개) - 아메리칸대, 애리조나주립대, 보스턴대, 코넬대, 에모리대, MIT, 미시건주립대, 펜실베니아주립대, 시라큐스대, UC 데이비스, 미네소타대, 밴더빌트대, 버지니아커먼웰스대

< 목차 >

제 I 장 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 방법, 범위

제 II 장 한국과 미국의 근로장려세제 운영 현황

제1절 제도의 의의

제2절 우리나라 근로장려세제 운영상 주요 논점

제3절 미국 근로장려세제 운영현황 및 문제점

제 III 장 근로장려세제 등 예방적 복지제도의 정책효과 검증방안

제1절 예방적 복지제도의 평가와 성과감사

제2절 미네소타 주정부 프로그램 평가방법론

제3절 근로장려세제 정책효과에 대한 증거기반 분석 사례

제4절 감사연구원의 정책분석 역량 지원

제 IV 장 근로장려세제 등 예방적 복지제도의 부정지출 방지

제1절 근로장려세제 등 복지재정에 대한 감사접근 사례

제2절 미국 근로장려세제 등 부정 지출 방지 노력

제 V 장 시사점 및 결론

제1절 증거기반 정책효과 검증 및 감사연구원의 기능 활용

제2절 부정 지출 등 최소화 방안

참고문헌

제 I 장 서론

제1절 연구의 목적

근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)¹⁾는 단순히 현금을 보전해주는 것이 아니라 근로 빈곤층의 소득을 보전하고, 더 많이 근로할수록 더 많은 보조금을 받을 수 있도록 해 근로를 유인하는 제도이다. 근로장려금²⁾은 근로소득 또는 사업소득이 있는 저소득 빈곤층에게 가구소득과 연동해 세금을 환급하는 형태로 지원하는 조세지출의 일종으로 사회보험제도의 사각지대에 있는 저소득 근로자들의 근로의욕을 고취시켜 빈곤층 탈출을 유도하는 등 사회안전망을 구축하도록 하는 것이 도입 목적이다.

최근 우리나라에서 확장적인 재정정책과 함께 대표적인 조세지출인 근로장려세제는 소득주도성장³⁾의 핵심 정책이자 정부 국정과제인 포용국가로 나아가기 위한 초석으로서 복지예산의 증가와 함께 경제 양극화 등으로 저소득층의 일자리와 소득여건이 악화됨에 따라 근로장려금을 재설계할 필요성 제기되는 등 다시금 근로장려세제가 주목받고 있다.

우리나라는 2009년 첫 시행 이후 계속해서 확대되어 왔는데 특히 최근에는 지급요건을 완화하고 반기지급을 신설하는 등 근로장려금 예산이 대폭 증액되어 일하는 복지의 기본틀로 재개편되면서 한 해 지출규모가 5조여 원⁴⁾에 이르고 있고 이러한 증가세는 당분간 계속될 것으로 전망된다.

1) 조세특례제한법 제100조의 2의 규정에 따르면 저소득자의 근로를 장려하고 소득을 지원하기 위하여 제100조의3부터 제100조의13까지의 규정에 따른 근로장려세제를 적용하여 근로장려금을 결정·환급

2) ‘도입을 추진 중인 EITC(Earned Income Tax Credit) 명칭을 ‘근로장려세제’로, 이에 따라 지급되는 급여를 ‘근로장려금’으로 선정’, 2006. 7. 31. 구 재정경제부 보도자료.

3) 노동자와 가계의 임금과 소득을 늘리면 소비가 증대되면서 기업 투자와 생산이 확대돼 소득 증가의 선순환을 만들어내 경제성장이 이루어진다는 문재인 정부의 핵심정책

4) 기획재정부의 2019년 조세지출예산서에 따르면, 2018년 1조 3,473억 원에서 2019년 4조 9,017억 원으로 증가할 것으로 전망

한편 근로장려금은 저임금 근로자의 최소생활을 보장한다는 점에서 최저임금과 비슷하지만 근로소득·가구구성·자산규모·총소득 등에 따라 차등지급된다는 점이 다르다. 또한 사실상 광의의 복지제도에 속하지만, 국세청이라는 세금징수 기관에서 집행한다는 점에서 다른 복지제도와 차이가 있다. 즉, 저소득 근로자가 국세청에 신청하면 세금환급 형태로 지급된다.

감사원은 근로장려세제와 관련하여 국세청을 대상으로 한 기관운영 감사, 저소득층 탈빈곤 지원대책 추진실태 등 복지부문 특정감사 등에서 근로장려금 부정수급 문제를 일부 산발적으로 지적한 바 있는 데 위 제도의 예산 확대 등에 따른 정책효과 분석, 집행관리의 구조적인 문제 등 프로그램의 평가 등 감사적인 시각으로 근로장려세제 전반에 대한 성과를 분석할 필요가 있다.

또한 근로장려금 예산은 최근 큰 폭으로 증가하였으나 그 정책의 고유목적 달성을 위해서는 미흡하다는 일부 비판적인 시각이 있고 고질적인 부정수급에 대한 적절한 방지책이 있는 지 여부에 대한 우려와 심사 등 행정비용이 증가하는 데 대한 대응 등 여러 가지 우려가 제기되고 있는 것 또한 사실이다.

그리고 특히 최근에는 수혜를 입는 계층이 지나치게 늘어나면서 국가의 재정부담이 증가하고 정책목표가 흐려졌다는 것이 의견 또한 제기되고 있다.⁵⁾

이에 미국의 근로장려세제 등 예방적 복지제도의 효율적인 운영사례를 검토하고 부정과 오류 등으로 발생하는 부정 지출 등을 제거하기 위한 감사전략 및 방법론 연구를 통해 개선점을 도출하여 중산층·서민 등에 대한 세제 지원이라는 국정과제의 정책효과를 유도하는 것이 필요하다.

5) 점감 구간이 길어지는 경우 소득 7, 8분위 가구도 지원을 받을 수 있어 저소득층에 대한 근로 장려의 목적이 퇴색하는 경향

아울러 우리나라의 근로소득장려세제 운영과 그 간 이에 대한 감사 사례를 분석, 정리하고 미국의 근로장려세제와 더 나아가 연방 복지프로그램(Federal Program)의 운영과 그 정책효과 그리고 부정수급 대응 및 감사사례를 연구하여 향후 우리나라 근로장려세제를 운영하는 데 있어 효율성과 효과성을 높이고자 한다.

제2절 연구의 방법, 범위

고령화 및 저출산 등으로 인해 복지지출에 대한 수요가 증가함에 따라 우리나라 복지재정의 규모는 계속해서 증가하는 추세인데 2016년도 사회복지·보건 분야 총지출은 123.4조 원으로 정부 전체 총지출(386.4조 원)의 31.9%를 차지하고 있다. 그러나 복지분야에 대한 대규모 재정지출에도 불구하고, 부정수급 및 재정누수 요인이 상존하고 있다.⁶⁾

이와 관련, 근로장려금은 재정지출이 아닌 조세특례제한법 제142조의2의 규정에 따른 조세지출⁷⁾의 일종으로 근로장려금 지급액도 국세통계상 국세감면 등으로 분류되고 있다. 일반적인 다른 복지제도가 재정지출 방식으로 이루어지는 데 반해 저소득층의 기본 생활을 보장하고 소득 격차를 줄이면서 근로장려금이라는 형태로 근로의욕을 고취시켜 경제 활력을 높이는 데 도움이 되도록 하겠다는 것이다.

최근 제도 확대로 1인당 GDP 기준 우리나라 근로장려금 소득 상한은 가구유형별로 54.0~97.2% 수준인데 미국과 영국 등 주요국의 소득상한이 1인당 GDP의 24.2~133.2% 수준에 비추어 보아 우리나라는 미국보다 높고 영국보다 낮다고 한다.⁸⁾

이에 따라 본 연구에서는 우리나라보다 앞서 근로장려세제를 도입, 시행하고 있는 미국의 근로장려세제에 대해서 제도 도입 후 변화과정을 각종 논문, 연구보고서 등을 통해 개관하고 이를 통해 향후 우리나라가 제도적으로 검토, 개선해야 할 부분을 확인하고자 하였다.

또한 제도 시행이 오래되어 많은 사례가 축적되어 있는 미국에서의 근로장려세제의 정책효과 연구결과를 개관하면서 정책효과 분석과 관련하여서는 험프리 프로그램의 주요 활동으로 미네소타주 예산관리처(Minnesota Department of Management & Budget)의 프로그램 비용-이익(Cost-Benefit) 분석 기법을 소개하며 정책 의사결정시 합당하고 강력

6) 감사원, 복지사업 및 재정지원 등 관리실태, 2017. 8.

7) 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원

8) 기획재정부, (우리나라) 54.0~97.2% (미국) 24.2~86.8% (영국) 39.2~133.2%

한 증거에 기반한 정책결정을 하는 결과 우선 이니셔티브 팀(Result First Initiative) 에서의 인턴 경험을 공유하고 이를 근로장려세제 등 예방적 복지프로그램에 적용할 방법을 모색해 보기로 한다.

또한 성과감사를 위해 감사연구원의 감사지원 기능으로 정책효과 분석기능을 보완하고 이를 실지감사에서 활용할 수 있는 방안을 알아보기로 한다.

그리고 감사 측면에서 미국의 연방 납세자보호관, 세무감찰국 및 연방 감사원에서 각각 어떤 방법으로 근로장려세제의 운영과 제도개선방향에 대한 접근을 하였는지 검토해 보고자 하였다.

제II장 한국과 미국의 근로장려세제 운영 현황

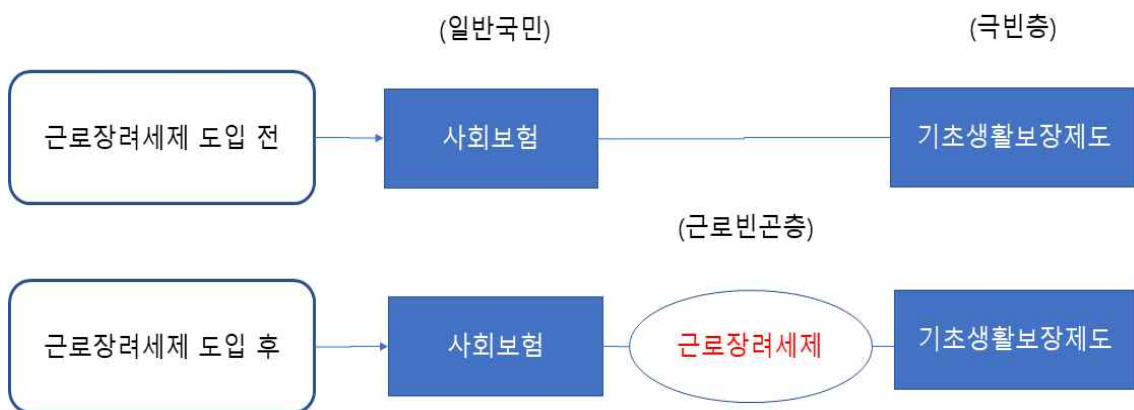
제1절 제도의 의의

우리 정부는 양극화에 따른 근로빈곤층의 증가는 빈부격차를 심화시키고 사회통합에 부정적인 영향을 초래할 수 있어 빈곤탈출을 지원하고 근로의욕을 제고시킬 수 있는 생산적 복지제도로 2008년 근로장려세제를 도입하였다.

도입당시 우리나라의 사회안전망은 일반국민을 대상으로 하는 4대 사회보험과 근로능력이 없는 절대빈곤층을 보호하기 위한 국민기초생활보장제도로 이원화되어 있어 차상위계층인 근로빈곤층은 사회적 보호가 취약한 실정이었다.

이에 근로를 통해 빈곤을 탈출하고 경제적 자립을 지원하여 저소득층 근로자가 빈곤층으로 추락하는 것을 사전에 예방할 수 있는 능동적·예방적 복지제도로 조세특례제한법에 규정을 두게 되었다.

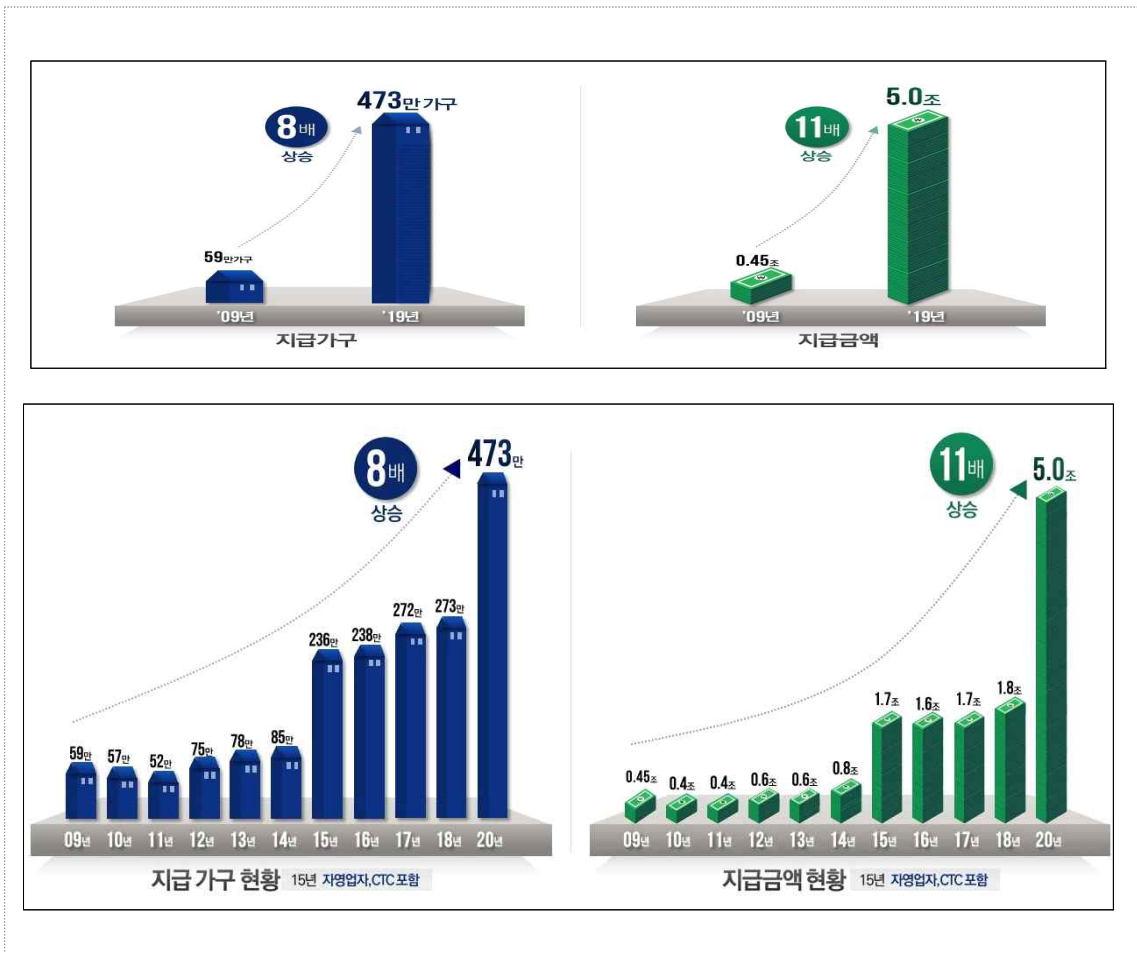
[그림 1] 근로장려세제의 사회안전망으로서의 역할



자료 : 근로장려세제의 정책효과에 관한 연구, 2015년

근로장려금은 2006년 제도를 도입하여 2009년부터 지급하기 시작하였으며, 2015년부터 지급대상을 자영업자까지 확대하고 자녀장려금도 추가로 지급하고 있다. 이로 인해 2019년 정기분 지급규모는 최초 지급한 2009년과 비교하여 지급가구 수는 59만 가구에서 473만 가구로 8배, 지급금액은 4,537억 원에서 5조 3백억 원으로 11배 증가하였다.

[그림 2] 근로(자녀)장려금 지급가구 및 지급금액 변화(2009년 대비 2019년)



자료: 국세청

근로장려금은 운영과정에서 당시의 사회환경과 정책적인 의도에 따라 여러가지 제도의 개정이 이루어졌는데 주요 내용은 아래 [표 1]과 같다.

[표 1] 근로장려세제 법개정 이력

연도	주요 내용		조항
2007 제정 (2008. 1.1. 적용)	목적	사회안전망의 보호가 취약한 차상위 근로빈곤층에 대하여 경제적 자립의 촉진과 사회안전망 구축	조세특례제한법 제100조의2~제100조의13
	자격	- 총소득이 연간 1,700만원 미만인 근로자 가구(총소득 : 근로사업이 지배당부동산임대연금기타소득을 합산) - 18세 미만 아동을 2인 이상 부양하는 가구 - 무주택이고 재산의 가액이 1억원 미만인 가구	
	제재	- 고의·중과실 등으로 허위신청시(수급요건 허위 기재, 결격사유 고의 누락) 2년간 지급제한 - 사기 기타 부정한 방법으로 허위신청시(소득자료기타 증빙서류 위변조 등) 5년간 지급제한 - 과다 지급액은 경과이자와 함께 추징	
2008 개정	수급자격조정	- 3개월 이상 “생계급여, 주거급여, 또는 교육급여”를 수급한 자 신청불가	법 제100조의 3 제2항 제1호
	지급조정완화	- 고용주가 휴·폐업하지 않은 경우에도 사실관계가 확인되면 근거자료로 인정 - 근로소득이 있음을 객관적으로 확인할 수 있는 것으로서 국세청장이 정하는 자료	법 시행령 제100조의 7 제2항
2009 개정	지원확대	- 최대 120만원으로 확대 - 신청자격 완화:18세미만 자녀 1인이상 부양, 재산의 범위에 주택을 추가, 공시가액 5,000만원 이하 1세대 1주택도 허용	법 제100조의3·제100조의5, 시행령 제100조의4
2010 개정	대상확대	- 자영업자포함(당초14년 계획이었으나 조기적용)	법 제100조의2, 제100조의3, 제100조의5
	재산범위	- 저축성 보험 추가	법 시행령 제100조의4 제3항
	소득범위	- 사업소득자가 아닌 배우자·직계존비속으로부터 받은 근로소득도 총급여액에서 제외	법 시행령 제100조의6 제1항
2012 개정	대상확대	- 18세 미만 부양자녀는 없으나 배우자가 있는 자	법 제100조의3
	조기적용	- 적용대상 사업자의 범위 : 보험모집인·방문판매원(소령 §137 ①)의 범위 준용	법률 제9921호, 2010. 1. 1. 부칙 제45조, 같은 법률 시행령 제106조의2
	요건완화	- 주택요건 완화: 기준시가 6천만 원 이하 1주택자	법 제100조의3제3항, 같은 법 시행령 제100조의4
	지원	- 소득기준과 지급액 상향(70,140,170,200만원)	법 제100조의3

	확대		
2013 개정	요건 완화	- 신청자가 60세 이상인 경우 배우자 또는 부양자녀가 없어도 신청 가능 - 근로장려금 지급액 산정 등 기타사항은 무자녀 부부가구와 동일	법 시행령 제100조의3 제1항
	대상 확대	- 신청년도 3월 중 「국민기초생활보장법」 상 주거·생계 급여를 받은 자(다만, 1012년도중 동 급여를 3개월 이상 받지 아니한 자는 2013년 3월중 주거·생계급여를 받았더라도 신청 가능하도록 예외 적용) - 모든 사업자(다만, 고소득 전문직 사업자 제외)	법 제100조의3 제2항
2014 개정	요건 완화	- 단독: 1,300, 홑벌이:2,100, 맞벌이: 2,500, - 자녀장려금 도입 : 총소득 4,000 만원 미만으로 부양자녀가 있는 경우	법 제100조의3제1항, 제100조의27~31)
	대상 확대	- 주택 가격기준 삭제, 재산 합계액 1.4억 미만	법 제100조의3제1항, 제100조의5 제3항
	지원 확대	- 수급제외자 중 기초생활 수급자 삭제	법 제100조의3 제2항
		- 70,170, 210만원으로 최대 상향 및 산정식 수정	법 제100조의5제1항제2항, 제100조의29제1항
2018 개정	요건 완화	- 부양자녀나 배우자가 없어도 70세 이상의 부모(연소득 100만원 이하) 부양 시 홑벌이 가구 인정 - 중증장애인 단독가구는 연령 제한 없이 신청 허용	법 제100조의3제1항, 시행령 제100조의2
	대상 확대	- 대한민국 국적의 자녀를 양육하고 있는 한부모 외국인	법 제100조의3 제3항, 시행령 제100조의2
	지원 확대	- 85, 200, 250만원으로 최대 상향 및 산정식 수정	법 제100조의5제1항제2항, 제100조의29제1항

자료: 국세청 자료 재구성

근로장려금은 최초 도입 이후 그 대상과 금액을 지속적으로 확대하여 왔는데 2019년에 특히 큰 폭으로 지급대상과 금액이 늘어났다. 주요 개편 내용은 아래 [표 2]와 같다.

[표 2] 근로장려금 지급요건 변경내역

구 분	개정 전	개정 후
연령 요건	30세 미만 단독가구 배제	30세 미만 단독가구 포함

소득요건	단독	1,300만 원 미만	2,000만 원 미만
	홀벌이	2,100만 원 미만	3,000만 원 미만
	맞벌이	2,500만 원 미만	3,600만 원 미만
재산요건		가구당 1.4억 원 미만	가구당 2억 원 미만
최대지급액	단독	85만 원	150만 원
	홀벌이	200만 원	260만 원
	맞벌이	250만 원	300만 원
최대지급액 구간	단독	600~900만 원	400~900만 원
	홀벌이	900~1,200만 원	700~1,400만 원
	맞벌이	1,000~1,300만 원	800~1,700만 원
지급방식		다음연도 연1회 지급	해당연도 반기별 지급추가 (근로소득자)

자료: 근로장려금 개편방향(혜택은 크게, 대상은 넓게, 지급은 빠르게), 기획재정부, 2018. 7.

최근 개편 내용의 주요한 특징으로는 단독가구의 연령제한을 폐지한 점이다. 단독가구의 소득기준도 기존 1,300만 원에서 2,000만 원으로 완화했고, 최대지급액은 85만 원에서 150만 원으로 늘렸다. 이로 인해 30세 미만 청년도 단독가구일 경우 근로장려금을 받을 수 있게 되었다.⁹⁾ 이로 인해 세대 분리를 통해 단독가구와 연소득 2,000만 원만 맞추면 부모의 재산과 관계없이 근로장려금을 받을 수 있게 된 것이다.

실제로 정부가 취약계층 근로 유인과 소득 보전을 위해 지급하고 있는 근로장려금 신청 자격 요건이 대폭 완화되면서 30세 미만 신청과 지급이 급증하였다. 아래 [표 3]은 이를 잘 보여주고 있다.

9) 2015년 60세 이상 → 2016년 50세 이상 → 2017년 40세 이상

[표 3] 가구유형별, 연령별 근로장려금 지급현황

(단위: 가구, 백만 원)

구 분	2017년		2018년	
	가구 수	금 액	가구 수	금 액
가구별				
단독가구	795,432	363,454	2,381,247	2,068,227
홀벌이가구	796,096	798,695	1,230,152	1,831,389
맞벌이가구	102,084	118,672	273,812	400,726
계	1,693,612	1,280,821	3,885,211	4,300,342
연령				
30세 미만	30,655	28,752	1,072,358	932,298
40세 미만	279,991	208,149	518,610	562,752
50세 미만	399,573	341,608	632,975	800,319
60세 미만	432,740	339,854	717,217	885,154
70세 미만	299,174	234,030	562,654	715,089
70세 이상	251,479	128,428	381,397	404,730
계	1,693,612	1,280,821	3,885,211	4,300,342

자료: 국세통계

이를 구체적으로 보면 2017년 3만여 가구에 불과했던 30대 미만 근로장려금 지급 가구는 올해 5월 기준 107만 2,000가구로 32.5배나 급증했다. 금액 기준으로도 287억 원에서 9,323억 원으로 32.4배 늘었다.

이러한 제도 변화는 대학생 등 사회초년생을 염두해 둔 것으로 보이

는데 미국의 근로장려세제가 단독가구 수급요건으로 25세 이상을 명확하게 규정하고 있는 것과 비교해 볼 때 훨씬 더 단독가구에 대한 지원이 공격적이라고 할 만하다. 미국에서도 납세자보호담당기구 등에서 단독가구의 연령조건을 없애자는 주장도 있으나 아직 입법화되지 않은 것으로 보인다.

[표 4] 2019년 소득종류별 근로장려금 지급현황 (성, 가구유형, 연령, 자녀수)

(단위: 가구, 백만 원)

구분	합계		근로소득		사업소득		그 외 소득	
	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액
	(1=2+3+4)		(2)		(3)		(4)	
2014년	1,281,856	1,056,562	878,569	703,698	403,287	352,864	-	-
2015년	1,439,146	1,057,397	971,538	686,436	467,608	370,961	-	-
2016년	1,655,058	1,196,707	1,092,306	756,134	562,752	440,573	-	-
2017년	1,793,234	1,338,096	1,163,074	832,025	630,160	506,071	-	-
2018년	3,885,211	4,300,342	2,452,379	2,626,024	1,415,295	1,649,191	17,537	25,127
성별	3,885,211	4,300,342	2,452,379	2,626,024	1,415,295	1,649,191	17,537	25,127
남성	1,960,996	2,227,002	1,241,700	1,365,692	705,883	841,685	13,413	19,625
여성	1,924,215	2,073,340	1,210,679	1,260,332	709,412	807,506	4,124	5,502
가구 유형별	3,885,211	4,300,342	2,452,379	2,626,024	1,415,295	1,649,191	17,537	25,127
단독가구	2,381,247	2,068,227	1,583,000	1,353,092	794,540	711,500	3,707	3,635
홀벌이	1,230,152	1,831,389	755,294	1,107,415	463,998	707,078	10,860	16,896
맞벌이	273,812	400,726	114,085	165,517	156,757	230,613	2,970	4,596
연령별	3,885,211	4,300,342	2,452,379	2,626,024	1,415,295	1,649,191	17,537	25,127
30세 미만	1,072,358	932,298	717,912	603,671	353,190	327,194	1,256	1,433
40세 미만	518,610	562,752	288,908	302,933	225,834	255,113	3,868	4,706
50세 미만	632,975	800,319	351,015	438,170	277,302	355,575	4,658	6,574
60세 미만	717,217	885,154	417,535	504,361	295,101	373,536	4,581	7,257
70세 미만	562,654	715,089	363,686	453,838	196,291	256,886	2,677	4,365
70세 이상	381,397	404,730	313,323	323,051	67,577	80,887	497	792
부양자녀 인원별	3,885,211	4,300,342	2,452,379	2,626,024	1,415,295	1,649,191	17,537	25,127

0명	3,255,917	3,376,287	2,119,099	2,136,304	1,126,895	1,225,795	9,923	14,188
1명	355,066	527,989	196,461	290,943	155,840	232,789	2,765	4,257
2명	219,562	315,414	110,276	158,877	106,157	152,258	3,129	4,279
3명	47,443	69,517	22,940	34,201	23,103	33,391	1,400	1,925
4명	5,958	9,161	2,923	4,627	2,766	4,139	269	395
5명 이상	1,265	1,974	680	1,072	534	819	51	83

자료: 국세통계연보

또한 2019년 이후로는 수급대상이 증가할 뿐만 아니라 반기지급제도 신설로 신청 및 심사횟수가 각각 2회로 증가하고 업무처리절차도 반기분은 추정소득에 의해 지급하였다가 확정소득으로 정산하는 방식으로 복잡해지면서 환수 발생 가능성이 커지면서 이와 관련한 민원 발생도 적지 않을 것으로 생각된다.

이에 업무량·민원 증가에 대한 인력 확보, 보다 효율적인 업무프로세스 개선 등 대책 요구되는 시점이기도 하다.

[표 5] 2019년 반기신청 신설 내역

구 분		2018년분 정기신청	2019년분 반기신청<신설>
신청대상자		2018년에 근로소득·사업소득·종교인 소득이 있는 거주자	2019년에 근로소득만 있는 거주자
대상장려금		근로장려금, 자녀장려금	근로장려금
신청시기		2019. 5. 1. ~ 5. 31.	(상반기) 2019. 8. 21. ~ 9. 10. (하반기) 2020. 3. 1. ~ 3. 16.
기준일	가구원	2018. 12. 31.	2018. 12. 31.
	소득	2018년 연간 총소득	2018년 연간 총소득 2019년 연간 추정 근로소득
	재산	2018. 6. 1.	2018. 6. 1.

지급시기	2019. 9.	(상반기) 2019. 12. (하반기) 2020. 6. (정 산) 2020. 9.
지급금액	산정액의 100%	(상반기) 35%, (하반기) 35% (정산) 추가지급 또는 환수
(사례) 산정액이 120만 원인 경우	120만 원 지급(2019. 9.)	42만 원 지급(2019. 12.) 42만 원 지급(2020. 6.) 36만 원 지급(2020. 9.)

자료: 국세청

한편 근로장려세제 운영의 경우 국세청이 세원확보의 역할을 하는 것이 아니라 복지세정의 일환으로 재원의 배분역할을 하는 것인 만큼 제도를 몰라서 장려금을 받지 못하는 취약계층이 없도록 제도 자체의 홍보를 강화하려는 노력도 필요하다.¹⁰⁾

이와 관련 국세청에서는 2019년부터 추가수집한 가족관계자료를 활용하여 가구 구성의 정확도를 높이고 종전에는 대법원에서 전수자료를 제공받지 않아 변동자료만 수집이 가능하였으나 2018년 6월 전국민의 가족관계자료 수집이 가능하게 되는 것으로 보아 안내자료의 정확성은 높아질 것으로 보인다.

그러나 수급자격 여부에 대해 모든 조건을 국세청에서 확인하여 안내할 수는 없으므로 국세청에서는 신청 안내시 금융재산을 반영하지 못하는 한계를 보완하기 위해 부동산 등 가액이 기준금액(2억 원)에 근접하는 등 재산이 일정금액 이상인 경우 안내대상에서 제외되도록 하고 있다.

이와 관련하여 연도별 근로장려금 신청자료와 지급 자료를 분석해 보면 아래 [표 6]과 같이 신청가구수의 평균 20%정도가 지급에서 제외

10) 2018년 11월 장려금 만족도 조사결과, 신청요건에 대해 모르는 경우가 22.8%, 2019년 확대되는 제도를 모르는 경우가 53.4%였음. 국세청 자료

되고 있는 것을 알 수 있다.

이러한 원인은 여러 가지가 있을 수 있는 데 우선 국세청에서 내부 자료를 기초로 신청안내를 하였고 이에 따라 납세자가 신청을 하였으나 심사 결과 자격이 없는 것으로 확인되어 지급에서 제외된 경우가 있을 수 있다. 또는 신청자가 고의로 자격요건이 안되는데도 불구하고 근로장려금을 의도적으로 신청하고 이를 국세청에서 확인하여 지급에서 제외한 것인지 구분하기는 어렵다.

다만 이 자료로 허위 신청 등 부정수급에 대한 위험은 여전히 상존하고 있으며 지급규모가 커질수록 그 금액도 비례적으로 커질 수밖에 없어 이를 심사하는 국세청 입장에서는 보다 체계적인 검증시스템을 활용하는 것이 필요하다고 본다.

이와 별개로 국세청의 검증에도 불구하고 걸러지지 못하는 부정, 오류가 있을 수 있는데 이는 근로장려금 지급 심사가 국세청의 자료와 다른 자료를 제출하는 경우 이를 인정하는 방식으로 진행되기 때문이다. 그러나 이러한 자료는 제3자의 자료와 정확한 대사가 불가능하므로 걸러지지 않은 근로장려금에 대해서는 관리방안을 모색해 볼 필요가 있다. 이와 관련하여서는 부정 지출 관리에 대해 후술하기로 한다.

[표 6] 연도별 근로장려금 신청, 지급 및 지급제외 현황

(금액 : 가구, 억 원)

연도	신청		지급		지급제외 (신청 - 지급)		지급제외 비율(%)
	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액	가구수
2009년	67만	5,223	57만	4,369	10만	854	14.9
2010년	67만	5,094	52만	4,020	15만	1,074	22.4
2011년	93만	7,474	75만	6,140	18만	1,334	19.4
2012년	102만	7,193	78만	5,617	25만	1,575	24.5
2013년	106만	9,671	85만	7,744	21만	1,926	19.8

2014년	166만	14,195	128만	10,565	38만	3,630	22.9
2015년	174만	13,204	144만	10,573	30만	2,631	17.2
2016년	198만	14,779	157만	11,416	31만	2,759	15.7
2017년	218만	16,585	179만	13,380	39만	3,205	17.9
2018년	474만	53,156	388만	43,003	86만	10,153	18.1
합계		146,574		116,827		29,747	19.28

자료 : 국세청 자료 재구성

국세청에 따르면 최근 근로장려금 환수사유는 아래 [표 7]과 같은데 미국의 근로장려금이 적격 자녀 기준을 충족하지 못하여 부정 지출이 많은 것과 달리 소득기준 위반으로 인한 환수 사유가 많다. 이는 우리나라의 근로장려금 적격 자녀 요건이 미국에 비해 덜 엄격하고, 주민등록제도의 운영 등이 그 이유가 되겠다.

[표 7] 최근 3년간 근로장려금 환수사유 현황¹¹⁾

(단위: 가구, 억 원)

구분	2016년		2017년		2018년	
	가구수	금액	가구수	금액	가구수	금액
재산기준 위반	234	1.9	150	1.0	126	1.0
소득기준 위반	1,760	15.2	2,817	20	2,940	26.0
기타기준 위반	108	0.9	239	1.9	-	-
계	2,102	18	3,206	22.9	3,066	27.0

자료: 국회의원 보도자료(국세청 자료 재작성)

한편 허위 신청하여 지급받은 경우 장려금을 환수하고 1일 10만 분의 25의 가산세를 부과하거나 고의 또는 중과실로 사실과 다르게 신청

11) 심기준(2019), 근로장려금 확대 시행에 맞춘 철저한 준비 필요, 보도자료

한 경우에는 그 사실이 확인된 날이 속하는 해(근로장려금을 환급받은 경우에는 그 다음 해)부터 2년간 장려금 지급이 제한되고, 특히 사기나 그 밖의 부정한 행위로 사실과 다르게 신청한 경우에는 5년간 장려금 지급이 제한되도록 하고 있다.

사기 기타 부정한 행위"라 함은 조세의 부과와 징수를 불가능하게 하거나 현저히 곤란하게 하는 적극적인 행위를 말하고, 세법상의 신고를 하지 아니하거나 허위의 신고를 함에 그치는 것은 여기에 해당하지 아니한다고 보고 있다.¹²⁾

12) 대법원2001도3797 (2003.02.14)

제2절 우리나라 근로장려세제 운영상 주요 논점

제1장 허위 소득과 가공인건비 연계

다음은 우리나라 근로장려세제의 수급자격 요건 중 주요한 사항을 살펴보기로 한다.

우선 근로장려금은 근로유인 효과를 그 목적으로 하는 것이므로 기본적으로 소득이 있는 자에게 지급하도록 되어 있다. 따라서 소득이 없거나 있더라도 신고되지 않은 소득이 있는 자는 수급자격이 없다.

이와 관련 세무조사 과정에서 허위 인건비 즉, 가공인건비를 계상하여 세금을 탈루하는 경우가 있다. 말하자면 인건비를 지급한 것처럼 허위로 지급조서를 작성하여 근로장려금 신청대상에 포함된 경우 근로장려금 지급 등 자격 검증을 연계하여 확인할 필요가 있다. 세무조사 결과와 근로장려금 심사와의 연계 검증이다. 예를 들어 소득이 없는 친척을 허위의 직원으로 계상한 후 이를 이용하여 근로장려금을 신청하는 경우이다.

문제는 이러한 가공인건비를 계상하였는 지 여부는 해당 업체나 또는 연계된 업체의 세무조사를 통해서만 확실하게 알 수 있다는 점이다. 전체 사업체에서 세무조사 비중이 높지 않은 현실을 고려할 때 허위로 가공인건비를 계상하여 세금을 탈루하고 근로자는 이를 빌미로 근로장려금을 타내는 수법을 가려내기는 쉽지 않다. 말하자면 세무조사에서 적발되지 않는다면 근로장려금의 부정 수급을 확인하기가 쉽지 않다.¹³⁾

- 최00씨는 장기 입원환자여서 근로를 하지 못하는 데도 친형이 운영하는 사업장(△△ 건설 현장)에서 일한 것처럼 거짓으로 인건비 처리한 후 근로장려금을 신청하여 받은 사례

자료: 국세청

13) 국세청은 감사 당시 세무조사 후 확인된 가공인건비 계상행위 적발현황에 대한 통계자료를 관리하지 않는다고 설명

이와 관련하여 감사원은 2018년 서울지방국세청 감사에서 가공인건비 계상으로 적발된 238개 업체(982억여 원) 중 가공인건비 계상액이 3억 원 이상인 63개 업체를 표본으로 「조세범 처벌절차법」에 따른 통고처분 또는 고발 등 범칙처분의 적정 수행 여부를 점검해 보았다.¹⁴⁾

점검 결과, 위 관서는 세무조사에서 63개 업체가 2008귀속 연도 이후 금액으로는 570억여 원, 거짓 근로소득지급명세서 제출 941건 규모의 가공인건비를 계상한 사실을 확인하였다.

한편 「조세범 처벌법」 제14조는 2008년부터 ‘근로장려세제’가 시행되면 근로장려금을 부당하게 수령하게 할 목적으로 허위로 근로소득 지급명세서를 정부에 제출하는 등의 행위가 예상되자 2008. 3. 14. 구 「조세범 처벌법」(2009. 1. 30. 법률 제9346호로 개정되기 전의 것) 제11조의 3을 신설하여 “허위 근로소득 지급명세서를 제출한 사업자”에 대한 처벌근거를 마련하면서 도입된 것이다.

그런데도 국세청은 당시 이 규정을 임의로 제한적으로 해석하면서 가공인건비를 계상한 대부분의 업체에 통고처분¹⁵⁾을 하지 않았다. 이에 대해 기획재정부장관 및 국세청장은 「조세범 처벌법」 제14조의 당초 입법취지와 지난 근로장려세제의 운용실태 등을 종합적으로 분석하여 가공인건비 계상행위에 대한 범칙처분규정을 실효성 있게 운용할 수 있는 방안을 마련하도록 통보하였다. 이로 인해 조세범 처벌법 제14조는 아래 [표 8]과 같이 개정되었다.

14) 감사원, 서울지방국세청 기관운영감사, 2018. 9.

15) 「조세범 처벌절차법」 제15조 및 제17조의 규정에 따르면 지방국세청장 또는 세무서장(이하 “지방국세청장 등”이라고 한다)은 「조세범 처벌법」 제14조 등의 조세범칙행위에 대해 우선 벌금상당액³¹⁾을 납부하도록 통고처분을 하되, 통고대로 이행하지 않는 등의 경우에 고발하도록 되어 있음

[표 8] 조세범처벌법 제14조 개정내역(2018. 12. 31.)

개정 전	개정 후	비 고
제14조(거짓으로 기재한 근로소득 원천징수영수증의 발급 등) ① 근로를 제공받지 아니하고	제14조(거짓으로 기재한 근로소득 원천징수영수증의 발급 등) ① 타인이 근로장려금(「조세특례제한법」 제2장제10절의2에 따른 근로장려금을 말한다)을 거짓으로 신청할 수 있도록 근로를 제공받지 아니하고	근로장려금 허위신청 목적으로 제한

제2장 재산가액 및 소득 요건 보완

재산기준은 소득요건을 보완하면서 근로장려금이 지급대상으로 부적절한 고소득층으로 흘러들어가는 것을 막기 위한 또 하나의 장치이다.¹⁶⁾

조세특례제한법 제100조의3에서는 다음과 같은 재산요건을 규정하고 있다.

[표 9] 근로장려금 수급자격 중 재산가액 산정기준

<p>조세특례제한법 제100조의3 (근로장려금의 신청자격)</p> <p>① 4.가구원이 소유하고 있는 토지·건물·자동차·예금 등 대통령령으로 정하는 재산의 합계액(이하 제10절의4에서 "가구원 재산의 합계액"이라 한다)이 2억원 미만일 것</p> <p>조세특례제한법 시행령 제100조의4 (1세대의 범위 및 재산의 판정기준)</p> <p>③ 법 제100조의3제1항제4호에서 "대통령령으로 정하는 재산의 합계액"이란 다음 각 호의 재산의 가액을 모두 합한 금액을 말한다.</p> <p>1. 「지방세법」 제104조제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 토지·건축물 및 주택. 다만, 「지방세법」 제109조제3항 및 「지방세특례제한법」 제22조, 제41</p>
--

16) 근로장려세제(EITC)의 시행방안의 주요내용 분석 및 정책과제, 2007

조, 제43조, 제50조, 제72조제1항·제2항, 제89조 및 제90조에 따른 재산을 제외한다.

2. 「지방세법 시행령」 제123조제1호 및 제2호에 따른 승용자동차. 다만, 영업용 승용자동차 및 「지방세법 시행령」 제121조제2항 각 호에 따른 승용자동차를 제외한다.
3. 전세금(임차보증금을 포함한다. 이하 같다)
4. 현금 및 「소득세법」 제16조제1항제3호·제4호 및 제9호에 따른 이자소득을 발생시키는 예금·적금·부금·예탁금·저축성보험 등과 「소득세법」 제17조제1항제5호에 따른 배당소득을 발생시키는 집합투자기구의 금융재산 및 「소득세법」 제17조제1항제5호의2에 따른 배당소득을 발생시키는 파생결합증권 또는 파생결합사채
5. 「지방세법」 제7조제1항에 따른 각 회원권
6. 기획재정부령으로 정하는 유가증권
7. 부동산을 취득할 수 있는 권리로서 기획재정부령으로 정하는 권리

자료: 조세특례제한법

근로장려금 산정시 자격기준으로서의 자산 및 소득기준은 근로장려금 산정시 총자산을 기준으로 계산되어 관련 대출 등 부채가 고려되지 않고 있다. 이에 대해 동일 자산을 소유하고도 담보대출 등 부채가 고려되지 않아 실질적인 지급대상자의 설정이 적정한 지 여부에 대한 논란이 있으나 부채와 자산 간의 연계성을 정확히 확인하기 어렵다는 현실적인 이유가 고려되어 아직 입법화되지는 않고 있다.

[표 10] 재산가액 산정시 부채 반영 여부

[전심번호] 조특, 심사-근장-2017-0002, 2017.11.27, 기각

[제 목]

근로장려금 및 자녀장려금 재산 산정시 부채는 반영하지 않음

[요 지]

조세특례제한법에는 재산요건으로 가구원이 소유하고 있는 토지, 건물, 자동차, 예금 등 재산의 합계액이 1억 4천만원 미만일 것을 규정하고 있고, 같은 법 시행령에는 대통령령으로 정하는 재산의 합계액을 각 호의 재산의 가액을 모두 합한 금액으로만 규정하고 있을 뿐 부채를 차감한다고는 규정하고 있지 않음

다만, 재산가액에서 부채를 차감하지 않는 대신 2015년부터 재산요건을 1억 원에서 1억 4천만 원으로 상향하였고, 2019년부터는 2억 원으로 상향하여 재산요건을 더욱 완화하였다.

또한 전세금의 경우 아래 [표 11]과 같이 간주전세금으로 평가하는 것이 원칙이나, 납세자가 실제 임대차계약서 등으로 증명하면 재산 평가시 해당 금액으로 산정된다.

[표 11] 재산 유형별 평가방법

재산 유형	평가 방법
주택	국토교통부에서 공시하는 공동주택 가격이나 개별단독주택 가격
주택 외 건축물	지방세법 상 시가표준액
전세금	임차한 주택은 간주전세금으로 평가하고 전세금이 간주전세금보다 적은 경우 실제 전세금을 적용하며, 상가는 임대차계약서 상의 실제 전세금으로 평가
토지	공시지가로 평가
금융재산	개인별 500만 원 이상인 금융재산의 잔액으로 평가
승용자동차	시가표준액으로 평가

자료: 국세청 자료 재구성

그리고 또한 소득 요건과 관련하여 일년 중 특정기간에만 근무한 고소득자의 경우 불합리하게 수급자격이 되거나 연간 12개월을 채워 근로한 최저임금 근로자보다 그 미만을 근로한 고소득 근로자가 더 많은 지급액을 받는 경우와 관련하여 이러한 불합리한 점을 막고자 2014년 법 개정을 통해 환산소득 개념을 도입하여 과세기간 중 일부 기간만 근무한 경우 이를 연소득으로 환산하여 자격기준을 따졌으나, 오히려 저소득자가 자격이 안되는 불합리한 경우가 발생하여 다시 이를 삭제하였다. 이후에도 위와 같은 문제점으로 법령을 개정하자는 논의가 국

정감사 등에서 논의된 바 있으나 아직 개정되지 않고 유지되고 있다.

[표 12] 근로장려금 수급자격 중 소득금액 산정기준

조세특례제한법 제100조의3 (근로장려금의 신청자격)

2. 거주자(그 배우자를 포함한다)의 대통령령으로 정하는 연간 총소득의 합계액이 거주자를 포함한 대통령령으로 정하는 1세대의 구성원 전원의 구성에 따라 정한 총 소득기준금액 미만일 것.

조세특례제한법 시행령 제100조의3 (연간 총소득의 범위)

- ① 법 제100조의3제1항제2호에서 "대통령령으로 정하는 연간 총소득의 합계액"이란 해당 소득세 과세기간의 다음 각 호의 소득(그 수가 음수인 경우 영으로 본다)을 모두 합한 금액을 말한다. 다만, 비과세소득을 제외한다.

1. 「소득세법」 제16조제1항 각 호에 따른 이자소득의 합계액
2. 「소득세법」 제17조제1항 각 호에 따른 배당소득의 합계액
4. 「소득세법」 제19조제1항 각 호에 따른 사업소득에 다음 각 목의 율을 곱한 금액. 다만, 2 이상의 사업소득이 있는 경우에는 각각의 사업소득에 조정률을 곱한 금액을 모두 합산한다.

가. 도매업: 100분의 20

나. 농업·임업 및 어업, 광업, 자동차 및 부품 판매업, 소매업, 「소득세법 시행령」 제122조제1항에 따른 부동산매매업, 그 밖에 다른 목에 해당되지 아니 하는 사업: 100분의 30

다. 제조업, 음식점업, 전기·가스·증기 및 수도사업, 건설업(비주거용 건물 건설업은 제외하고, 주거용 건물 개발 및 공급업을 포함한다): 100분의 45

라. 상품중개업, 숙박업, 하수·폐기물처리·원료재생 및 환경복원업, 운수업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업: 100분의 60

마. 부동산 관련 서비스업, 전문·과학 및 기술서비스업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업, 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업, 수리 및 기타 개인 서비스업[인적(人的)용역(「부가가치세법」 제26조제1항제15호 및 같은 법 시행령 제42조에 따른 것을 말한다. 이하 이 절에서 같다)은 제외한다]: 100분의 75

바. 「소득세법」 제45조제2항에 따른 부동산임대업, 임대업(부동산 제외), 인적용역, 가구 내 고용활동: 100분의 90

5. 「소득세법」 제20조제1항 각 호에 따른 근로소득의 합계액

6. 「소득세법」 제20조의3제1항 각 호에 따른 연금소득의 합계액. 이 경우 「소득세법」 제20조의3제2항에 따라 연금소득에서 제외되는 소득을 포함한다.

7. 「소득세법」 제21조제1항(같은 항 제26호에 따른 종교인소득은 제외한다) 및 제2항에 따른 기타소득금액
8. 「소득세법」 제21조제1항제26호에 따른 종교인소득의 합계액

미국의 근로장려세제는 소득개념에서 이자와 배당소득, 연금, 실업급여 등을 제외하고 있다. 개념상 Earned income으로 종업원으로서 노동 제공에 대한 대가나 자영업으로 인한 순소득으로 제한하고 있는 것으로 보인다.¹⁷⁾ 그러나 우리나라는 이자와 배당소득금액 및 연금소득까지 소득개념에 포함시키고 있다. 우리나라의 경우 소득요건과 더불어 근로장려세제의 자격요건으로 재산요건까지 포함하고 있어 이자, 배당 그리고 부동산 소득까지 고려하면서 근로장려금이 저소득층에 대한 지원임을 보여주고 있다고 하겠다.

우리나라의 경우 최근 단독가구에 대한 연령 폐지한 점, 재산요건이 존재하는 점, 소득의 개념에 이자, 배당소득 등을 포함하는 점을 고려할 때 저소득층에 대한 소득지원의 성격이 점차 강해지는 반면 미국의 근로장려세제는 단독가구에 대한 연령제한을 유지하고 있는 점, 재산요건이 없고 이자, 배당 등 소득을 earned income개념에서 제외하고 있는 것으로 볼 때 저소득층 소득 지원보다는 근로유인 효과를 더 우선시 하는 정책을 가져가고 있는 것으로 생각된다.

제3장 부양자녀 요건

아래 [표 13]은 조세특례제한법 상 부양자녀 요건을 설명하고 있다.

17) Generally, earned income includes taxable employee compensation and net earnings from self-employment, IRS

[표 13] 조세특례제한법상 부양자녀 요건

제100조의4(부양자녀의 요건과 판정시기) ① 부양자녀는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 사람을 말한다.

1. 거주자(그 배우자를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)의 자녀이거나 대통령령으로 정하는 동거입양자일 것. 다만, 부모가 없거나 부모가 자녀를 부양할 수 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 거주자의 손자·손녀 또는 형제자매를 포함한다.
 2. 18세 미만일 것. 다만, 대통령령으로 정하는 장애인의 경우에는 연령의 제한을 받지 아니한다.
 3. 연간 소득금액의 합계액이 100만원 이하일 것
 4. 주민등록표상의 동거가족으로서 해당 거주자의 주소나 거소에서 현실적으로 생계를 같이 하는 사람일 것. 다만, 직계비속의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 거주자 또는 직계비속이 아닌 부양자녀가 취학 또는 질병의 요양, 근무상 또는 사업상의 형편 등으로 본래의 주소나 거소를 일시 퇴거한 경우에는 제1항 제4호에 따른 생계를 같이 하는 사람으로 한다.
- ③ 부양자녀에 해당하는지 여부의 판정은 해당 소득세 과세기간 종료일 현재의 상황에 따른다. 다만, 해당 소득세 과세기간 종료일 전에 사망한 자 또는 장애가 치유된 자에 대해서는 사망일 전일 또는 치유일 전일의 상황에 따른다.
- ④ 부양자녀가 해당 소득세 과세기간 중에 18세 미만에 해당하는 날이 있는 경우에는 제3항 본문에도 불구하고 18세 미만으로 본다.
- ⑤ 거주자의 부양자녀가 다른 거주자의 부양자녀에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 어느 한 거주자의 부양자녀로 한다.
- ⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에도 불구하고 반기 신청이 있는 경우에는 해당 요건에 해당하는지 여부의 판정은 해당 소득세 직전 과세기간 종료일 현재의 상황에 따른다.

부양자녀 요건과 관련하여서는 ‘거주자의 주소나 거소에서 현실적으로 생계를 같이 하는 사람일 것’이 문제가 되는데 기획재정부 예규 등에서는 근로장려금 신청자격의 맞벌이 가족 가구판정시 거주자와 그 배우자는 가구를 달리하는 경우에도 동일 가구원으로 보고 있고, 주민등록상 별도세대 구성여부와 관계없이 부모님과 동일한 주소에서 생계를 같이하는 경우는 가구원에 해당하므로 부모님의 주택과 재산을 포함하여 주택 및 재산요건을 판단하고 있다.

다만, 직계존비속과 동일한 주소에서 함께 거주하더라도 별도의 독립생계가 가능하다고 보는 사례¹⁸⁾도 있으나 이는 신청인의 소득과 공과금 납부내역, 건강보험증 등의 별도 세대를 구성한 것과 관련된 증빙서류를 통하여 사실 판단할 사항으로 본다.

또한 조세심판원은 독립된 1세대를 구성할 구성하느냐 여부는 중요한 것은 생계를 같이 하느냐 여부이지 주소나 거소가 동일한 것이 아니라고 하면서 함께 거주하는 친정 부모와 가족을 월세 납부내역 등 사실관계를 근거로 독립 거주하는 것으로 보았다.

제4장 반기지급 제도의 도입 등 행정 효율화 도모

2019년부터 단독가구 연령제한이 폐지돼 30세 미만도 장려금을 받을 수 있게 되고 지급 주기도 2회로 늘어나는 등 행정 수요가 급증하게 되었다.

미국에서는 현재의 연 1회 지급방식이 임대료나 육아와 같은 반복적인 지출로 가정들을 도울 수 있는 효과를 제한한다고 하면서 지급 일정을 변경하려는 몇 가지 제안이 있었다.¹⁹⁾ 월별 또는 분기별 지급액은 이미 소득이 변동된 수령자에게 상당한 혜택을 제공할 수 있다.

18) 처분청은 청구인이 청구인의 부모와 동일세대를 구성함에 따라 세대구성원 재산의 합계액이 000 이상이라는 이유로 쟁점장려금의 지급을 거부하였으나, 조세특례제한법 제100조의3 제1항 제2호 및 「소득세법 시행령」 제154조 제1항 등에서 1세대에 대하여 주소나 거소가 동일할 뿐 아니라 생계도 같이 하여야 하는 것으로 규정하고 있는 점, 청구인과 친정 부모는 각자 독자적인 생계를 유지할 수 있을 정도의 소득이 있고, 청구인이 매달 각종 공과금을 부담하며 모친에게 약 000 정도를 지급한 사실이 확인되므로 서로 경제적으로 독립된 생활을 영위하고 있는 것으로 보이는 점, 청구인의 주민등록 및 건강보험증에 부모와 세대가 분리되어 있고 청구인이 주민세와 건강보험료를 별도로 납부하여 왔었던 점, 쟁점아파트는 그 구조상 친정 부모와 청구인 가족이 세대를 구분하여 거주할 수 있다고 보이는 점 등에 비추어 청구인의 부모와 청구인은 생계를 달리 하는 별도세대로 보이므로 처분청이 청구인과 청구인의 부모를 동일세대로 보아 청구인의 쟁점장려금 신청을 거부한 처분은 잘못이 있는 것으로 판단(소득, 조심-2015-부-5065, 2016.06.02.)

19) Advance EITC가 있으나 실제 활용도는 낮음

이에 따라, 확대·개편된 장려금 제도를 차질 없이 집행하는 등 세정 서비스를 보다 강화하기 위해 국세청 조직·인력을 확충하였는데, 첫째, 올해 대폭 확대 지급되는 근로·자녀장려금 제도를 원활하게 집행하기 위해 일선 현장인력 총 374명을 증원하였다.²⁰⁾

다만 위 인력은 당초 요청한 증원인력의 절반에 불과하고 향후 지속적으로 증가하는 근로장려금 수급가구와 금액을 고려할 때 국세청은 매년 근로장려금 예산이 증가함에 따라 이와 관련한 인력 증원을 지속적으로 요청하는 등 단순히 추가인력을 투입하는 것이 아니라 보다 체계적인 방식의 효율적인 검증방법 도입 모색할 필요가 있다.

20) 국세청과 소속기관 직제 일부 개정령 의결

제3절 미국 근로장려세제의 운영현황 및 문제점

제1장 운영현황

미국 의회는 근로장려세제를 세금감면법(Tax Reduction Act)을 통하여 인플레이션과 늘어나는 사회보장세를 상쇄시키기 위한 일시적인 빈곤퇴치 정책으로서 1974년 에너지 가격 파동과 경제성장을 촉진시키기 위해 입법화하였다.

그 이후, 미국 근로장려세제는 수많은 입법적 변화를 겪었는데, 특히 1978년의 Revenue Act에 의해 영구적으로 환급가능한 세액공제가 되었다.²¹⁾

트럼프 행정부에서 개인과 사업소득세의 대폭적인 개정이 있었는데 불구하고 근로장려세제의 경우 물가인상을 반영 지표만 달라졌다는 점은 이 제도가 미국에서 얼마나 안정적으로 뿌리내렸는지를 보여주는 대목이라고 하겠다.

하지만, 미국의 근로장려세제 프로그램은 도입 이후 40여년이 넘는 기간 동안 수차례 변경이 있어왔다. 근로장려금 산정방식을 변경하여 근로장려금 지급액을 증가시키는 방법, 특정 직업군에 대해 자격요건을 완화하거나 거부하는 등 자격요건을 변화시키는 방법으로 진화해왔다.

한편, 근로장려세제는 부분적으로 현금 복지의 대안으로 간주되어 일반적으로 자녀가 있는 싱글맘(single mother)을 대상으로 했기 때문에 자녀가 없는 저소득자의 경우에는 1990년대까지 근로장려금을 받지 못했다.

시간이 지나면서 정책 입안자들은 또 다른 목표인 빈곤 퇴치를 위한 도구로 근로장려세제에 눈을 돌리기 시작했다. 최저 임금과 같이 저소

21) 법안의 요약자료에서 조세공동위원회는 "의회는 근로소득공제 혜택이 근로장려금과 소득 및 사회보장세를 고액의 복지수당이 필요할 수 있는 저소득층에게 효과적으로 제공할 수 있는 방법이라고 판단했기 때문에 그 공제는 영구적으로 이루어진 것"이라고 밝힘

특 근로자들을 대상으로 한 다른 정책들과는 달리, 일부 사람들에게 의해 근로장려세제는 아이들을 가진 근로 빈곤층을 대상으로 하는 것이 더 나은 프로그램이라고 여겨졌다.

게다가, 새로운 복지 프로그램을 만드는 것과 달리, 근로장려세제는 미국 국세청에 의해 관리되었는데 이것은 빈곤 퇴치를 위한 프로그램을 만들 때 새로운 행정기구를 만들고 싶지 않은 정책입안자들에게 매력적으로 보였던 것이다.

[표 14] 근로장려세제 자격 조건 변천 과정

(단위: 미화 달러)

연도	1975	1978	1984	1986	1990	1993	2001	2009
최대금액	400	500	550	800	(1자녀) 1,057	323	좌동	(2자녀 이하) 좌동
					(2자녀 이상) 1,114	(1자녀) 2,152		(3자녀 이상) 4,001
						(2자녀 이상) 3,556		
자격기준								
소득 반영	○	○	○	○	○	○	○	○
자녀수 반영					○	○	○	○
결혼지위							○	○
무자녀 가정						○	○	○
인플레이션 반영				○	○	○	○	○

자료: The Earned Income Tax Credit (EITC): A Brief Legislative History, 2018년

이후 의회는 근로장려금 예산의 증가에 대해 점점 더 관심을 가졌다. 일부 정책 입안자들은 이 프로그램의 비용이 증가하고 있는 것은 10년 전에 일어났던 중대한 입법적 확대와 근로장려금 자격이 자녀 없는 근로자들에게까지 확대되었기 때문이라고 말하고 있다.

미국의 근로장려세제는 그 40년의 시행과정에서 있었던 시행착오를 입법화한 것으로 도입한 지 얼마되지 않은 우리나라에서의 근로장려세제의 운영에 있어 적지 않은 시사점을 준다.

게다가, 뉴트 깅리치 하원의장이 "EITC가 더 관대해질수록, 사기 및 학대를 초래한다"라고 말한 것처럼, 우려의 목소리도 있었다. 실제로 1994년 미국 연방감사원(GAO) 보고서는 오류로 청구된 상당한 금액을 확인하기도 하였다.

정책 입안자들은 이 세액공제가 특정 고소득 납세자들에게 제공될 수 있다고 우려했다. 특히 근로소득은 적지만 상당한 기타수익(이자소득, 배당금, 임대 및 로열티소득 등)이 있는 경우이다.

결국, 이러한 우려는 개인이 세액공제를 받는 것이 부적합하다고 볼 수 있는 "투자소득"의 정의를 확대하였고 자본손실을 가진 특정 납세자가 청구하는 것이 부적합하도록 소득의 재조정, 근로목적으로 사회보장번호(Social Security Number, SSN)를 제공하지 않은 개인에 대한 근로장려금을 지급거부하는 것 등을 포함하였다.

2000년대 들어, 의회는 근로장려세제 산정 방식을 추가로 변경하였다. 이러한 입법적 변화는 결혼한 부부나 자녀들이 많은 대가족 등 특정 수혜자들의 혜택을 늘리는데 중점을 둔 것으로 생각된다.

2010년대로 들어오면서 공제액의 부적절한 지급을 줄이기 위한 의도로 근로장려세제의 추가 변경이 이루어졌다. 부정 지출이라는 것은 잘못 청구되고 회수되지 않은 금액의 연간 추정치이다. 이러한 부정 지출은 오류일수도 있고 의도적인 부정에 의한 것 일수도 있다.

미국인을 조세회피로부터 보호하기 위한 법률²²⁾(PATH법; P.L. 114 113)은 근로장려금의 부적절한 지급을 포함한 환급 가능한 세액공제의

22) 의회는 부당 환급이 가능한 근로장려금 청구를 줄이기 위한 다수의 조항으로 PATH법을 통과시켰는데 이러한 조항은 환급 가능한 세금 공제 프로그램에서 부정, 남용 및 부적절한 지불을 줄임으로써 10년에 걸쳐 약 70억 달러를 절약할 것으로 예상된다

부적절한 지급을 줄이기 위한 다양한 조항을 포함하게 되었다.

첫째, 이 법은 사회보장번호 발급 후 근로장려금을 소급하여 청구하는 것을 방지하는 규정을 포함하게 되었다. 앞서 논의한 바와 같이 납세자는 그들 자신, 그들의 배우자(결혼한 경우) 및 적격 자녀를 위한 SSN을 제공해야 한다. 법은 납세자, 배우자 및 적격 자녀의 SSN이 일정한 과세연도에 대한 납세 신고 기일 이후에 발급된 경우, 납세자에 대한 공제는 안된다고 명시했다.

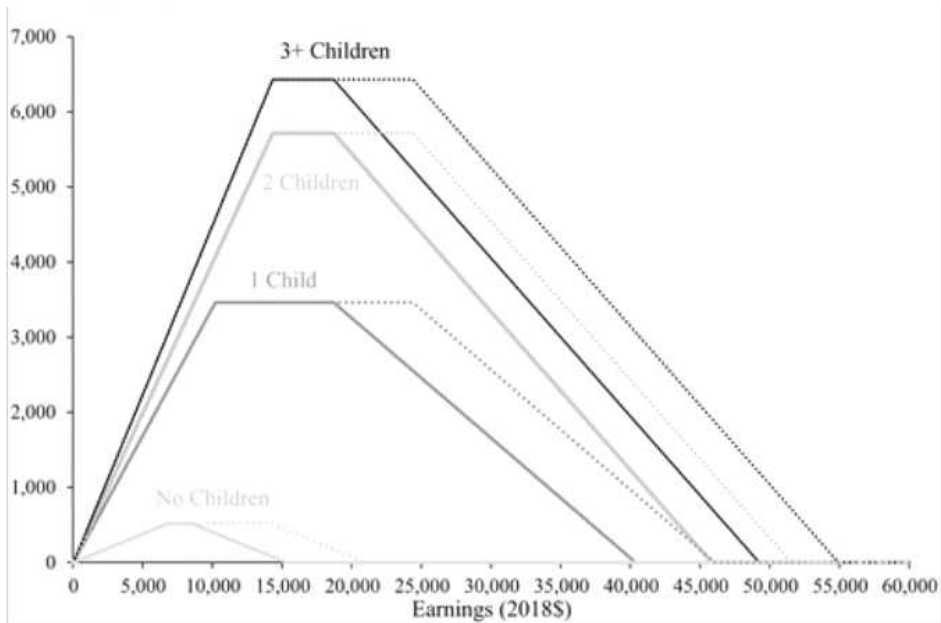
또한, 법은 국세청이 소득세 환급금에 근로장려금에 대한 청구가 포함되어 있는 경우 2월 15일까지 환급을 보류하도록 요구하는 조항도 포함했다.

이 조항이 특히 의미 있는 이유는 고용주가 제출 시즌 초기에 미국 국세청에 W-2S(근로소득지급확인서)와 비종업원 보상(예: 1099 MISCs)에 대한 정보 수익을 제공해야 한다는 요구사항과 결합되었다. 이러한 입법상의 변경은 "조작된 임금 및 보류와 관련된 신분 도용 및 환불 사기행위를 방지하기 위해" 이루어졌다.

이로 인해 소득을 교차 확인할 수 있는 시간이 늘어나면서, 근로장려금의 금액을 결정하는 데 사용된 소득과 함께, 근로장려금의 잘못된 지급을 감소시키는 데 도움이 될 것으로 생각된다.

한편, 미국의 근로장려세제 또한 우리나라와 같이 점증구간과 어느 정도 소득이 증가할 경우 점감구간에 접어드는 구조로 되어 있다. 그러한 구간은 적격 자녀 유무, 결혼 유무 등에 따라 조금씩 달라지는데 아래 [그림 3]은 소득별 근로장려금의 추이를 보여주고 있다.

[그림 3] 근로장려세제 스케줄(2018년 기준)



자료: 미국 국세청

우리나라에 비해 자녀 유무가 근로장려금 수혜금액에 큰 영향을 주고 있는 것으로 보인다. 이는 미국에서 최초로 근로장려세제 도입 목적이 한부모 가정의 근로의욕 고취와 빈곤 탈출을 목적으로 한 것이라는 것에서도 쉽게 알 수 있다.

미국의 근로장려금 수급자격 요건은 다음과 같다.

[표 15] 미국 근로장려금 수급자격 요건

1. 연방소득세 신고를 하여야 한다.
2. 소득이 있어야 한다. 봉급, 팁 그리고 총소득에 포함되는 다른 소득을 말한다. 자영업 소득도 포함한다.
3. 거주요건과 신분 요건을 충족시켜야 한다.
4. 자녀는 적격요건을 갖추기 위해서 관계 요건, 거주요건, 나이 요건을 갖추어야 한다. 세금보고자와 일정 관계(자녀 등)를 가져야 하고 6개월 이상 거주하여야 하며 19세 이하(대학생인 경우

24세, 장애인 경우 나이제한 없음)여야 한다. 그리고 SSN을 가져야 하고 다른 사람의 적격자녀로 청구되어서는 안된다.

5. 자녀가 없는 근로자는 나이 조건을 충족해야 한다.(25~64)적격 자녀가 있는 근로자의 경우 나이조건은 없다.

6. 투자소득은 일정 금액 아래여야 한다.

7. 과거에 신청시 사기 등에 의한 청구로 인해 지급거절된 것이 아니어야 한다. 사기에 의한 경우 10년간 근로장려금 청구가 금지되고 부주의나 고의적으로 무시한 경우 2년 간 청구가 제한된다.

미국 의회는 자녀 없는 납세자는 주로 그들의 부모의 지원에 의존하는 대학생 등에 대한 지원이 될 것을 우려하여 25세 미만의 자녀 없는 세납세자를 배제하였다.

이로 인해 결과적으로 부모에 의존할 수 없는 25세 미만의 많은 저소득 근로자들은 수혜를 받지 못하였다. 이는 우리나라에서 단독가구의 나이 조건을 없앤 것과 대비된다. 한편 캘리포니아²³⁾, 메릴랜드²⁴⁾, 미네소타²⁵⁾의 주 단위 시행 근로장려세제는 자녀 없는 청구권자의 나이제한을 낮추었다.

제2장 문제점

미국 근로장려세제는 앞서 논의한 여러 가지 검증된 장점에도 불구하고 몇 가지 문제점이 지적되고 있는데 크게 4가지로 분류할 수 있다.²⁶⁾ 첫째, 허위 또는 오류에 의한 과다청구이다. 연간 총 집행액의 4

23) 18세 이상

24) 24세 이하

25) 21세 이상

26) Reforming the Earned Income Tax Credit and Additional Child Tax Credit to End Waste, Fraud, and Abuse and Strengthen Marriage, The Heritage Foundation 2016. 11.

분의 1 정도가 잘못된 지출로 추정되고 있다. 원인은 거짓으로 인한 소득신고와 거주 증명과 관련한 허위신고에 있다고 한다.

근로장려세제 이행 적정성 감사(Compliance audit, 2006~2008년)에 따르면 당시 청구 건 중 검토과정을 거쳐 대표성 있는 7,635건의 근로장려금 청구 건에 대해 직접 면담 조사를 하였다.²⁷⁾ 감사 과정에서 한 가지 어려움은 무응답인 경우 근로장려금을 받지 못할 수 있는데도 감사를 위해 선정된 근로장려금 청구인 중 14%가 미국 국세청의 감사 요청에 응답하지 않았다는 것이다.

위 분석은 청구건수 기준으로 적게는 총 청구건의 43%에서 50%까지, 청구금액 기준으로 낮게는 28.5%에서 높게는 39.1%까지 각각 잘못된 청구건수, 청구금액이라고 결론지었다. 그리고 금액기준으로 보아 잘못 청구된 금액의 79~85%는 납세자가 원래 청구자격이 없었다고 한다.

[표 16] 원인별 근로장려금 과다청구 추정

(단위: %)

구 분	총청구 건 기준	총청구금액 기준
소득 잘못 신고	24.9	10.0
적격자녀 잘못 신고	9.0	10.8
소득 & 적격자녀 잘못 신고	3.9	4.3
세금보고 지위 오류 ^{주1)}	3.6	2.7
기타 오류	1.6	0.7
계	43.0	28.5

주1: 결혼한 부부가 결혼패널티를 피하기 위해 각각 별도 신고

자료: Taxpayer compliance and sources error for the earned income tax credit claimed on 2006-2008 returns

27) 당시 NPR 감사는 NPR 감사는 고품질의 정확한 데이터를 생성하는 것을 지향하기 때문에 심사자는 납세자를 만날 수 있는 모든 속소를 마련하여 EITC 적격성을 입증하는데 필요한 문서에 대해 교육하고 필요한 정보를 얻고 제공할 수 있는 충분한 기회를 제공하도록 함

적격자녀와 관련하여 가장 문제가 되는 것은 거주 관련 요건이다. 근로장려금을 청구하기 위해서는 6개월 이상 같이 거주하여야 하는데 실제로 같이 거주하거나 6개월 미만 거주하였는데도 자격이 있는 자녀로 포함하여 청구하는 것이다. 다만 재정적인 지원 여부는 자격요건이 아니다.

이와 관련하여 이혼 후 별거 중인 부모와 부모가 아닌 자가 청구자격이 있는 자녀로 하여 신청하는 경우가 주로 문제된다. 매년 2,800만 건이 넘는 근로장려금 청구 건 때문에 거주자의 청구를 확인하기 위해 청구서를 수동으로 감사하는 것은 불가능할 것이다. 게다가, 많은 저소득층 개인들은 1년에 걸쳐 유동적이고 주거 패턴이 변화하고 있다. 1년 내내 실제 거주지를 확인하는 것은 방대한 수동 감사에서도 힘들고 어려운 작업이 될 것이다.

위 이행 적정성 감사와 별개로 미국 국세청은 부정지출 감사를 시행하고 있는데 대체로 부정지출 규모는 위의 이행 적정성 감사의 과다청구액과 대체로 유사한 것으로 나타났다. 위 과다청구와 부정지출의 개념상의 차이는 부정지출은 과다청구와 과소청구를 상계하여 산정된다는 점이다.

소득 과다 보고는 특히 자영업자의 소득이 문제가 된다. 소득 거짓 보고의 3분의 2가량이 자영업자의 허위소득 보고에 기인하고 있다.

둘째, 근로장려세제 법상 부모가 아닌 조부모 등의 청구를 허용하고 있는데 이것이 “benefit shopping”이라고도 불리는 데 이 부분이 자녀를 자의적으로 할당하게끔 하면서 위의 거주 증명과 관련한 허위 신고와도 관련이 있다.

셋째, 근로장려금 수혜자는 메디케이드(Medicaid) 등의 다른 복지프로그램의 수혜자이기도 하다. 따라서 중복 수혜가 될 경우 매우 높은 수준의 혜택을 받는 경우가 생긴다고 한다.

넷째, 결혼한 사람에 대한 차별이다. 말하자면 동거하는 커플이 결혼한 사람보다 더 혜택이 크다는 것이다. 개별적으로 소득을 신고하고 근로장려금을 받는 경우보다 결혼으로 인해 합산신고를 하는 경우 받는 근로장려금이 개별 신고하는 경우보다 줄어든다는 것이다.

제3장 운영상에 있어 우리나라와의 비교

미국 근로장려금 자격 요건 중 하나로 청구자격이 있는 자녀로 인정받기 위해서는 자녀가 6개월 이상 같이 거주할 것을 요건으로 하고 있다.²⁸⁾ 우리나라의 경우 그 요건이 주민등록표상 동거가족으로서 거주자의 주소나 거소에서 현실적으로 생계를 같이 하는 사람일 것으로 되어 있고 그 기준일은 소득세 과세기간 종료일로 되어 있다.

구체적으로 보면 미국은 우리나라처럼 특정 시점에만 주민등록표상의 동거가족이라는 이유로 요건이 충족되는 것이 아니라 실질 동거개념을 도입하여 일년 중 절반 이상 즉 6개월 이상의 기간 동안 같이 살아야한다는 요건을 가지고 있다.

실제로 근로장려금으로 자녀 있는 세대주에게 소득을 지원한다는 취지를 고려할 때 미국처럼 일정 기간의 동거개념을 요건으로 하는 것이 타당해 보인다. 다만 이러한 6개월 이상 같이 거주했다는 사실을 객관적으로 확인하기 쉽지 않다는 점, 우리나라의 주민등록제도를 상대적으로 쉽게 이용이 가능한 점 등을 고려하여 편의상 특정 시점의 동거여부만 그 요건으로 한 것으로 보인다. 이에 대해 미국에서는 위 자녀 거주요건을 원인으로 한 부정 지출 추정금액이 상당히 크다는 점 등을 고려하면 절차 간소화 측면에서는 일용 수공이 되나 한편으로는 특정 시점에만 임의로 세대이전 등을 통해 같이 거주하지 않도록 하여 근로장려금을 청구할 여지가 생기는 것은 문제라고 생각된다.

28) Residency : The child must have the same main home as you (or your spouse if filing a joint return) in the United States for more than half of the tax year

주민등록상 별도세대 구성여부와 관계없이 부모님과 동일한 주소에서 생계를 같이하는 경우는 가구원에 해당하므로 부모님의 주택과 재산을 포함하여 주택 및 재산요건을 판단한다. 다만, 직계존비속과 동일한 주소에서 함께 거주하더라도 별도의 독립생계가 가능하다고 보는 사례도 있으나 이는 신청인의 소득과 공과금 납부내역, 건강보험증 등의 별도 세대를 구성한 것과 관련된 증빙서류를 통하여 사실 판단할 사항으로 본다.

우리나라의 경우 주민등록제도로 인해 위 요건을 파악하기가 상대적으로 용이한 반면 미국의 경우 우리나라와 같은 주민등록제도가 없어 부모와 자식 간의 관계와 같이 6개월 이상을 같이 살았다는 사실을 증명하는 방법이 출생증명서 등에 의할 수밖에 없어 근본적으로 일일이 청구자들에 대해 자격이 있는 지 여부를 확인하기는 쉽지 않아 이로 인한 부정 지출의 비중이 클 수밖에 없다.

소득의 허위 보고문제는 근로장려금 제도와는 관계없이 어디에서나 일어나는 문제이다. 특히 자영업자의 경우 간이과세자 등으로 소득포착이 쉽지 않아 조정을 등을 적용하기는 하나 소득포착률을 높이기 위한 다양한 방법이 필요하다고 본다.

미국의 경우 단독세대의 경우 25세의 나이제한을 두어 대학생에게는 근로장려금이 지급이 되는 경우가 거의 없지만, 우리나라는 최근 개정을 통해 단독세대의 나이조건을 폐지함으로써 다른 요건만 충족할 경우 대학생 자녀가 근로장려금을 받는 것이 가능해졌다.

또한 미국의 근로장려세제는 환급 가능한 특정 세액공제의 복잡성으로 인해 많은 납세자들이 세무대리인으로부터 도움을 받는다. 환급 가능한 세액공제를 청구하는 납세자의 50% 이상이 세무대리인의 도움을 받는다. 납세자들은 이에 대해 수수료를 지불해야 하며, 그럼에도 불구하고 여전히 환급액에 오류가 발생할 위험을 부담하고 있는 것이다.

대부분의 근로장려금 환급을 준비하는 미등록 세무대리인은 관련 규

정을 잘 따르지 않으며 직접 환급신청을 준비하거나 등록 세무대리인을 고용하는 납세자보다 환급에 대한 오류율이 더 높다. 따라서 세무대리인에 대한 교육, 정당한 주의의무 그리고 이에 대한 제재 등이 미국 국세청 내에서는 중요한 부정 지출 방지 노력으로 논의가 되고 있으나 아직 우리나라에서는 세무대리인을 고용하여 근로장려금을 청구하는 일이 흔하지는 않다.

한편 미국의 근로장려세제는 자녀 유무에 대한 근로장려금 수령금액의 차이가 상당히 크다. 이는 원래 근로장려세제가 시작된 계기가 자녀가 있는 싱글맘(Single mother)을 대상으로 한 것에서 유래된 것에서 이해할 수 있다.

제Ⅲ장 근로장려세제 등 예방적 복지제도의 정책효과 검증방안

제1절 예방적 복지 프로그램 평가와 성과감사

제1장 의의

현대 행정 업무가 복잡화되고 다양화되면서 단순히 잘못된 점을 지적하는 사후 감사가 아니라 정책 프로그램을 분석, 진단하고 향후 예산집행 등 의사결정 과정에서 도움이 되는 성과감사의 중요성이 날로 높아지고 있다.

감사원은 「헌법」 제97조에 따라 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 설치된 헌법기관이다. 감사원은 대통령 소속이나, 직무에 관하여는 독립된 지위를 가진다.

과거에는 법이나 규정에 위배되는 사안에 대한 공무원의 책임을 묻는 합법성, 합규성 감사가 중요한 감사의 한 축이지만, 제도와 정책의 집행실태를 점검하고 이에 대한 평가를 통해 앞으로의 정책결정 과정에 도움을 주는 감사도 반드시 필요하다고 하겠다. 공직사회에 활력을 불어넣고 국민에게 힘이 되는 감사원이라는 기조에 비추어 보아서도 성과감사의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 듯하다.

이에 문재인 정부의 국정과제에서도 감사원은 2017년부터 매년 성과감사를 20%씩 확대하도록 하는 등 문제점 진단, 제도 분석, 성과 평가, 대안 제시 등의 컨설팅 성격의 감사에 대한 수요가 늘어나고 있다.

감사원의 감사유형 중 하나인 특정감사에서 제도나 정책의 성과를 검증하는 역할이 포함된다는 주장이 있으나, 주로 단편적인 잘못 위주의 지적으로 미국 연방 감사원 등에서의 장기간에 걸친 프로그램 분석 등과는 다소 거리가 있는 것 또한 사실이다.

한편 근로장려세제를 비롯한 예방적 복지제도의 점검항목은 크게 두

가지로 압축될 수 있다. 첫 번째는 효과성 측면에서 제도 또는 프로그램이 당초 기대된 정책 효과가 제대로 나타나고 있는 지 여부이고 나머지는 효율성 측면에서 부정 지출 등을 포함한 재정누수 방지가 제대로 이루어지고 있는 지 여부이다. 모든 예방적 복지정책 및 제도에 대한 감사초점은 위 두 가지 사항으로 요약될 수 있다.

제2절 미네소타 주정부 프로그램 평가방법론

제1장 개요

미국에서도 연방 차원에서 뿐만 아니라 각 주별로 복지, 재활, 지원 등 여러 가지 프로그램의 평가와 분석, 이를 통해 최선의 대안을 찾아 내려고 노력하고 있다.

미네소타주의 프로그램 평가는 성인 범죠평화, 성인 정신건강, 아동 복지, 아동 정신건강, 고등교육 그리고 약물남용 등 여러 분야를 망라하고 있는데 근로장려세제 등 예방적 복지제도 또한 연방정부의 프로그램의 하나로서 미네소타주의 프로그램 평가방법을 적용할 수 있는 좋은 사례가 될 것으로 생각한다.

미네소타주에서는 MMB(Department of Minnesota Management Budget, Government Agency의 하나로 관리예산처)에서 근로장려세제를 포함한 각종 프로그램의 효과성, 효율성 분석 및 평가 업무를 총괄하고 있다.

본인은 험프리 프로그램의 Professional Affiliation 기관으로 미네소타주 관리예산처를 지원하여 6주간의 풀타임 근무를 하면서 주정부의 복지프로그램 평가방법론, 택스 프로그램의 영향 분석 업무를 경험하였다.

제2장 미네소타주 프로그램 비용-효익 분석

각 정부 차원의 정책 입안자들은 지역 실무자와 지역사회 구성원과 결합하여 정책 및 자금 조달 결정을 지원하기 위해 연구를 이용하고 있다. 미네소타 프로그램 평가는 프로그램 효과의 증거를 의사결정에 통합할 때 사용할 핵심 질문과 자원을 강조한다.

결과우선 이니셔티브(Result First Initiative)는 증거에 기반한 프로그램 평가방법으로 기본적으로 다음과 같은 질문을 통해 증거를 구체적으로 파악한다.

- 생산(Production) : 누가, 언제 그리고 왜 그 증거를 생산하였는가?
- 엄격성(Rigor) : 어떤 종류의 증거인가? 잠재적인 약점은 무엇인가?
- 결과(Outcome) : 그 증거들은 결과에 대해서 어떻게 말하는가?
- 변동성(Variability) : 다른 해석이나 전망이 고려되었는가?
- 증거기반 (Evidence based) : 이 결과를 지지하는 다른 증거는 없는가? 반대하는 증거는 없는가?

미네소타주는 증거를 수집할 때 엄격한 조사방법, 지방정부에 적용 여부, 정책 결정에 얼마나 유용한 정보를 제공하느냐를 판단하고 있다.

미네소타주에서 프로그램 평가를 위해 사용하는 데이터베이스는 크게 두 가지가 있었다. 하나는 PEW(Results First Clearinghouse Database)이고, 다른 하나는 Washington State Institute for Public Policy이다. 물론 이외에도 캘리포니아 주(California Evidence-Based Clearinghouse, CEBC) 등이 이용된다.

각 단계별로 정책 입안자들은 정책과 자금조달 등 의사결정을 할 때 연구결과를 이용하고 있다. 이러한 연구 결과는 지역 실무자들의 의견과 결합되어 정책 입안자들에게 프로그램의 효과성에 관한 유용한 정보를 제공하게 된다. 일반적으로 이러한 연구는 프로그램 또는 서비스에 대한 다음 질문에 대한 평가결과로 이루어진다.

- 과정 평가: 프로그램이 의도한 대로 실행되었는가? 어떤 유형의 문제가 나타났으며 어떻게 해결할 수 있는가? 시험해 보고 시험해 볼 수 있는 새로운 아이디어는 무엇인가?

- 결과 평가: 참가자가 프로그램을 완료한 후 원하는 변경사항을 보고하였는가? 누구를 위해 그 프로그램이 가장 잘 작동했는가?
- 영향 평가: 프로그램이 원하는 결과를 달성하는 데 효과적인가? 참가자가 비교 가능한 비참여자과 비교하여 원하는 결과를 달성하는 방법은 무엇인가?

미네소타 결과우선 이니셔티브는 위 세 가지 평가결과 중 영향 평가만을 반영한다. 이 유형의 평가는 프로그램이나 서비스 및 원하는 결과 사이의 인과관계를 식별하기 위해 설계된다.

2015년 이후 미네소타 관리예산처는 미네소타 전역에서 제공되는 500개 이상의 공적 자금이 투입된 프로그램과 서비스를 목록화하면서 이러한 프로그램들이 얼마나 긍정적인 결과를 창출하는지를 추정했는데 아래 [표 17]은 이를 요약하고 있다.

[표 17] 미네소타주 프로그램 평가 결과

결과 유형	평가 설명	프로그램 수
효과성 입증	효과적인 것으로 입증된 서비스는 적어도 한 가지 결과의 효과성에 대해 높은 수준의 연구를 제공한다. 이는 미네소타 이외의 복수의 평가나 하나 이상의 현지 평가를 통해 결정된다. 평가는 엄격하게 구현된 실험 또는 준실험 설계를 사용한다.	127
유망	유망한 서비스는 적어도 한 가지 결과에 대한 높은 수준은 아니지만 효과성을 보여주는 연구를 가지고 있다. 평가는 엄격하게 구현된 실험 또는 준실험 설계를 사용한다.	112
이론 기반	이론에 기초한 서비스는 효과성에 대한 연구가 없거나 기준에 미치지 못하는 연구설계만 있는 경우이다. 이러한 서비스는 잘 짜여진 논리 모델이나 변화 이론을 가질 수 있다. 연구 결과의 인과관계가 측정 결과에 미치는 영향을 밝혀낸 후 서비스는 '유망' 또는 '효과성 입증'으로 올라갈	283

	수 있다.	
혼합 효과	혼합 효과 서비스는 다중 결과의 효과에 대한 높은 수준의 연구를 제공한다. 그러나 그 결과는 모순된 영향을 미친다. 이는 미네소타 이외의 복수의 적격 연구 또는 하나 이상의 현지 평가를 통해 결정된다. 적격 평가는 엄격하게 구현된 실험 또는 준실험 설계를 사용한다.	4
효과 없음	No Effect로 평가된 서비스나 관행은 측정된 결과나 관심 결과에 영향을 미치지 않는다. 적격 평가는 엄격하게 구현된 실험 또는 준실험 설계를 사용한다.	15
유해 효과	유해한 것으로 입증된 서비스는 프로그램 참여가 관심 결과에 부정적인 영향을 미친다는 것을 보여주는 높은 수준의 연구를 제공한다. 이는 미네소타 이외의 복수의 적격 평가나 하나 이상의 현지 평가를 통해 결정된다. 적격 평가는 엄격하게 구현된 실험 또는 준실험 설계를 사용한다	-

자료: 미네소타주 MMB

제3장 아동복지 프로그램 정책효과 분석사례

미네소타주 카운티²⁹⁾의 아동복지 기관과 미네소타주 휴먼 서비스, 건강서비스 부서는 아동학대와 가정외 보살핌을 줄이거나 방지할 목적으로 이 프로그램을 운영하고 있다. 이 프로그램은 범죄를 감소시키고 건강관리 결과를 증진시키며 참가자들의 미래 소득을 증가시킨다.³⁰⁾

미네소타주는 아동복지와 관련한 74개 프로그램의 비용과 효익을 분석하였는데 아래 [표 18]은 프로그램별 다양한 효과수준을 보여준다.

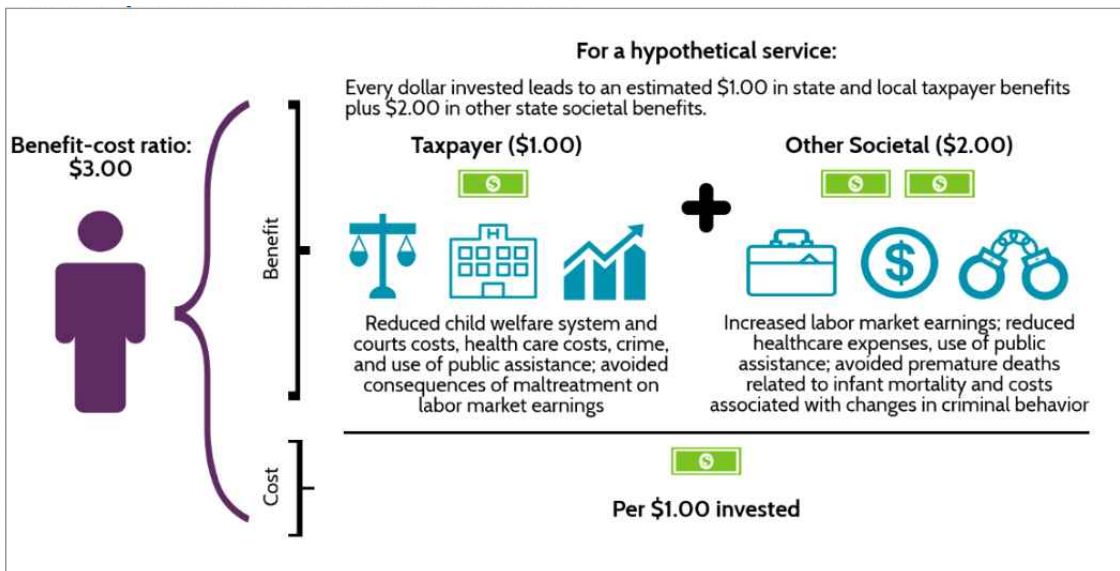
29) 미국의 행정구역의 하나로 시와 주 사이의 중간 단계의 행정구역

30) child welfare summary, MMB, 2018.

[표 18] 아동복지 프로그램 효과 평가

결과 유형	평가 설명	프로그램 수
효과성 입증	효과가 입증된 프로그램 (여러가지 적격한 연구결과가 긍정적인 결과를 보여줌)	11
유망	(하나의 적격한 연구결과가 긍정적인 결과를 보여줌)	10
이론 기반	현재 이용할 만한 적격한 증거가 없음	47
기타	기타	5
검토 중	프로그램 평가 중	1

[그림 4] 비용-효익 분석 설명



자료: 미네소타 MMB

미네소타주는 아동복지 프로그램에 대한 엄격한 평가를 통해 아래 [표 19]와 같은 결과물을 제시, 관리하고 있다. 미네소타 MMB가 조사한 프로그램 중 4개는 효익이 비용을 초과하는 것으로 추정했다.

투자된 달러당 예상 혜택은 ‘건강가족 아메리카 프로그램’의 경우 1.20달러에서 ‘간호가족 파트너십’의 경우 0.70달러까지 다양하게 나타

나고 있는데 대부분의 효익은 미래의 노동시장 수익을 통해 참가자들에게 발생하는 것으로 나타나고 있다.

[표 19] 아동복지 프로그램의 효익-비용 비교

(단위: 미화 달러)

서비스명	참여자당 (효익-비용) ^{주1)}	효익-비용 비율 ^{주2)} (A+B)	납세자효익 ^{주3)} (A)	기타 사회효익 ^{주4)} (B)
건강가족 아메리카	1,200	1.2		1.2
기타 장기 홈-비지팅	360	1.1	0.2	0.9
간호가족 파트너쉽	(2,770)	0.7	0.2	0.5

주1: 참여자당 (효익-비용)은 효익의 현재가치에서 비용의 현재가치를 차감한 것

주2: 효익-비용 비율(A+B)은 1달러당 거주자에게 귀속되는 예상효익의 현재가치

주3: 납세자효익(A)은 해당 프로그램을 통하여 회피할 수 있게 된 차일드 케어비용, 헬스 케어비용, 공공부조와 근로소득 증가로 인한 세수 증가분의 누적액

주4: 기타사회 효익(B)은 증가된 근로소득, 회피된 의료비용, 회피할 수 있게 된 유아와 관련한 조기사망 등 회피하게 된 효익

자료: 미네소타주 MMB

제4장 증거의 적합성 평가

정책 의사결정에 있어 중요한 것은 그 정책이 의도하고자 하는 효과를 가져올 수 있는 지에 대한 판단이다. 그 판단은 기존의 연구결과를 이용하는 것이 일반적인데 그러한 연구결과들이 과연 신뢰하고 적합한 증거를 가지고 있는가를 평가하는 것이 중요하다.

이와 관련하여 우리나라 근로장려세제에 관한 연구보고서는 효과분석을 위해 재정패널 또는 복지패널 등을 주로 이용하고 있다. 하지만 두 집단에서 근로장려금을 받는 가구가 실제로 신청 및 수급가구에 비해 적다는 사실이 종종 언급되고 있다.³¹⁾ 정책 효과를 확인하기 위한 연구에서 증거를 평가할 때 이러한 부분이 고려되어야 할 것이다.

31) 조영태, EITC와 가구원 노동공급: 가구유형과 성별에 따른 효과 분석, 2017. 2.

제3절 근로장려세제 정책효과에 대한 증거기반 분석 사례

제1장 근로장려세제의 정책효과

우리나라 근로장려세제는 미국에 비해 그 도입 이후의 제도 운영 역사가 길지 않다. 따라서 그 정책 효과를 분석하기에 축적된 데이터가 많지 않을 뿐 아니라 그 분석내용도 상대적으로 다양하지 못한 것으로 보인다. 분석과정에서 주요 사용되는 모집단인 재정패널 등 자료 또한 그 모집단의 수가 크지 않다는 문제도 있었다.

미국의 근로장려세제는 1975년 도입 이래 40년 이상 정치, 경제적 상황의 변화에 따른 제도변화를 겪어 왔고 그 변화는 당시의 경제상황이 반영하는 것이었으며 시행착오를 겪으면서 주된 효과인 근로유인 효과와 더 나아가 확장 효과까지 다양한 실증연구 결과물을 내놓고 있다. 이러한 연구들은 지속적으로 긍정적인 결과를 얻어 많은 건실한 연구가 이루어졌다.

관련 연구 또한 근로장려세제가 참여자들의 고용과 소득을 늘리고 심지어 출산율을 높인다는 연구결과가 있다. 단기적으로 뿐 아니라 장기적으로도 저소득 싱글맘이 그 주요 정책목표 집단으로 그 자체로 근로유인 효과는 빈곤에서 탈출시키는 역할을 한다.

미혼여성이거나 학령기 자녀를 가진 여성일수록 근로장려세제를 통해 장기적으로 더 높은 소득수준을 가져왔다고 한다.³²⁾ 또한 이론상으로는 여성이 결혼을 하는 경우 세대주 소득 증가로 인해 점감 구간에 해당하거나 소득이 기준금액을 초과하여 근로장려금을 받지 못하는 등의 이유로 결혼패널티가 있는 것으로 생각되지만 실증 연구에서는 그리 큰 영향은 없는 것으로 나타났다.³³⁾ 반면 싱글맘 여성에게는 근로유인 효과가 나타나지만, 결혼한 가정에서는 소득이 적은 당사자가 크지는 않지만 근로를 줄이는 경향도 나타났다.

32) The Long-run effects of the earned income tax credit on women's earnings, 2017. 12.

33) Stepping Stone or Dead End? The Effect of the EITC on Earnings Growth, 2009. 4.

단순히 고용을 증가시키는 것뿐만 아니라 더 높은 임금을 받는 직업으로의 이동도 가능하게 하고³⁴⁾ 출생아동의 체중의 개선에도 순기능을 한다는 것도 연구결과도 있다.³⁵⁾

그리고 행정처리비용이 근로장려금을 대체하는 다른 복지제도에 비해 현저히 낮은 점과 근로장려금을 받기 위한 요건 중 자녀 요건에 대한 복잡한 규정과 자영업자에 대한 소득 과다보고 문제도 있는 것으로 나타났다.³⁶⁾

자녀 없는 세대에 대한 근로장려금 지급을 확대하는 것은 상당히 진보적인 것으로 평가되지만, 비용이 비싸고 자영업자에 대해 수급자격을 제한하는 것은 전통적인 임금근로자와 같은 수급자격이 있는 사람들을 제외할 수도 있다.

또한 근로장려금은 자녀들에게도 직접적으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데 학업성취도를 향상시키거나³⁷⁾ 취학아동의 문제행동을 감소시키고³⁸⁾ 가정 내 아동학대를 줄인다는 실증연구 결과도 있었다.³⁹⁾

최근 연구로는 근로장려금을 확대하는 것이 새로운 결혼을 감소시킬 수 있지만 이혼율에는 아무런 영향을 주지 않는다는 결과도 있다.⁴⁰⁾ 싱글맘은 결혼할 경우 근로장려금이 줄어드는 경우 결혼을 보다는 동거하는 경향이 높다고도 한다.⁴¹⁾

34) Stepping Stone or Dead End? The Effect of the EITC on Earnings Growth, 2009. 4.
35) Effects of state-level earned income tax credit laws in the US on maternal health behaviors and infant health outcome, 2017. 8.
36) Tax policy toward low-income family, 2016. 3.
37) Improving children's economic security : research findings about Increasing Family Income Through Employment, 2002. 4.
38) Poverty and Child Development: A Longitudinal Study of the Impact of the Earned Income Tax Credit, 2016. 4.
39) Income and child maltreatment in unmarried families: evidence from the earned income tax credit, 2016. 9.
40) The Impact of the Earned Income Tax Credit on Marriage and Divorce: Evidence from Flow Data, 2011. 2.
41) The earned income tax credit and union formation: The impact of expected spouse earnings, 2016. 9.

연방 근로장려금이외에 주(State) 단위 근로장려금이 추가될 경우 저소득층 가정에 더욱 효과적이고 삶의 질을 향상시킨다.⁴²⁾ 또한 미국은 연방 근로장려금과 주단위 근로장려금이 자살률과 밀접한 관계가 있고 근로장려금 수혜 비중이 커질수록 자살율은 낮아진다는 것을 실증적으로 확인한 연구결과도 있었다.⁴³⁾

한편 프로그램과 관련한 증거를 평가함에 있어 다음의 다섯 단계의 구분이 보편적으로 사용되고 있는데⁴⁴⁾ 근로장려제도의 경우 “과학적으로 지원됨” 카테고리에 해당하는 것으로 평가되고 있다.

- 과학적으로 지원됨: 이 등급을 가진 전략은 변화를 일으킬 가능성이 가장 높는데 이러한 전략들은 많은 견실한 연구에서 지속적으로 긍정적인 결과를 가지고 시험되어 온 것
- 일부 증거: 이 등급을 매긴 전략이 통할 가능성이 높지만 효과를 확인하기 위한 추가 연구가 필요하며, 이러한 전략들은 두 번 이상 테스트되었고 결과는 전반적으로 긍정적인 편
- 전문가 의견: 이 등급을 가진 전략은 신뢰할 수 있고 공정한 전문가들에 의해 추천되지만 연구 문서화 효과는 아직 제한적임. 효과를 확인하기 위해서는 종종 더 강한 디자인을 가진 추가적인 연구가 필요
- 증거 불충분: 이 등급의 전략은 연구 문서화 효과가 제한적. 이러한 전략들은 효과를 확인하기 위해, 종종 더 강한 디자인을 가지고 더 많은 연구가 필요
- 혼합 증거: 이 등급의 전략은 두 번 이상 테스트되었으며 결과는 일관성이 없거나 추세 음수임; 효과를 확인하기 위해 추가 연구가 필요
- 비효과적인 증거: 이 등급의 전략은 좋은 투자가 아니다. 이러한 전략들은 일관되게 부정적이고 때로는 해로운 결과를 가지고 많은 강력한 연구에서 시험되어 옴

자료: The County Health Rankings & Roadmaps program

42) Cost Effectiveness of the Earned Income Tax Credit as a Health Policy Investment, 2016. 12.

43) The effect of state-level earned income tax credits on suicides, 2019. 4.

44) 로버트 우드 존슨 재단과 위스콘신대학교 인구 보건연구소의 협력 프로그램

제2장 근로장려금 사용 및 기타

지급된 근로장려금은 그 수혜자가 일시적이거나 단기적인 필요에 의해 사용된다. 예를 들면 근로장려금 수령자는 일반적으로 근로장려금으로 기본적인 필요를 충족하고 차량을 수리하고, 부채를 상환하는 것으로 나타났다. 일부는 추가적인 교육을 받기 위해 이를 사용한다.⁴⁵⁾

근로장려금은 지역 경제에 매출증대와 직장 수의 증가를 통해 지역 경제에 긍정적인 영향을 주었고 직접 우편발송 등의 방법으로 근로장려금의 존재를 인식시키려는 노력한 것이 실제로 그 효과가 있는 것으로 나타났다.⁴⁶⁾

제3장 미국 연방감사원의 유사 프로그램에 대한 비교 평가

미국 연방정부는 소득이 너무 적어서 기본적인 의식주를 해결할 수 없거나 일을 통해 자신을 부양할 수 없는 경우 그리고 다른 방식으로 불이익을 받는 저소득층을 돕기 위해 다양한 복지프로그램을 운영하고 있다.

한편, 연방정부에 대한 재정압박과 지원 프로그램에 대해 분석할 필요성이 제기됨에 따라 미국 연방감사원은 저소득층에 대한 프로그램⁴⁷⁾의 자격요건 등에 대한 검토를 요청받고 6개⁴⁸⁾의 주요 연방 프로그램에 대한 평가를 수행하였다.

이에 미국 연방감사원은 저소득층을 대상으로 하는 연방 프로그램(조

45) The Impact of the Earned Income Tax Credit on Economic Well-Being: A Comparison Across Household Types, 2009. 11.

46) Psychological Frictions and the Incomplete Take-Up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment, 2015. 11.

47) Federal Low-Income Programs: Multiple Programs Target Diverse Populations and Needs, GAO, 2015. 8.

48) Earned Income Tax Credit (EITC), Medicaid, the Housing Choice Voucher program, Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), Supplemental Security Income (SSI), and Temporary Assistance for Needy Families (TANF).

세지출 포함)을 확인, 정리하고 빈곤층의 수와 선별된 가구 특성을 파악하며, 선택된 프로그램 수급자의 수, 빈곤 상태 및 가구 특성을 파악하며, 선정 프로그램이 어떻게 근로 인센티브를 제공하는 지에 대한 연구를 하였다.

또한 이 감사를 통해 각 연방 프로그램의 수급자격을 결정하는 요건이 어떻게 차이가 있는 지 그리고 이러한 프로그램의 수급자격을 보다 효과적으로 단순화하는 데 어떤 어려움이 있는 지 검토하였다.

한편 이러한 프로그램의 지원자격이 매우 다양하여 지원자 입장에서는 지원절차를 확인하기가 어렵고 행정부처 입장에서도 많은 개인정보를 취합한 이후에도 각 프로그램별 지원자격 요건이 상이하야 이를 매번 따라가야 하는 번거로움이 있었다는 것을 확인하였다.

2015년을 기준으로 6개의 주요 연방 프로그램에 현금과 현물을 포함하여 총 5,400억 달러의 혜택이 주어졌다. 그러나 이러한 프로그램의 수혜자격은 프로그램마다 상이한 데 예를 들어 노인이나 장애인 또는 자녀를 가진 세대주 등이 대표적이다. 또한 위 프로그램은 각 자격요건을 정할 때 포함되는 소득과 포함하지 않는 소득 등이 서로 차이가 있었다.

미국 연방감사원은 이러한 6개 프로그램의 자격요건 등을 단순화하기 위해서는 그 선결요건으로 해결해야 할 법적, 행정적 그리고 재무적인 제한이 존재하는 것을 확인하고 아래 [표 20]과 같이 각 프로그램이 다른 행정부처에서 관리되고 각 프로그램이 각기 다른 사회환경에서 생겨나고 발전하였다는 것을 확인하였다.

[표 20] 6개 연방프로그램의 목적, 지원방법 및 수혜금액

(단위: 백만 달러)

구 분	목 적	지원방법	수혜금액(2015년)
-----	-----	------	-------------

근로장려세제 (EITC)	사회보장세 경감 근로유인 저소득층 소득지원	현금 지원	23.7
주택선택보조 (Housing Choice Voucher)	저소득층, 노인, 장애인에 대한 주거지원	렌트비 보조	5.32
무의료혜택 (Medicaid)	저소득층, 임산부, 노인, 장애인에 대한 건강보험 지원	건강보험 서비스	68.9
영양보조프로그램 (SNAP)	저소득층 가정에 대한 음식구매 지원	전자바우처	45.8
사회보장수입 (SSI)	저소득 노령층, 장애인에 대한 최저소득 지원	현금 지원	8.2
빈곤 가정 일시지원정책 (TANF)	자녀돌봄이 필요한 가정에 대한 지원	현금 지원	4.18

자료: 미국 연방감사원

어려움에도 불구하고, 의회, 연방 기관 및 주 정부는 연방법에 의해 허용되는 범위에서 데이터 공유를 함으로써 프로그램 관리와 규칙을 효율화, 단순화하기 위한 몇 가지 절차를 거쳤다. 예를 들어, 대부분의 주에서 사회보장수입(SSI) 수령자는 메디케이드를 자동으로 받을 수 있으며, 미국 연방감사원은 이전에 일부 주에서는 영양보조프로그램(SNAP) 자격 절차를 다른 저소득 프로그램과 통합했다고 보고하기도 했다.

연구에 따르면, 저소득 프로그램의 지원은 노동력 참여를 촉진할 수 있지만, 그들이 일하는 시간에는 복합적인 영향을 끼친다고 한다. 연구 결과에 따르면 근로장려세제를 포함한 여러 해 동안 일부 저소득층 프로그램의 변화는 노동인구에 대한 인센티브를 강화하였다.

예를 들어, 사람들은 복잡한 세금과 혜택 시스템에서 변하는 프로그램간의 상호작용을 알지 못하거나 그들이 일하는 시간을 통제할 수 없을 수도 있다. 연구는 또한 근로장려금을 강화하면 프로그램 비용을

증가시키거나 도움이 필요한 사람들에게 적절한 지원을 제공하지 못하는 등 어려운 정책 절충을 야기할 수 있다는 것을 보여준다고 한다.⁴⁹⁾

제4절 감사연구원의 정책분석 역량 지원

제1장 의의

감사연구원은 「감사원법」 제19조의4 규정에 따른 감사대상기관의 주요 정책·사업·기관운영 등의 회계검사, 성과감사 및 직무감찰과 관련한 감사제도 및 방법 등에 대한 연구를 담당하고 있으며 구체적으로 국내외 감사 관련 이론, 제도 및 운영에 관한 연구와 주요 정책사업 등의 예산·성과에 대한 분석 및 평가에 관한 연구 그리고 성과감사 방법론, 직무감찰 기법 등에 관한 연구를 하고 있다.

최근에는 사전컨설팅 감사제도, 성과감사 접근방법 연구 등 8건의 심층연구를 수행하는 한편, 노인 및 장애인 지원 분야 등 22개 분야의 감사결과 분석을 통해 감사사각이나 감사착안 사항을 검토하여 감사부서에 제공함으로써 실지감사 수행시 활용할 수 있도록 하고 있다.

감사연구원의 인적 구성을 보면 연구원장, 연구부장 산하에 3개의 팀을 이루고 있으며 아래 [표 21]과 같이 1팀에서 재정, 금융, 산업, 지방행정, 2팀에서 보건복지, 고용, 교육문화 분야 그리고 3팀에서 직무감찰 분야를 담당하고 있고 각 팀별로 전문분야로 나누어 감사업무를 지원하고 있다.

[표 21] 감사연구원의 조직구성

구분	업무
1팀	· 재정·경제, 금융·산업, 지방행정의 주요 정책·사업의 감사기법 연구

49) Federal Low-Income Programs: Multiple Programs Target Diverse Populations and Needs, GAO, 2015. 8.

	<ul style="list-style-type: none"> • 회계검사 관련 국내외 감사제도 및 방법 등에 관한 연구 • 감사환경 분석 및 경제 분석 등 총괄 • 정책·사업 모니터링 업무 총괄
2팀	<ul style="list-style-type: none"> • 보건복지, 고용, 문화, 교육분야의 주요 정책·사업의 감사기법 연구 • 성과감사 관련 국내외 감사제도 및 방법 등에 관한 연구
3팀	<ul style="list-style-type: none"> • 국가감사체계 구축 연구 및 자체감사 지원업무 총괄 • 직무감찰 관련 국내외 감사제도 및 방법 등에 관한 연구 • 국토·해양, 환경, 교통, 안전 분야 주요 정책·사업의 감사기법 연구 • 공공부문 감사기준 개발 및 감사결과 심사·평가 등에 관한 연구

제2장 정책효과 분석 지원

감사연구원은 아래 [표 22]의 인적 구성에서도 볼 수 있듯이 정책 및 제도의 효과분석과 평가에 특화되어 있다고 해도 과언이 아니다. 각종 연구보고서 조사와 문헌 조사와 분석 등 정책효과 분석에 필수적인 업무를 주로 하는 것이다. 따라서 감사부서의 감사계획에 따라 근로장려세제 등 예방적 복지제도의 효율적 운영을 위한 감사를 준비할 경우 이에 대한 정책효과 분석을 지원할 수 있다.

[표 22] 감사연구원의 석·박사 연구인력 현황

(단위: 명)

구분	계	행정학	경제학	회계학	공학	통계학	법학	기타
계	26	8	7	2	3	2	2	2
연구부장/팀장	4	-	4	-	-	-	-	-
연구관	19	8	3	1	3	1	1	2
연구관보	3	-	-	1	-	1	1	-

자료: 감사연구원 연차보고서(2019. 6.)

이는 근로장려세제 등에 대한 각종 연구보고서를 검토하고 각 연구 방법에 따른 차이를 분석하며 해당 자료가 얼마나 강력하고 엄격한 증

거에 기반한 조사인지에 대한 분석결과를 내놓을 수 있다는 것이다. 이를 통해 감사부서의 정책효과 검토부분을 지원하며 이에 대한 감사부서의 미비점을 보완할 수 있다고 생각된다.

구체적으로 근로장려세제 등 예방적 복지 프로그램에 대한 감사사항이 연간 감사계획에 반영이 되면, 감사연구원에서 해당 프로그램의 정책 효과 분석 계획을 마련하여 감사부서에서 실지 감사를 실시하는 때에 적시에 이에 대한 분석 결과를 제공하는 방법이다.

제Ⅳ장 근로장려세제 등 예방적 복지제도의 부정지출 방지

제1절 근로장려세제 등 복지재정에 대한 감사접근 사례

최근 감사원은 고용장려금의 지원 및 관리실태에 대한 감사결과를 발표하였는데 그 간 감사중점과 감사방법 개관을 통해 근로장려세제 등 예방적 복지제도와 관련한 감사접근 방법에 대해 알아보기로 한다.

정부는 고용률의 하락과 실업률의 증가 등 청년실업 문제가 지속적으로 악화될 것으로 예상되고 기존 취업 취약계층의 구직난도 심화될 것으로 예상되면서 청년층의 고용촉진 및 안정을 위한 고용장려금 지원을 확대하게 되었다.

그러나 사업주가 법령상 지원제외 대상자를 거짓으로 신청하여 장려금을 지급받는 등 재정누수 문제가 여전하고, 취업이 어려운 취약계층에 대한 장려금 지원 사각지대가 발생하는 문제가 여전히 발생하고 있다.

이에 따라 감사원은 고용장려금 부정수급 예방 및 제도운영 실태를 점검하여 재정누수 방지대책을 마련하고 취업 취약계층에 대한 장려금 지원체계를 정비하고자 감사를 실시하였다.⁵⁰⁾

고용장려금은 연간 800건 내외로 부정수급이 적발되고 있는데 부정수급 방지와 관련하여서는 전국 6개 지방고용노동청의 부정수급조사과와 40개 지청의 고용보험수사관이 업무를 전담하고 있고 적발 금액은 연간 40억 원 내외이다. 한편, 고용보험기금 전체 사업 대비 고용장려금의 부정수급적발 건수는 2% 내외이고 적발 금액은 10% 내외로 분석되고 있다.

한편, 고용장려금 또한 근로장려금과 같이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원금을 받는 등 부정수급이 발생하면 「고용보험법」제35조 등에 따라 지원금을 환수하도록 하고, 그와 더불어 1년의 범위에서 지

50) 고용장려금 지원 및 관리실태, 감사원, 2019. 10. 이하 동일

급제한을 하도록 하며, 부정행위 적발일 전 최근 5년 동안에 제재처분(지급제한 또는 반환명령)을 받은 횟수에 따라 추가 징수를 하고 있다.

감사원은 지원제외 대상자에게 장려금을 지급하는 등 부정수급이 발생하고 있는 지 여부, 부정수급 방지를 위한 대책 수립 여부 그리고 중복 집행 등 불필요한 재정 누수가 발생하고 있는 지를 포함하는 부정수급 등 재정누수 방지대책의 적정성에 대해 검토하였다.

아울러 취약계층에 적절하게 전달되고 있는 지, 형평에 맞게 지원기준이 정해져 있는 지 그리고 사업의 취지에 맞게 사업설계가 되어 있는 지 등 지원체계 등 제도운영의 적정성에 대해서도 검토하였다.

감사는 언론보도 등 관련 자료를 수집, 분석하고 한국고용정보원으로부터 고용장려금 집행내역 및 고용보험 상실이력 등 기초 자료를 확보하는 한편, 국세청(소득자료) 및 법원행정처(가족관계전산정보) 등으로부터 행정자료를 제출받아 부정수급 의심사례를 발굴하는 방식으로 진행되었다.

그 결과 부정수급 등 재정누수 분야에서 고용노동부는 2016년부터 2018년까지 사업주가 사업주의 배우자 및 친·인척, 아르바이트 등 사전 근로자, 계약직 근로자, 재학 중인 학생 등 지원제외 대상자 669명을 장려금 지원 대상으로 신청하였는데도, 부정수급 방지대책을 마련하지 않아 추가징수액을 포함하여 부당·부정수급액 계 67억 원의 환수가 필요한 것으로 나타났다.

이러한 원인은 고용노동부가 각 지방고용노동관서로 하여금 고용장려금 지급 신청을 할 때에 사업주에게 지원 대상 근로자와 배우자 및 4촌 이내 혈족·인척 관계가 아니라는 확인서를 받도록 할 뿐, 사업주가 지원 대상 근로자와 배우자 및 4촌 이내 혈족·인척 관계인데도 이를 속이고 거짓으로 신청할 경우 각 지방고용노동관서는 사후에 이를 확인할 방안이 없었다는 데 있었다.

그런데도 법원행정처의 가족관계전산정보를 제공받아 부정수급 여부를 조사하도록 하는 등의 부정수급 방지 대책을 마련하지 않고 그대로 두고 있었다.

또한 재학생의 경우 2018년 청년추가고용장려금 지원사업 참여 근로자에 대해 한국장학재단에서 관리하고 있는 학기별 재학 여부 등 학적 상태 자료를 활용하여 분석하여 장려금 지급대상 기간 중 해당 학기에 학적 상태가 재학 중인 것으로 나타나 사업 지원요건을 충족하지 못한 것으로 의심되는 사례도 있었다.

이에 고용노동부로 하여금 법원행정처로부터 장려금 지급대상 근로자의 가족관계전산정보를 제공받아 사업주의 배우자, 친·인척 등에 대한 장려금 지급 여부를 주기적으로 확인하는 방안을 마련하도록 조치한 바 있다.

그리고 보건복지부와 고용노동부는 국민연금공단과 근로복지공단, 국세청과 구 행정자치부로부터 과세정보를 제공받아 종합소득·재산 기준 이상인 자를 두루누리 사업 지원 대상에서 제외할 수 있도록 「소득세법」 및 「지방세법」에 따른 종합소득세·재산세 과세정보를 제공받을 수 있도록 하였다.

이외에 부처 간 자료연계와 관련한 감사사례로는 다음과 같은 것이 있다. 고용노동부는 2014년 1월 부정 수급을 원천 차단하기 위해 국세청의 일용근로자에 대한 소득 관련 정보를 연계·공유하는 내용의 “고용보험 부정 수급 방지대책”을 수립하고, 같은 해 4월 두루누리 사회보험료 지원사업⁵¹⁾과 국세청의 일용근로소득자료⁵²⁾의 정보연계사업을 추진하기 위해 “사회보험 사각지대 해소를 위한 EITC⁵³⁾ 정보연계 시범

51) 두루누리 사업은 2012년 7월부터 취약계층의 사회보험 사각지대 해소를 위해 소규모 사업장(10명 미만)에서 일하는 저임금 근로자(월 140만 원 미만)에게 고용보험료·국민연금보험료의 50%를 각각 지원하고, 미가입 근로자를 신규 발굴하는 사업으로 고용노동부는 근로복지공단, 국민연금공단에 이를 위임함

52) 국세청의 일용근로소득자료는 사업장 정보 및 근로자 개인 보수 정보가 포함되며, 이는 저임금근로자의 사회보험 가입 확대에 유용한 자료로 일용근로자의 소득자료가 부족하여 그동안 고용보험 및 국민연금 지역가입 대상에 다수 누락이 상존

사업” 업무를 추진한 바 있다.

위 정보연계사업 방침⁵⁴⁾에 따르면 국세청의 일용근로소득자료를 연계하여 고용센터는 사회보험 미가입자의 가입안내·가입조치(과태료 부과)에, 한국고용정보원⁵⁵⁾은 통계분석, 피보험자 이력관리, 부정수급 모니터링, 부정수급 적발 등 피보험자 관리에 활용하도록 되어 있다.

이에 따라 고용노동부는 국세청에 일용근로소득 정보연계사업을 추진하기 위해 자료제공방식은 구 안전행정부의 정보유통시스템으로 제출받기로 하면서 이를 한국고용정보원이 일용근로소득자료를 활용할 수 있도록 하는 내용의 일용근로소득자료의 정보제공을 요청하였다.

따라서 고용노동부는 국세청으로부터 자료제공승인 문서를 받았을 때 일용근로소득자료를 사회보험 미가입자의 가입, 부정수급 적발 등에 활용하도록 하기 위해 구 안전행정부에 정보유통시스템의 사용을 신청하는 공문을 발송하는 등 후속조치를 하여야 했다.

그런데도 고용노동부는 국세청으로부터 당초 고용노동부가 요청한 대로 일용근로소득자료를 제공 및 사용을 승인한다는 문서를 받고도 구 안전행정부에 정보유통시스템 사용을 위한 공문을 발송하지 아니하는 등 후속절차를 이행하지 않았다.

그 결과 고용노동부는 국세청으로부터 2014년 12월부터 2016년 1월까지 총 5회에 걸쳐 제공받은 일용근로소득자료를 2016년 4월 당시 감

53) 국세청의 EITC는 2009년부터 도입되어 저소득 근로가구(상용직, 일용직, 소규모 사업소득자)에 근로장려금을 세제 환급의 형태로 지급하는 제도로 가구당 70만 원에서 최대 210만 원까지 지급되며 근로소득의 정도에 따라 지급액이 결정되므로 근로자의 정확한 소득 규모 및 고용보험 가입여부 확인이 가능하고, 일용직근로자 및 상용직근로자의 소득 및 사회보험 가입여부 확인이 가능함

54) 위 정보연계사업 추진체계상 고용노동부 □과는 국세청과의 자료연계·공유를 총괄하는 업무, 고용센터는 고용보험 미가입자 안내·가입조치(과태료 부과) 등, 근로복지공단·국민연금공단은 사업장 고용보험 가입 여부 확인, 보험료 부과 등, 한국고용정보원은 피보험자 이력관리, 부정수급 모니터링 등의 업무 등 각 소관 기관별로 역할을 분담하도록 되어 있음

55) 「고용정책 기본법」 제40조의 규정에 따라 고용노동부장관으로부터 고용보험전산망의 운영·유지·보수 업무를 위탁받은 기관

사일 현재까지 당초 목적대로 사회보험 미가입자의 가입, 부정수급 적발 등 피보험자 관리에 활용하지 못했다.

이와 관련하여 감사원이 국세청으로부터 2013년부터 2015년까지의 실업급여 수급자에 대한 일용근로소득자료를 제출받아 사회보험 사각지대 해소를 위한 피보험자 관리 실태, 실업급여 부정 수급 실태 등을 조사한 결과, 근로복지공단이 2013년부터 2015년까지 고용보험 미가입 사업장 138,483개에 대해 직권으로 보험관계를 성립시켜 73,656개 사업장에서는 보험료까지 징수하였으나 이중 50,542개 사업장의 근로자는 해당 사업주가 고용노동부에 피보험자격 취득 신고를 하지 않아 고용보험에 가입하지 못하고 있었다.

그런데도 고용노동부는 사업주가 피보험자격 취득 신고를 하지 않은 사업장의 일용근로자를 국세청이 제공한 일용근로소득자료를 활용하여 고용보험에 직권 가입시키지 못한 채 내버려 두고 있었다.

이와 관련 「근로장려세제 사무처리규정」에 따르면 「고용보험법 시행령」 제7조제1항 후단에 따라 사업자가 고용노동부장관에게 제출하는 일용근로자의 ‘근로내용 확인신고’ 자료를 「과세자료 제출 및 관리에 관한 법률 시행령」 별표의 규정에 따라 고용노동부장관으로부터 수집하여 전산데이터베이스로 구축하여야 하는 것으로 되어 있다.

그리고 세무서장은 지급명세서를 제출하여야 하는 자가 「고용보험법 시행령」 제7조제1항 후단에 따라 근로내용 확인신고서를 고용노동부장관에게 제출한 경우에는 제1항에 따라 지급명세서를 제출한 것으로 본다.

개별적인 근로장려금 부정 수급 문제를 지적한 사례로는 퇴직공무원에 대한 근로장려금 지급 부적정 건이 있다.

국세청은 「조세특례제한법」 제100조의 3 제1항 제2호의 규정에 따라 재산 1억 미만, 18세 미만 자녀 1인 이상 부양 등의 조건을 충족하

는 가구 중에서 연간 부부 합산 총소득이 1,700만 원 미만인 가구에 근로소득에 따라 최대 120만 원까지 근로장려금을 지급하도록 하고 같은 법 제100조의 10의 규정에 따르면 근로장려금을 결정한 후 그 결정에 탈루나 오류가 있을 때에는 근로장려금을 환수하도록 되어 있다.

당시 근로장려금 지급기준이 되는 근로소득은 사업주가 제시하는 근로소득지급명세서를 확인하여 연간 1,700만 원 미만인지 여부를 확정하고 있는데, 국가나 지방자치단체의 공무원이 연중에 퇴직하는 경우 원천징수의무자는 다음 연도 2월말까지 근로소득지급명세서를 국세청에 제출하여야 하나 사기업과 달리 국가와 지방자치단체는 법인세 부과 대상이 아니어서 사기업처럼 법인세 절감을 위해 임금을 비용에 계상할 필요가 없고 근로소득지급명세서를 제출하지 않아도 가산세를 부과받지 않아 연말정산시 퇴직공무원의 근로소득지급명세서를 위 관서에 제출하지 않을 가능성이 높다.

그런데도 퇴직 전 근로소득을 확인하지 않은 채 퇴직 이후에 민간기업 등에 취업하여 발생한 근로소득만을 산정하여 근로장려금을 지급하고 있었던 것을 확인하고 퇴직공무원이 부당하게 수령한 근로장려금을 환수하도록 하고 공무원연금공단으로부터 퇴직 전 공무원의 근로소득을 확인할 수 있는 방안을 마련하도록 조치한 사례도 있었다.⁵⁶⁾

56) 저소득층 탈빈곤 지원대책 추진실태, 감사원, 2011. 9.

제2절 미국 근로장려세제 등 부정지출 방지 노력

제1장 부정 지출 관리 및 통제제도 도입

미국의 부정지출 방지 및 환수법(Improper Payments Elimination and Recovery Act)에 따르면 부정 지출이라는 용어는 법령상 기타 계약상 지출되어서는 안되는 잘못 지출된 금액⁵⁷⁾을 말한다.

개념상으로 미국 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)는 부정 지출(Improper payment)을 지급되지 않았어야 하는 잘못된 금액, 자격이 없는 수령인에 대한 지출로 정의한다. 그리고 부정 지출 정보법(Improper payment Information Act, IPIA)은 각 부처로 하여금 관리예산처의 가이드라인에 따라 위험평가를 하고 부정 지출 추정금액과 그 발생원인 그리고 이를 감소시키기 위한 노력, 향후 조치계획 등을 매년 관리예산처와 의회에 보고하도록 되어 있다.⁵⁸⁾

이 중 위험평가지 고려할 요인은 다음과 같다.

- 프로그램이나 활동이 각 부처에 처음 도입되었는 지 여부
- 프로그램이나 검토과정의 복잡성 여부
- 연간 지출규모
- 지급결정이 부처 밖에서 이루어진 경우(주정부 등)
- 최근에 주요한 변화가 있었는 지 여부
- 프로그램의 수혜여부 자격 결정을 하는 담당자를 위한 교육의 질, 수준 그리고 경험
- 감사원이나 내부감사기구의 감사에서 발견된 중요한 결함이 있는 경우

위 법은 매년 감사보고서에 각 프로그램의 부정 지출을 줄이기 위해 해왔던 노력 등을 보고하여야 하고 부정 지출을 줄이기 위한 목표치를

57) [Should not have been made or that was made in an incorrect amount (including overpayments and underpayments) under statutory, contractual, administrative, or other legally applicable requirement]

58) Executive Order 13520, Reducing Improper Payments

관리예산처로부터 승인을 받아야 한다. 그리고 부정 지출을 줄이기 위한 내부통제를 강조하면서 이를 위한 충분한 자원 예를 들면 인력이나 정보시스템이 있는 지 없다면 추가적인 자원이 필요한 지 여부를 포함하여 보고하여야 한다.

또한 중요한 부정 지출의 위험을 제거하기 위하여 리스크 평가를 해야 하는데 질적 요소와 양적 요소를 고려하여 취약 프로그램을 선정하게 된다.

근로장려세제는 유효한 부정 지출 규모를 추정하기 어려운 취약 프로그램 중 하나인데 미국 연방감사원도 내부통제 개선을 위해서 여러 원천, 경로로부터 각종 수급자격에 대한 정보를 공유하도록 권고하고 있다. 또한 각 부처에 예측 분석 기법을 이용하여 사기 부정행위가 내포된 비정상적인 지출 패턴을 감지하도록 권고한다.

아래 [표 23]과 같이 2014년을 기준으로 근로장려세제는 총 지출의 27.2% 가 부정 지출로 추정되고 있어 연방 프로그램 중 가장 높은 추정 오류율을 보이고 있다.

[표 23] 추정 오류율이 10%이상인 프로그램(2014년 기준)

기관	프로그램	추정 오류율
재무부 (Treasury)	근로장려세제 (Earned Income Tax Credit)	27.2%
USDA	학교급식프로그램 (School Breakfast System)	25.6%
USDA	농장안전 및 투자 프로그램 (Farm Security and Rural Investment Act Program)	23.1%
USDA	Loan Deficiency Program	18.8%
USDA	National School Lunch Program	15.3%
HHS	Disaster Relief – ACF Social Service Block Grant	13.5%
HHS	Medicare Fee for Service	12.7%

HHS	Disaster Relief(SAMHSA)	12.7%
SBA	Disaster Assistance Loans (Guaranty Approval)	12.0%
Labor	Unemployment Insurance	11.6%

자료 : 미국 연방감사원

특히 근로장려금 분야는 부적정하게 집행된 것으로 추정되는 금액의 비율이 항상 전체 집행액의 20%대를 상회하여 미국 국세청의 주요 관심사가 되어 왔다.

미국 국세청은 2018년 근로장려금 중 184억 달러, 비중으로는 25.6%가 부적절하게 지출된 것으로 추정하였다. 미국 재무감사관실은 이를 다시 검증하는 작업을 6개월에 걸쳐서 하고 있다. 이 검토에서 미국 국세청은 부정 지출 추정율을 10% 미만으로 낮추지 못했는데 이는 관리예산처와 재무부 간의 사전 협의를 통해 다른 대체안을 만들었기 때문이라고 한다.

즉, 고위험 프로그램은 부정 지출 비율을 10%이하로 낮추어야 하나, 근로장려세제는 예외를 인정하여 관리예산처와 재무부는 보조 지표를 사용하여 부정 지출 감축을 지원하기로 하였다. 그 보조 지표는 다음과 같다.

- 연간 오류율
- 컴플라이언스 활동으로 커버되는 금액범위
- 환급청구 대리인이 청구하였으나 지급거절된 금액
- 정당한 주의의무를 다하지 못하여 받은 패널티를 받은 청구대리인 수

다른 복지 프로그램에 비해 이러한 부정 지출의 비중이 높은 이유로 일각에서는 오히려 미국 국세청이 다른 복지 프로그램보다 보다 철저하고 정확하게 근로장려금 감사를 진행하고 있다는 점, 그리고 근로장

려금의 설계 자체가 사기를 더 쉽게 감지할 수 있게 되어 있다는 점을 들고 있다.

말하자면 대부분의 복지 프로그램에서는 소득이 낮을수록 혜택이 더 많기 때문에 부정한 방법으로 더 높은 이익을 얻기를 원하는 수혜자는 소득을 감춰야 한다. 이와는 대조적으로, 근로장려금을 얻기 위해서는 수령인이 소득이 있어야 한다. 근로장려금을 청구하는 데 있어 사기의 가장 흔한 형태는 존재하지 않는 소득을 보고하는 것이다. 회계감사는 장부의 소득이나 신고되지 않은 가구원들을 발견하는 것보다 청구된 환급액이 허구라는 것을 발견하는 것이 훨씬 더 쉽다고 한다.⁵⁹⁾

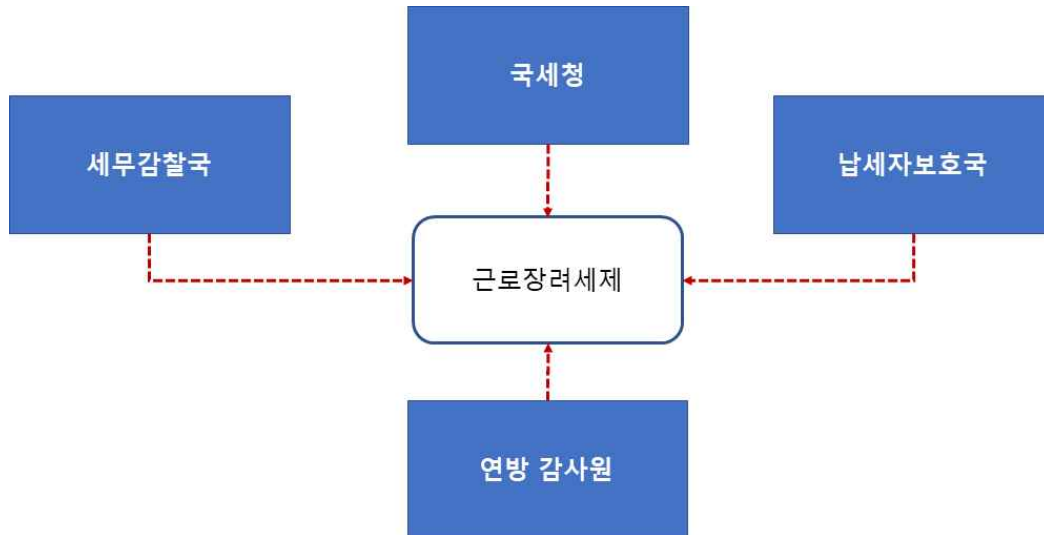
한편 미국 국세청에서 여러 노력에도 불구하고 큰 진전을 이룰 수 없었던 한 분야는 근로장려금의 부적절한 지급률을 낮추는 것이었다. 특히 이 문제에 관심이 있는 연방감사원, 의회, 양측 옹호자들과 함께 며칠 동안 세미나를 열어 모두의 최선의 아이디어를 모으기 위해 노력하였는데 결론은 법령을 단순화하기만 하면 된다는 것이었다. 그만큼 전문가가 보아도 그것이 어떻게 작동하는지 정확히 이해하기가 어렵다는 문제가 있었다.

제2장 미국 국세청의 컴플라이언스 감사

미국 근로장려세제는 각 기관별로 제도개선 등을 위한 개별적인 역할을 하고 있는데 아래 [그림 5]는 근로장려세제에 대한 각 기관의 관리체계에 대한 것이다.

59) Reforming the Earned Income Tax Credit and Additional Child Tax Credit to End Waste, Fraud, and Abuse and Strengthen Marriage, 2016. 11.

[그림 5] 근로장려세제에 대한 각 기관의 관리감독 체계



미국 국세청은 위와 같이 부정 지출 비율을 낮추기 위해 노력하고 있는데 그 중 하나가 컴플라이언스 연구(Compliance study)다. 그 결과 원인을 크게 다음과 같이 분석해 오고 있다.⁶⁰⁾

첫 번째는 적격 자녀에 대한 오류이다. 일부 근로장려금 청구인들은 자격이 없는 아이들을 자격이 있는 자녀로 하여 청구하였던 것이다. 가장 빈번한 유형은 신고된 자녀가 미국에서 1년 중 절반 이상 납세자와 함께 살아야 하는 거주 요건을 충족하지 못하는 납세자의 자녀였다. 이는 근로장려금 금액 기준으로 보아 가장 큰 오류라고 한다. 하지만 이 조건은 국세청에서 확인할 수 있는 자료가 부족하기 때문에 결국은 세무조사(감사)를 통해서만 검증이 가능하다.⁶¹⁾

두 번째는 소득 보고 오류와 관련된 것이었다. 일부 근로장려금 청

60) The Earned Income Tax Credit (EITC): Administrative and Compliance Challenges, Congressional Research Service, 2015. 4.

컴플라이언스 연구 - IRS는 이행준수 문제를 이해하기 위하여 1990년대부터 일련의 연구를 진행에 오고 있다. 이 연구는 부정 지출을 추정하기 위한 것뿐만 아니라 근로장려금 집행과정에서의 문제점을 개선하기 위한 연구로도 이용되었다. 연구 결과는 EITC를 주장하는 납세자의 전반적인 준수에 관한 정보를 제공

61) Department of Treasury Financial report, 2019.

구인은 소득을 의도적으로 또는 의도와 무관하게 잘못 보고하는 것이다. 특히 문제가 되는 것은 자영업자의 소득이다. 이 역시 미국 국세청은 제3당사자로부터 자료를 받을 수 없다.

예를 들어, 소득이 단계별 기준 금액을 초과하는 납세자는 소득을 과소 신고하면 더 큰 금액을 받게 되는데 이를 이용하는 것이다. 특히 점감(Phase-out) 구간에 들어서는 소득인 경우 이를 낮춤으로서 장려금을 더 많이 받을 수 있게 되는 것이다. 이는 신고서의 빈도 면에서 가장 일반적인 오류이다.

특히 근로장려세제 목적상 소득의 잘못된 신고는 일반적으로 잘못 보고되는 소득과 마찬가지로 주로 정보보고가 거의 또는 전혀 없는 자영업소득과 관련된다.

근로장려금 청구인과 관련된 소득이 단계적으로 범위 상한이 되는 구간에 주로 있다는 사실은 납세자들이 소득 신고를 조작하여 장려금 수혜금액을 최대화하고 있다는 결론을 뒷받침하고 있다고 한다.⁶²⁾

세 번째는 세금보고 지위(Filing status)의 오류와 관련된 것이었다. 예를 들어 구체적으로 결혼한 부부들은 더 큰 금액을 받기 위해 미혼이나 단독 또는 가장으로서 신청하는 사례가 있었던 것이다.

문제는 위와 같은 근본 원인으로 보아 보고된 부정 지출에 대해 본질적으로 국세청이나 재무부가 통제할 수 있느냐 하는 것이다. 자격이 있는지 확인하기 위해 제3자 데이터베이스를 이용하는 것이 가능하도록 하는 것 또는 감사 중 확인된 문제를 해결하기 위한 추가 시간을 투입하지 않도록 하는 몇 가지 입법적 변경에도 불구하고 미국 국세청은 위 사항을 원인으로 하는 초과청구 건수를 줄일 수 없었다.

추가적인 원인으로 프로그램의 설계와 구조적인 문제를 들고 있다. 말하자면 지급액의 정확성을 검증하기 위한 자료들이 그 시점에 이

62) Insights from behavioral economics can improve administration of the EITC, 2017. 9.

용가능하지 않다는 점이다. 비록 법 시행 이후 W-2양식(근로소득지급명세서)이 이용가능하게 되었지만, 여전히 사업주에 대한 자료와 환급시기에 이를 적절히 이용하지 못할 수도 있다.

한편 미국 연방감사원(GAO)과 세무감찰국(TIGTA)의 감사뿐만 아니라, 재무부와 국세청 내에서도 근로장려금 및 기타 세금 공제 프로그램에 대한 지급 오류는, 조세제도 내의 세액공제의 법적 설계와 복잡성에 크게 기인하고 있다는 주장이 있다. 이는 지급오류가 있다기보다는 청구오류가 부정 지출의 주요 원인이라는 것을 의미하기도 한다.

또한 이러한 환급 가능 세액공제에 대한 자격요건을 검증하기 위한 제3자 데이터의 부족은 미국 국세청의 능력을 복잡하게 한다. 이러한 데이터는 존재하지 않거나, 신뢰할 수 없거나 부정확할 수 있으며, 납세 신고 처리 중 사용하기엔 너무 늦게 보고될 수도 있다.

중요한 사실은 미국 국세청은 납세자에게 과도한 부담을 주지 않으면서 청구된 환급가능 세액공제에 대한 적격성을 확인하기 위해 완벽하고 정확한 데이터를 지속적으로 찾기 위해 노력하고 있다는 점이다.

제2장 서면감사의 활용

2018 회계연도에 미국 국세청은 330,461회의 근로장려금 테스트를 실시했는데, 대부분은 메일을 이용하여 감사가 이루어졌다. 감사 범위를 넓히기 용이하면서도 효율성을 추구함에 있어 미국 국세청은 우편에 의한 검사를 대폭 증가시켜 2000년 이후 거의 3배에 이르고 있다고 한다.⁶³⁾

미국 국세청은 채점 및 선정 과정을 통해 적격성 요건에 대한 부적합 가능성을 식별할 경우 서면감사를 시작할 수 있다.

63) Unequal burden in EITC Compliance, 2012. 3.

매년 감사는 소득, 공제 또는 공제액이 정확하게 보고되고 있는지 확인하기 위해 선택된 개별 연방 소득세 신고서를 확인하는 것으로 시작된다. 일반적으로 운영감사는 서면으로 실시하는 감사와 납세자의 집, 사업장, 세무서, 국세청 사무실 등에서 실시하는 현장 또는 대면 감사 등 두 가지 유형이 있다.

IRS 데이터 북(Data Book)에 따르면 근로장려금이 청구되면 직접 대면감사가 약 3만~5만 에 해당하는 데 비해 약 40만에서 50만 건의 환급 서면 감사가 있다.⁶⁴⁾

근로장려금 청구를 관리하기 위해 서면을 통한 감사를 선택하는 주된 이유는 저렴한 비용 때문이다. 사무실이나 현장 감사보다 더 자동화되어 인력 투입이 덜 필요하기 때문에 비용이 덜 든다.⁶⁵⁾

예를 들어, 수혜자는 적격 자녀(Qualifying Children)가 관계요건을 충족한다는 것을 보여주도록 요청받게 되면 납세자가 출생증명서를 제공할 수도 있고 학교 성적은 거주 요건을 입증하는 데 사용될 수 있다.

자영업자 확인을 위해 사업소득 및 비용에 관한 정보를 요청할 수 있는데 납세자에게 30일 이내에 회신할 수 있으며, 쟁점이 해결될 때까지 환급을 보류한다고 통보한다.

일단 근로장려금 서면 감사가 시작되면, 여러 가지 문제가 발생할 수 있는데 첫째, 감사 통지가 잘못되거나 오래된 우편 주소로 인해 전달되지 않을 수도 있고, 납세자가 통지에 응답하지 않을 수도 있다. 이 두 경우 모두 근로장려금 환급이 궁극적으로 허용되지 않는다.

납세자가 최초 통지에 응답할 경우 미국 국세청은 추가 정보가 필요한 지 또는 결정에 도달했는지 여부를 설명하는 통지를 발송하게 된다. 근로장려금이 환급이 허용되지 않는 경우, 납세자는 통지에 응답하고 환급거부에 적극적으로 동의할 수 있으며, 통지에 응답하여 환급거

64) Insights from behavioral economics can improve administration of the EITC, 2017. 9.

65) 66)과 같은 논문

부에 적극적으로 반대하거나 통지에 응답하지 않고 수동적으로 결정에 동의할 수도 있다.

제3장 연구감사의 실시

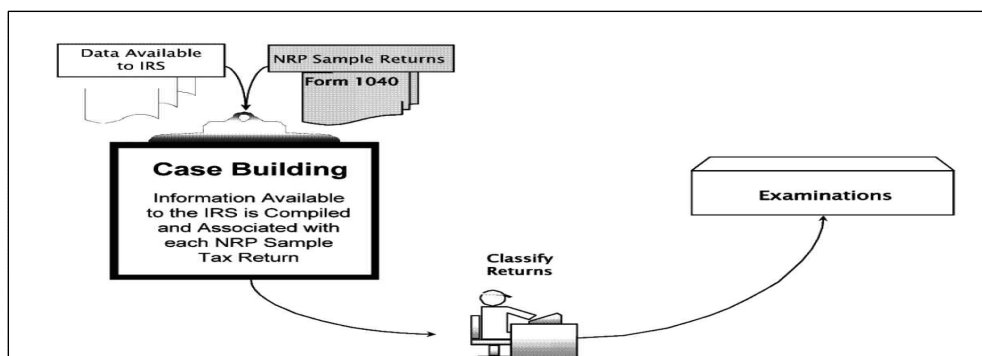
앞서 본 바와 같이 미국 국세청은 컴플라이언스 감사 이외에도 국가 연구 프로그램(NRP)을 통해 연구 감사를 실시한다.

국가 연구 프로그램(National Research Program, NRP)은 개인소득세 신고준수 여부에 대한 연구로서 매년 수행되며, 미국 국세청은 통계적으로 대표적인 신고샘플을 조사하게 된다. NRP는 미국 국세청으로 하여금 납세자의 근로장려금 준수 여부를 추정할 수 있도록 하고 매년 부정 지출 비율을 추정할 수 있도록 한다.

NRP는 환급시 실제로 존재하는 미준수 사항을 발견할 수 있도록 검사 과정의 일관성, 균일성 등을 보장하도록 설계되었다.

이러한 NRP 감사는 미국 국세청이 미준수 위험 영역을 탐지하고 세수 확보의 효과를 평가하는 데 도움을 주기 위한 것이다.

[그림 6] NRP(National Research Program)⁶⁶⁾를 이용한 규정준수 확인 과정



자료: 미국 국세청 (https://www.irs.gov/irm/part4/irm_04-022-001)

66) NRP는 납세자의 요구를 효과적으로 해결하는 데 필요한 자원의 배치 및 유형에 대한 전략적 결정을 지원하는 보고, 지급 및 규정 준수에 대한 데이터를 수집하는 것임

표본 규모 면에서 NRP 감사는 상대적으로 비용이 많이 들기 때문에 매년 약 15,000개의 NRP 감사가 선택되고 표본은 납세자의 전국 인구를 대표하는 표본을 만들기 위해 가중치가 부여된다.

[그림 7] 연구감사를 위해 선택된 납세자에게 보내는 메일(양식)

**Department of the Treasury
Internal Revenue Service**
IRS

Date: _____
Taxpayer ID number (last 4 digits): _____
Form: _____
Tax period ended: _____
Person to contact: _____
Contact telephone number: _____
Contact fax number: _____
Employee ID number: _____

Dear [enter Name]:

Your federal income tax return for the year shown above was selected at random for a compliance research examination. We must examine randomly-selected tax returns to better understand tax compliance and improve the fairness of the tax system. We'll give you the opportunity to explain any errors we may find during the examination.

The results of this and other compliance research examinations will improve our efforts to help taxpayers understand and follow the tax law. It will also reduce unnecessary and costly examinations, and reduce burden on taxpayers. Please read the enclosed Notice 1332, *Why Your Return is Being Examined*.

What you need to do
Please call me on or before [insert date]. You may contact me from [insert time] to [insert time] at the telephone number provided above.

What we will discuss
During our telephone conversation, we will discuss:

- Items on your return that I will be examining.
- Types of documents I will ask you to provide.
- The examination process.

이 연구감사 서한은 세금 준수 관행을 개선하고 세제의 공정성을 더 잘 이해하기 위해 무작위로 선정했다고 설명하고 또 세무사와 납세자 사이에 검사 과정을 설명하기 위한 전화통화가 있을 것이라고 알려주

며, 이 통지문은 세무신고서에 오류가 없을 수 있음을 강조한다. 이러한 각 요소는 근로장려금 서면감사와 당연히 다르다.

연구감사는 부적합 사항의 가능한 영역을 검출하기 위한 것이지만, 근로장려금 서면감사는 위험 요소가 발견되었기 때문에 실시한다.

이와는 대조적으로, 운영감사는 세무사의 도움 없이 납세자에 대한 연락과 관련된 경우가 많다. 이에 따라 납세자는 세무사의 도움 없이 자체적으로 심사과정을 거쳐야 하기 때문에 무응답과 미흡한 대응이 중요한 요인이 될 수 있다. 무응답, 불충분한 대응은 감사에 대한 일반적인 결과로서, 이는 근로장려금 서면감사에 장기적인 영향을 미칠 수 있다.


한편 미국 국세청은 부정 지출 관련 요구사항 자료를 이러한 국가연구프로그램(NRP) 자료를 이용하여 산정해오고 있는데 2014년 연구에서는 과다청구한 대부분의 납세자들이 적은 금액을 청구할 자격이 있는 것이 아니라 당초부터 청구자격이 없는 납세자라는 사실을 확인하기도 하였다.

제4장 사전 홍보와 외부교육 실시

미국 국세청은 납세자와 세무대리인에게 근로장려금 청구 적격성을 위한 법적 요건을 교육하여 법을 정확하게 적용할 수 있도록 하기 위한 프로그램을 운영하고 있다.⁶⁷⁾ 예를 들어, 매년 하루를 “EITC Awareness Day”로 정하고 근로장려금의 성격, 신청방법 등을 자세히 설명하는가 하면 근로장려금 실사 요건 및 적격 자녀 요건에 대한 납세자를 대상으로 한 Nationalwide Tax Forum EITC Training을 운영한다. 다음은 2020년 1월 31일 미국 국세청의 보도자료이다.

67) Existing Compliance Processes Will Not Reduce the Billions of Dollars in Improper Earned Income Tax Credit and Additional Child Tax Credit Payments, 2014. 9.

[그림 8] 근로장려금 홍보의 날 보도자료(발취)



News Release

Internal Revenue Service
Media Relations Office
Washington, D.C.
Media Contact: 202.317.4000
Public Contact: 800.829.1040
www.irs.gov/newsroom

01 | 28 | 20

IRS, partners nationwide mark Jan. 31 as ‘EITC Awareness Day’
Taxpayers may qualify for significant tax benefit

IRS YouTube Videos:
Earned Income Tax Credit – Get it Right – [English](#) | [Spanish](#) | [ASL](#)

IR-2020-22

WASHINGTON – The Internal Revenue Service and its partners nationwide remind taxpayers about the Earned Income Tax Credit on Jan. 31, “EITC Awareness Day.” This is the 14th year of the EITC awareness campaign that alerts millions of workers to this significant tax credit.

“The EITC is a vital tax credit that helps millions of hard-working working families around the nation,” said IRS Commissioner Chuck Rettig. “It’s critical that people review the credit to see if they qualify. Increasing awareness about the EITC is important, and the IRS is proud to support the ongoing efforts by partner groups across the country for sharing this critical information with taxpayers.”

There are outreach events and activities scheduled to promote EITC awareness around the country. The EITC is the federal government’s largest refundable federal income tax credit for low- to moderate-income workers. It can give taxpayers a refund even if they owe no tax.

The IRS estimates four of five eligible taxpayers claim and get the EITC. Nationwide in 2019, 25 million taxpayers received over \$61 billion in EITC. The average EITC amount received was \$2,504. The EITC is as much as \$6,557 for a family with children or up to \$529 for taxpayers who do not have a qualifying child.

위 자료에는 근로장려금 청구방법으로 Free-file이라는 소프트웨어를 사용하는 방법, 무료 Tax보고 웹사이트(Volunteer Income Tax Assistance, Tax Counseling for the Elderly)를 이용하는 방법 그리고 세금 전문가를 찾는 방법 등을 상세하게 설명하고 있다. 또한 각 신청자 별로 환급예정금액과 환급예정일을 알 수 있는 방법, 신청 오류를 피하는 방법을 추가로 설명하고 있다.

제5장 사전 필터링 기법 도입

환급검토 과정에서 미국 국세청은 추가적인 시스템을 통하여 부정과 오류를 사전에 걸러내고 있다. 하나는 알고리즘 기반 선별 시스템으로

EFDS⁶⁸⁾(Electronic Fraud Detection System)를 통해 환급이 진행되기 전에 특수 자료나 신분 증명(ID) 등 추가적인 자료가 요구될 수 있는 잠재적인 청구 건을 식별한다. EFDS시스템으로 신분 도용을 포함한 사기로 인한 환급을 감지한다. 만약 이것이 발견되면 환급 절차는 중단되고 납세자에게 신분 확인을 위한 편지를 송신하게 된다.

또 다른 시스템은 DDb(Dependent Database)⁶⁹⁾인데 국세청 자료와 다른 정부기관 자료를 합친 것으로 의문스러운 환급청구 등을 확인하기 위함이다. 미국 국세청은 이러한 점수와 가용 자원에 기초하여 서신 감사에 대한 의심스러운 수익의 상당 부분을 선정하는데, 이는 우편물을 통해 수행되는 감사이다.

일반적으로, 미국 국세청은 청구서의 부족한 사항에 대한 통지를 발행할 필요 없이, 수학적 오류나 사무적인 오류로 인한 즉각적인 변경을 할 수 있는데 이를 MEA(Math Error Authority)라고 한다.

MEA를 사용하여 소득 한도를 초과하거나 잘못된 사회 보장 번호를 포함하는 계산 오류 및 클레임을 포함하여 근로장려금 환급청구에 대한 수학적 또는 사무적 오류를 즉시 해결하기도 한다.

[표 24] 미국 국세청의 환급가능 세액공제 부정 감지 방법

납세자가 환급신청하는 경우 (환급신청을 접수하기 전)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국 국세청 시스템은 환급신청을 하기 전 미리 감지를 하고 다음과 같은 경우가 있으면 접수를 거부 <ul style="list-style-type: none"> - 납세자나 자녀의 Social Security Number(SSN)가 이미 환급에 사용된 경우 - 납세자나 자녀의 Social Security Number(SSN)가 없는 경우 - 납세자가 필수적인 서류를 포함하지 않는 경우

68) 미국의 부정혐의 탐지시스템(Electronic Fraud Detection System : EFDS)
 - 1994년에 시행된 부정혐의 탐지시스템은 EITC 부정수급을 포함하여 부정한 방법으로 세금을 환급받는 사례를 탐지하기 위한 미국 국세청(Internal Revenue Service)의 기본 전산시스템으로 EFDS는 의심스러운 환불을 줄이기 위해 세금 환급을 신청할 때 수익 보호 및 사기 탐지를 최대화하도록 설계

69) 서비스 및 기타 출처의 데이터(아동 양육권 및 국가 죄수 파일에 관한 보건 및 휴면 서비스 부서의 정보 포함)와 수치 점수를 부여하기 위해 사용하는 기타 기밀 채점 모델을 통합하는 시스템



납세자의 환급신청을 접수하는 단계

- 다층-룰 베이스 스코어링 시스템으로 환급절차를 진행하고 오류검증을 위해 정부데이터와 대사작업 후 의문스러운 청구액을 선별하여 서신으로 확인 요청



납세자에게 환급액 지급 이후

- 환급 이후에도 추가적인 감사, 동일한 자녀에 대해 이중으로 공제받았는 지 여부, 신고소득이 적정한 지 여부를 포함하여 추가확인

이러한 환급 전 필터링 과정에서 문제가 발생하는 경우 미국 국세청은 환급을 중지하고, 자격을 확인하기 위해 출생증명서나 학교 또는 의료 기록과 같은 문서를 요청하는 서면을 납세자에게 보낸다.

부정 수급에 치우친 것이 아니라 행정효율 측면, 청구자격이 있으나 신청을 못하는 납세자에 대한 대책 등 여러 방면의 감사접근을 통해 비효율성을 개선하고 프로그램 평가를 강화하고 체계적인 감사를 하고 있는 것으로 보인다.

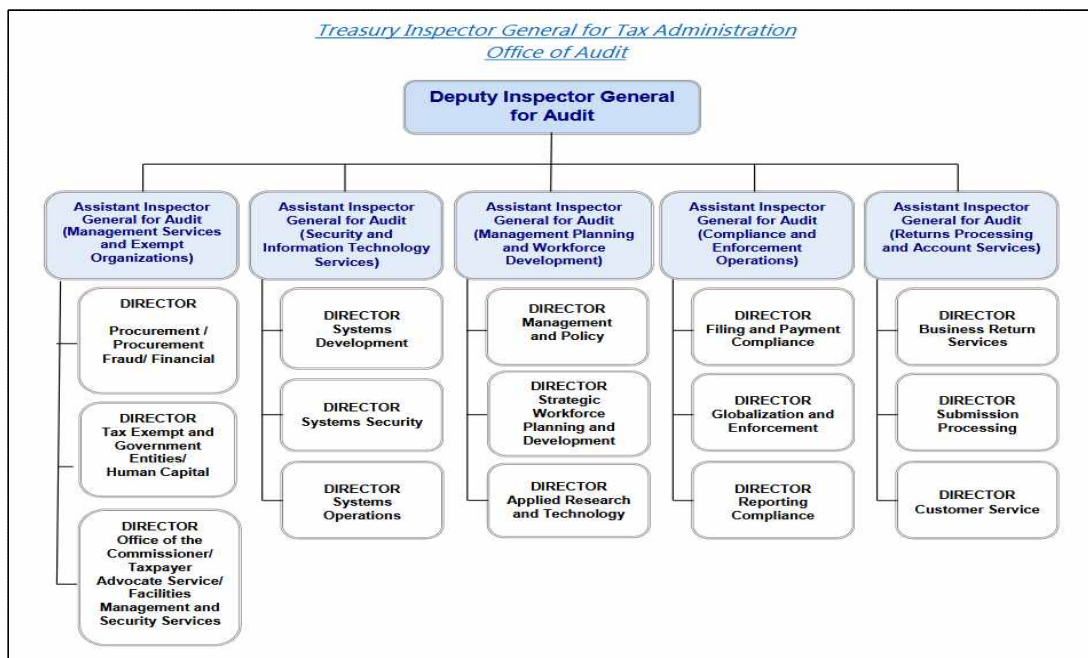
제6장 미국 연방 세무감찰국⁷⁰⁾의 효율성 감사

미국 연방 세무감찰국은 1999년 1월 설립되었고 재무부 감찰국과는 별도로 국세청에 대한 독립적인 감독기구로 세무행정에 대한 감사 및 평가업무를 담당한다. 실제 기능을 보면 사실상 우리나라 국세청 감사관실의 기능보다 훨씬 광범위하다.

70) Treasury Inspector General for Tax Administration, TIGTA

세무감찰국은 크게 3가지 부서의 업무로 나누어져 있는데 감사국 (Office of Audit)은 미국 세제시스템의 효율성을 증진시킬 목적으로 미국 국세청 프로그램에 대한 성과감사와 재무감사를 수행하고, 조사국 (Office of Investigation)은 미국 세제시스템을 보호할 목적으로 사기, 부정 대응 및 조사 등의 권한을 가지며, 검사평가국(Office of Inspections and Evaluations)은 미국의 세제시스템을 발전시키려는 의도에서 분석정보를 제공하고 성과를 측정하며 보다 심층적인 이슈 보고서를 발간한다.

[그림 9] 연방 세무감찰국 감사국 조직도



자료: 미국 연방 세무감찰국 Web-site

개정된 관리예산처⁷¹⁾의 가이드라인에 따르면 미국 재무부는 매 3년마다 고위험이 될 수 있는 프로그램에 대한 부정지출 위험평가를 하도록 하고 있다. 이에 2018년에 미국 국세청은 9개의 프로그램을 선정하고 질적인 위험평가 질문지와 관리예산처의 가이드라인을 이용하여 리스크 점수를 산정하여 아래와 같은 기준으로 프로그램을 구분하였다.

71) 예산과 프로그램 평가 등을 담당

[표 25] 프로그램의 리스크에 따른 구분 및 활동

- Low-risk program - 리스크 점수가 0점에서 28점 사이의 프로그램, 연중 모니터링 필요
- Medium-risk program - 리스크 점수가 29점에서 44점 사이의 프로그램, 지출통제를 검토할 필요
- High-risk program - 리스크 점수가 45점 이상인 프로그램, 조치계획을 수립할 필요

미국 국세청은 위험평가에 대한 문서화된 결과물을 재무부에 보내야 하고 고위험으로 분류된 프로그램에 대해서는 다음과 같은 내용을 추가하도록 하고 있다.

- 부정지출 비율과 금액
- 부정지출의 근본 원인
- 근본원인을 대처할 조치
- 연간 부정지출 감축목표
- 감소목표를 달성하는 데 있어서의 국세청의 한계

한편 부정 지출 제거 및 환수법⁷²⁾(Improper payment elimination and recovery Act)과 그 후속 입법에 따라 연방 프로그램에서 중요한 부정 지출 보고를 강화하게 되었는데 미국 관리예산처는 재무부 재무보고서에 언급되어야 할 근로장려세제가 높은 위험(high-risk)을 갖고 있는 프로그램으로 보고 있다. 이는 2019년 5월 현재 미국 국세청의 프로그램 중 유일하다.

미국 연방 세무감찰국은 국세청이 추가자녀세액공제(Additional Child Tax Credit, ACTC)등을 중간 위험 등급으로 평가한 데 대해 국세청이 보유하고 있는 NRP 자료, 컴플라이언스 자료 등과 비교할 때 고위험 프로그램으로 분류하는 것이 타당하다고 결론지었다. 이러한 잘못된 위험평가는 의회와 관리예산처에 프로그램의 위험을 과소평가하도록 만들었고 구체적인 유용한 정보(부정지출 비율과 근본 원인 등)의 생성하

72) 이 법은 환급가능 세액공제만이 기존 정부예산의 외부유출을 가져오므로 이에 대해서만 위험평가와 위험분류를 하도록 하고 있음

지 못하게 되었다고 검토하였다.

2001년 미국 연방감사원은 부정지출 관리전략이라는 행정가이드를 발표하였다. 이 가이드는 연방 프로그램 관리부처로 하여금 부정지출을 관리하기 위한 계획수립, 이행 등에 관한 지침을 제공하였다.

위 성과감사에서 미국 국세청은 2002년 국회에 관련 내용을 보고한 이후 미약하지만 부정지출을 대처하는 데 있어 작게나마 진전이 있었던 것으로 평가하고 있다.

그러나 국세청이 수백만 달러를 들여 확률필터라는 기법을 개발하고 발전시켜 부정지출 규모를 줄이거나 관리하였지만, 미국 연방 세무감찰국은 이러한 전통적인 방식의 방법으로는 지속되어 온 부정지출 규모를 막기 어렵다고 판단하였다.

국회 차원에서 최근 몇 차례 근로장려세제 오류율을 낮추기 위한 시도가 있었는데 가장 최근에는 위약금을 2배로 올리는 법안을 제안한 바 있고 이에 앞서 근로장려세제 구조를 바꾸는 세제개편안은 프로그램을 단순화하고 급여 원천세와 좀 더 밀접하게 일치시켜 지급오차를 줄이는 것을 골자로 했다.

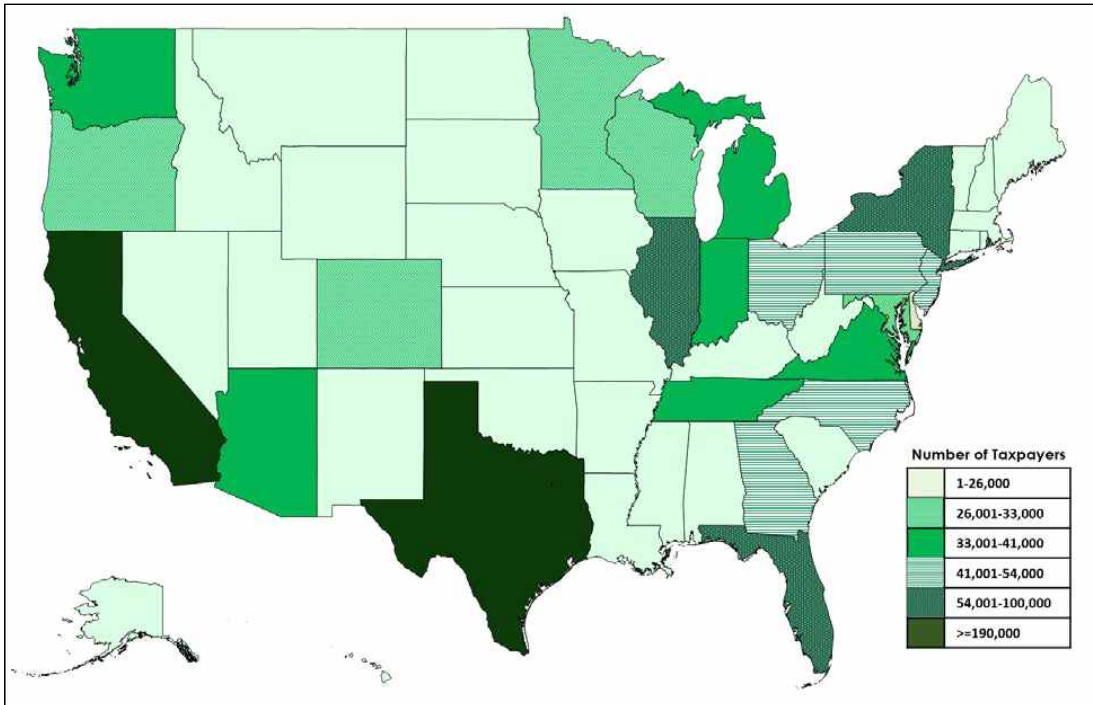
이는 우리나라에서 이미 도입하고 있는 것으로 보이는데 근로소득지급명세서 또는 근로소득확인서 등을 통해 실제 근로소득이 허위인자인지를 상호 대사가 가능하도록 하고 있다.⁷³⁾

위 세무감찰국은 부정 지출에 대한 감사 이외에도 청구자격이 있지만 청구하지 않은 세대에 대한 분석을 하기도 하였다.⁷⁴⁾

73) The Internal Revenue Service Fiscal Year 2013 Improper Payment Reporting Continues to Not Comply With the Improper Payments Elimination and Recovery Act, TIGTA, 2014. 3. 31.)자료를 참고로 하였음

74) The Internal Revenue Service Should Consider Modifying the Form 1040 to Increase Earned Income Tax Credit Participation by Eligible Tax Filers, 2018. 4.

[그림 10] 청구자격이 있지만 근로장려금을 청구하지 않은 납세자 분포



자료: IRS/Census Bureau American Community Survey Match, TY 2014.

이 범주에는 자영업자, 농촌 거주자, 조부모, 손주 양육자, 최근 이혼한 사람, 최근 실업자, 자녀가 없는 납세자, 장애급여 수급자 등이 포함된다.

학문적 연구는 납세자가 근로장려금을 청구하는지 여부에 영향을 미치는 많은 요소들이 있다는 것을 보여준다. 근로장려금에 대한 무인식, 감사 대상이 되는 것에 대한 두려움, 오명, 조세준비 비용, 자격 규칙과 양식의 복잡성 등이 있다. 미국 국세청은 이러한 요인들을 해결하기 위한 프로그램과 도구를 가지고 있다.

미국 국세청은 이러한 납세자 중 일부에게 세액공제에 대한 적격성을 알리는 통지를 발송한다. 각 통지는 세액공제에 대해 설명하고 납세자에게 일련의 적격성 문제에 대한 답변을 요구한다.

미국 국세청 인구조사국은 2014 과세연도에 202백만 명의 세금신고자가 근로장려금을 청구할 자격이 있는 것으로 추정하였다. 이 중 18.5백만 명은 근로장려금을 청구한 반면, 8%인 1.7백만 명은 청구하지 않았다. 이에 미국 국세청은 근로장려금을 설명하는 알림 통지를 보내고 몇 가지 질문에 답변하도록 하였다.⁷⁵⁾

[그림 11] 근로장려금 Reminder Notice 예시

<p>Important information about the Earned Income Credit</p> <p>You may be eligible for a refund of up to \$ 6,269</p>	
<p>Our records show that you may be eligible for the Earned Income Credit (EIC), but didn't claim it on your 2016 tax form. Depending on your earnings and eligibility, your benefit can be up to \$6,269.</p> <p>Do not discard or overlook this notice because you may be entitled to some additional money.</p>	<p>Summary</p> <p>The credit, which can be up to \$6,269, is for certain people who have worked and earned income. Please complete the worksheet on Page 3 to determine if you're eligible for the credit.</p>
<p>What you need to do</p>	<p>Complete the Earned Income Credit Worksheet on page 3.</p> <p>If the worksheet confirms that you're eligible for the credit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sign and date the attached worksheet, and mail it to us in the enclosed envelope. <p>If the worksheet indicates that you're not eligible for the credit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Please do not return the worksheet to us.

자료: Example of TY 2016 CP 09 notice obtained by Treasury Inspector General for Tax Administration (TIGTA) from IRS Wage and Investment Division

그러나, 많은 납세자들이 응답하지 않기 때문에 알림 통지도 효과가 없다. 납세자는 동봉한 워크시트를 반납해야 세액공제를 받을 수 있다. 미국 국세청은 2014 과세연도 기준으로 약 183,000건의 통지에 대한 응답을 받지 못했다. 국세청은 통지의 20%가 배달되지 않은 것으로 보고 있다.⁷⁶⁾ 이는 저소득 납세자가 다른 인구보다 연간 2배 이상 이동할 가능성이 높다는 최근의 인구조사국 자료에 의해 설명될 수 있다고 한다.

75) 미국 국세청은 이 절차에 연간 200만 달러 이상 소요될 것으로 추산

76) The Internal Revenue Service Should Consider Modifying the Form 1040 to Increase Earned Income Tax Credit Participation by Eligible Tax Filers, 2018. 4.

제7장 납세자보호국의 역할

납세자보호국은 국세청 내에서 납세자를 돕고 납세자의 권리를 보호하는 독립적인 조직이다. 납세자보호국은 근로장려세제를 납세자의 권익을 보호하는 관점에서 접근하므로 어떻게 하면 자격이 되는 수급자들이 보다 쉽고 간단하게 수혜자가 될 수 있는가에 대한 고민을 주로 하면서 어떻게 그 집행과정을 개선시킬 수 있을지 연구해 왔다.

말하자면 근로장려세제가 과거에 과도한 청구가 만연하였던 것은 사실이지만, 국세청으로 하여금 단순히 세금을 걷는 것 이상의 역할을 요구하는 것이었고 이러한 이유로 근로장려세제가 적은 비용으로 저소득 가정에 현금 지원을 할 수 있는 효과적이고 효율적인 방법이라고 평가하게 되었다.

그러면서 어떻게 근로장려세제의 집행상의 문제점을 개선해 나갈지, 어떻게 참여율을 높일 수 있을지, 국세청이 어떻게 하면 납세자의 권리를 존중하면서도 규정 미준수 사항(Non-compliance)을 줄일 수 있을지 등을 고민해 온 것이다.

통계에 따르면 2018년도 국세청의 개인 소득세 세무감사(조사)를 받은 사람의 43%가 근로장려금을 신청하였고 특히 37%는 근로장려금을 신청하였다는 이유로 세무조사 대상에 선정된 것으로 나타났다. 이는 전체 개인소득세 환급액의 7%만이 근로장려금으로 인한 것이라는 결과에 비추어 보면 저소득층에 대한 다소 과도한 조치일 수 있는데 이러한 세무감사는 정당하게 근로장려금을 청구할 수 있는 납세자에게도 악영향을 미치고 있다.⁷⁷⁾

이와 같은 어려움에도 불구하고 미국 의회에서는 근로장려금만큼 저소득층의 근로제공을 유인하면서 가난을 벗어날 수 있는 수단이 없다고 보고 여러 법률을 발의하면서 자녀세액공제 등등 유사한 세액공제

77) EITC - Making the EITC Work for Taxpayers and the Government Improving Administration and Protecting Taxpayer Right, 2019. 6.

수단을 만들어 내고 있다.

근로장려세제의 특징은 다른 연방프로그램⁷⁸⁾과 비교할 때 행정비용이 매우 저렴하다는 점이다. 국세청이 보유하고 있는 소득 등 정보만을 이용하여 비교적 쉽게 자격요건 해당자를 추출할 수 있다.

그러나 행정비용이 저렴한 반면에 상당한 부정 지출을 가져올 수 있는 가능성이 높아 행정비용과 부정 지출의 가능성을 같이 고려한다면 다른 연방프로그램과 유사한 수준이라고 알려져 있다.

납세자보호관은 기본적인 시각이 근로장려세제의 운영에 있어서 국세청의 역할은 기존과는 달라야 한다고 보고 있다. 즉, 단순히 세금을 징수하는 기관의 역할을 벗어나서 서비스 기관으로 국민에게 혜택을 나누어주는 기관으로서의 역할을 해야 한다고 보고 있다.

이는 청구자격이 없는 사람들이 근로장려금을 청구하는 것을 막는 것도 중요하지만 자격이 있는 사람들이 그 청구를 누락하지 않도록 그 절차를 공지하고 안내하는 것도 중요하다고 보는 것이다.

한편 우리나라 국세청에서도 유사한 납세자보호관을 신설, 운영하고 있으나 미국은 우리나라와 비교가 되지 않을 정도의 독립성을 유지하면서 실질적으로 납세자의 편에서 불합리한 부분을 개선하기 위해 노력하는 것으로 생각된다. 당연히 근로장려세제 운영에 있어서도 보다 강력하게 납세자의 권익을 보호하고 있었다.

더욱이 근로장려세제의 경우 실제로는 그 성격이 저소득 근로층을 위한 복지프로그램이지만 행정의 편의상 국세청에서 이를 수행하고 있다는 점을 고려할 때 납세자보호관의 역할이 어느 다른 업무보다 중요

78) 어린이의료보험프로그램(Children's Health Insurance Program, CHIP), School lunch, 영양보충지원프로그램. 일명 "푸드스탬프"(The Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP), Medicaid, 연방정부 생활보조금(Supplemental Security Income, SSI), 어린이 여성 유아를 위한 영양보조프로그램(The Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children, WICI), 일시가족 지원프로그램(The Temporary Assistance for Needy Families, TANF)

하다고 할 수 있겠다.

이 부분은 우리나라와 미국이 비슷한 과제로 볼 수 있는데 근로장려 세제 업무를 행정비용 절감 등을 이유로 복지관서가 아니라 국세청에서 수행하고 있다 보니, 국세청 본연의 업무인 납세지원과는 다소 다른 서비스를 하는 모양새가 되는 부분도 있다.

이와 관련 미국에서도 대부분의 가구가 이미 소득세 신고를 하기 때문에 상대적으로 저렴한 비용으로 자료관리를 할 수 있는 미국 국세청에 근로장려금의 행정처리가 맡겨져 있다. 청구자 입장에서는 규정이 복잡할 수 있지만, 다른 세금감면목적으로 많은 정보가 필요하기 때문에 세무신고 시스템 밖에서 이를 운영하는 것에 비해서는 효율적인 방안으로 보인다.⁷⁹⁾

하지만 우리나라의 경우 아직까지는 적극적으로 복지사각 지대 해소를 위해 찾아주고 챙겨주어야 하는 역할을 기대하기는 다소 무리가 있다고 생각된다. 이 부분은 향후 개선되어야 할 것으로 생각된다.

이러한 복지전달주체로서의 국세청 역할을 살리기 위해서는 역시 예산의 문제를 거론하지 않을 수 없다. 현재 우리나라 국세청의 근로장려세제 실제 업무는 각 세무관서의 개인납세과에서 담당하고 있는데 개인납세과의 경우 소득 및 부가가치세 업무 등 기존 업무외에 근로장려세제 업무를 추가로 맡는 것이므로⁸⁰⁾ 필연적으로 인력의 충원, 확충이 수반될 수밖에 없는 것이다. 이에 2019년 6월 18일 국무회의에서 근로장려금 제도를 원활하게 운영하기 위해서 ‘국세청과 그 소속기관 직제 일부개정안’이 통과되었다. 다음은 국세청의 당시 보도자료의 일부이다.

79) Redesigning the EITC issues in design, eligibility, delivery and administration, 2019. 6.

80) 국세청 직원 1명당 안내가구가 2016년 514가구에서 2018년 670가구까지 증가(국세청)

[표 26] 국세청 보도자료-조직, 인력 확충

□ 첫째, 올해 대폭 확대 지급되는 근로·자녀장려금 제도를 원활하게 집행하기 위해 일선 현장인력 총 374명을 총원한다.

○ 장려금 제도는 일하는 저소득가구의 근로를 장려하고 자녀 양육을 지원하기 위한 제도로써, 올해 단독가구 연령요건 폐지 등으로 장려금 신청 안내대상자가 543만가구로 작년(307만가구)에 비해 크게 증가하였다.

* (장려금) 일은 하지만 소득이 적은 근로자 또는 사업자에게 소득에 따라 근로장려금 지급, 18세 미만 자녀가 있는 경우 자녀 1인당 최대 50만원의 자녀장려금 지급

< 장려금 확대 개편 내용 >

○ (근로장려금) 단독가구 연령제한 폐지(30세 미만 단독가구도 수급대상), 소득·재산기준 완화, 지급액 인상

구 분	단독가구	홀벌이가구	맞벌이가구
소득기준	13백만원 → 20백만원	21백만원 → 30백만원	25백만원 → 36백만원
최대지급액	85만원 → 150만원	200만원 → 260만원	250만원 → 300만원
재산요건	1.4억원 → 2억원 미만		

○ (자녀장려금) 최대지급액 상향(50→70만원), 생계급여수급자 중복 수령 가능

○ 또한, 근로소득자에게 장려금 지급주기를 단축(연 1회 지급 → 연 2회 반기별 지급)함으로써 저소득 근로자 가구의 소득증대와 근로유인이 될 것으로 예상된다.

< 근로장려금 지급 주기 및 방법 변경 >

구 분	현 행(정기분)	개편(정기분, 반기분 지급)
지급 대상	근로 및 사업소득자	근로소득자(선택가능)
신청·지급	차년도 5월 신청·9월 지급	8월 신청 12월 지급('19년) 2월 신청 6월 지급, 8월 신청 12월 지급('20년~)
수급요건	전년도 확정소득 전년도 재산	추정소득·전년도 재산으로 선 지급 확정소득으로 정산

○ 국세청은 이번에 확충된 인력을 적기에 투입하여 장려금 심사·지급 업무를 차질 없이 진행해 나갈 계획이다.

자료 : 국세청

미국의 경우 근로장려세제 수급 관련 세무조사가 가족관계 등 개인 정보를 다루므로 관련 세무조사시 담당자가 자주 바뀌거나 할 경우 납세자와 국세청 직원 모두에게 불필요한 부담을 초래하므로 전담요원

등을 지정하여 동일한 직원이 해당 수급자를 담당하는 방식으로 운영하도록 권고되고 있다.

한편 미국 초기의 근로장려세제는 한부모 가정(싱글맘)이 현금복지에 대한 의존을 줄이고 근로의욕을 고취시키기 위해 만들어졌다. 그리고 이후의 많은 연구들은 이러한 계층들이 근로시장에 더욱 더 참여하게 된다는 것을 증명해 주고 있다. 말하자면 초기에는 자녀가 없는 근로자를 위한 근로장려세제는 존재하지 않았다.

1990년대 의회는 적격 자녀가 없는 근로자에 대한 근로장려세제를 도입하였는데 이는 자녀가 있는 근로자에 비해 근로장려금 규모가 상대적으로 작아서⁸¹⁾ 많은 연구에서 자녀가 없는 근로자의 빈곤상태를 줄이는 데에는 그리 큰 효과가 없다고 말하고 있다.⁸²⁾

더욱이 최근 국세청과 납세보호담당관 등에서 반복적으로 근로장려세제의 복잡함이 얼마나 납세자에게 부담을 주고 국세청으로 하여금 집행을 어렵게 하는 지에 대한 연구가 활발하다.

그리고 그 복잡성과 행정처리의 어려움은 주로 자녀의 적격성 조건에 맞춰져 있는 것으로 보인다.

첫째 미국 국세청은 독립적으로 근로장려금 신청자가 적격한 자녀를 가지고 있는 지 여부, 특히 거주요건을 충족하는 지 확인할 수 없다. 더욱이 일년 동안 자녀가 어디에 누구와 실제 거주했는지를 알 수 있는 어떤 국가적인, 권력적이고 시의적절한 데이터베이스가 없다.

그리고 납세자보호담당관은 미국 납세자가 그런 데이터베이스를 만드는 정부를 인내할 것이라고 생각하지도 않는다. 국세청은 자녀의 나이 정보와 생물학적 부모가 누구인지에 대한 정보는 있지만 다른 가족

81) 2018년 기준으로 최저임금 수준을 받는 적격자녀가 없는 근로자의 근로장려금은 60달러 수준임

82) 2016년 기준으로 자녀 있는 근로자의 청구비율은 82~85%인데 반해 자녀 없는 근로자의 청구비율은 65%에 불과함(EITC Databook appendix, infra)

구성원과의 관계(이모, 조카, 조부모 등)에 대한 자료는 가지고 있지 않다. 이러한 과세당국의 약점은 오히려 사기 등에 의한 부정 지출을 늘리게 되는 유인이 된다. 이는 다시 추가적인 조사의 필요성을 높이고 이러한 과정은 저소득 근로자에게는 상당한 부담으로 작용한다는 것이다. 이는 입법적으로 해결해야 할 문제이다.

둘째, 적격 자녀 조건은 종종 실제 저소득층에서의 자녀와 부모와의 관계를 반영하지 못하고 있다. 2016년 조세정책센터의 조사에 따르면 친자녀만 있는 전통적인 가구 수는 감소하고 한부모 가정이나 동거가정의 형태가 늘어나고 있다. 특히 소득이 연방 빈곤 수준의 200%이하인 가정에 살고 있는 자녀의 51.6%만이 기혼부부의 자녀였다.

그래서 남세자보호담당관은 근로장려세제를 적격 자녀의 존재와 무관하게 개별 근로자의 근로소득 수준에 근거하여 결정되는 부분과 자녀를 돌보는 비용을 반영한 자녀수혜공제로 나눌 것을 추천하기도 한다.

2006~2008년의 컴플라이언스 연구에서는 소득신고의 오류가 전체 잘못 청구금액의 4분의 1을 차지하고 그 중 대부분은 자영업자의 소득과 관련이 있다고 결론지었다. 자영업자가 근로장려금을 극대화하기 위해 소득을 조작하는 문제는 아직 여전히 남아 있기는 하지만 자영업자의 소득 보고 오류로 인한 텍스갭과 비교하면 금액적인 측면에서 상대적으로 작은 규모로 평가되고 있다.

한편 근로장려금의 이러한 부정 지출 발생과 관련하여 흥미로운 것은 그 행정처리비용을 감안하고 있다는 것이다. 즉 일부 전문가들은 다른 연방 프로그램에 비해 적격자를 선별하는 데 소요되는 행정처리비용이 적기 때문에 다른 프로그램 대비 높은 부정 지출율을 보이는 것은 당연하다고 보는 것이다. 다른 프로그램은 적격자를 구분하는데 많은 관리비용을 쓰는 데 비해 전통적인 심사 절차가 아니라 세금 환급받기 위해 지원하는 절차로 충분한 근로장려금은 낮은 관리비용이 들어가는 대신 잘못된 지불의 위험은 당연하다고 보는 이치이다.⁸³⁾ 관

리비용과 부정 지출 가능성은 일종의 트레이드 오프(Trade-off) 관계에 있다고 보는 것이다.

제8장 미국 연방감사원(Government Accountability Office)

미국 연방감사원(GAO)는 사기에 의한 부정행위를 근로장려세제를 포함한 연방프로그램을 위협하는 주요 원인으로 파악하고 이를 관리하기 위해 전략적이고 위험에 근거한 접근방법을 강조하고 있다. 효과적인 사기위험에 대한 관리체계는 연방 프로그램이 의도된 목적을 달성하고 예산이 효율적으로 집행할 수 있도록 도움을 준다.

프로그램 책임자들이 사기를 예방하고 프로그램이 당초 의도한 정책 효과를 가져오기 위해 미국 연방감사원은 부정행위의 위험관리에 대한 선도적인 프로세스를 확인하고 이를 부정행위 위험관리 프레임워크(Fraud Risk Management Framework)라고 하는 개념적 틀로 정리했다.

위 개념들은 부정행위를 방지, 탐지 및 대응하기 위한 통제 활동뿐만 아니라, 예방에 중점을 두고 관리자가 부정행위 위험을 완화하는 목적을 달성하도록 영향을 미치거나 돕는 구조와 환경적 요인을 포함한다.

사기행위는 연방 복지프로그램을 위협하는 중대한 위험을 내포할 뿐만 아니라 정책효과에 대한 신뢰를 떨어뜨리게 된다. 연방프로그램 관리자들은 프로그램이 사기 등에 노출되지 않도록 하는 일차적 책임을 가지게 되는데 관련 법률, 관리예산처(OMB)의 지침 그리고 새로운 내부통제기준은 프로그램 관리자들이 사기 등으로 인한 부적절한 지출과 위험을 관리하기 위해 보다 전략적으로 접근해야 할 필요성을 강조하고 있다.

83) 미국 국세청은 근로장려금의 경우 현재 관리비용이 제공되는 편익의 1% 미만이라고 지적했는데 이는 적격성 결정과 관련된 관리비용이 프로그램 지출의 20%에 이를 수 있는 다른 비과세 혜택 프로그램과는 상당히 다름

이와 관련하여 미국 연방감사원은 내부통제 개념을 도입하여 국세청에 대한 재무감사와 업무감사를 하고 있다. 특히 내부통제의 결함을 확인하고 이를 시정하도록 권고하고 있다.

또한 근로장려세제 등 환급가능 세액공제에 대해 주로 컴플라이언스 관점에서 절차상의 미비점 등을 성과감사를 통해 평가하여 오고 있다.

우리는 이 성과 감사를 2010년 12월부터 2011년 10월까지 일반적으로 인정되는 정부감사기준에 따라 실시하였다. 그러한 표준은 감사 목표에 근거한 조사 결과와 결론에 대한 합리적인 근거를 제공하기 위해 감사를 계획하고 수행할 것을 요구한다. 우리는 얻어진 증거가 우리의 감사 목표에 근거한 조사 결과와 결론에 대한 합리적인 근거를 제공한다고 믿는다.

미국 연방감사원은 2018년 근로장려금 지급에서 나타난 부정과 오류의 추정치를 전체 지급액의 25% 수준으로 보았다. 그리고 이를 금액으로 보면 180억 달러에 달한다. 1990년 이후 미국 연방감사원은 근로장려세제에 대해 사기와 낭비, 그리고 남용 및 잘못된 관리 또는 변형 가능성 때문에 높은 위험성을 확인했다고 의회에 보고했다.

미국 연방감사원은 근로장려세제 운영과 관련하여 의미 있는 감사를 실시한 바 있다. 법⁸⁴⁾ 시행 전까지는 미국 국세청은 근로장려금 환급액을 지급하기 전까지 W-2(근로소득지급확인서)를 받지 않았었다. 이는 우리나라의 근로소득지급명세서에 해당하는 데 이를 통해 근로장려금 신청자의 소득정보가 고용주가 낸 확인서와 일치하는 지 검토하게 된다.

따라서 이전에는 소득 검증에 대한 절차가 미비하였으나 법 시행 이후인 2017년부터 미국 국세청은 전년도 같은 기간 대비 125%나 만큼 증가한 수인 214백만 건의 W-2자료를 환급시점 전에 수령하였다.

미국 연방감사원은 근로장려금의 과다한 청구 오류 등의 원인을 근

84) Protecting Americans from Tax Hikes Act

로장려금 산정방식의 복잡성에 상당부분 기인한다고 판단한 바 있다.⁸⁵⁾ 한편 수년 간의 연구와 감사, 대규모 예산 투입에도 불구하고 근로장려금의 추정 부정지출 비율은 거의 그대로 유지되고 있다.

또한 미국 연방감사원은 연방 프로그램과의 비교를 통해 저소득층에 대한 현금지원, 음식, 주거 그리고 건강지원 등에 대한 여러 프로그램의 수급자격을 검토하고 이에 대한 개선점을 마련하였다.

더 나아가 미국 국세청이 현재 노력에 기초하여 환급 가능한 모든 세액 공제를 포함하는 종합적인 운영 전략을 개발해야 한다고 권고하였다.

이에 2018년 4월, 미국 국세청은 2016년 5월에 미국 연방감사원이 권고한 종합적인 환급형 세액공제 컴플라이언스 전략을 완성하였는데 이 전략은 주로 개인 납세자에 대한 세 가지 큰 환급 가능한 세금 공제(근로장려세액, 추가 자녀 세금 공제, 미국 기회 세금 공제)에 초점을 맞추고 있다.

미국 국세청에 따르면 2016년에 이 세 가지 공제는 합쳐서 약 850억 달러의 지출과 환급 가능한 모든 세금 공제의 약 95%를 차지했다. 새로운 전략은 다양한 컴플라이언스 대책 예를 들면 납세자에 대한 교육 및 홍보, 세무대리인 교육 등이 납세자의 부담, 투자 수익률 및 납세자 행동과 같은 데 어떠한 영향을 미치는가에 대한 분석이었다.

이 데이터를 이용하여 미국 국세청은 시험계획 시나리오 도구(Exam Planning Scenario Tool)를 개발하였다. 이에 따르면, 이를 이용하여 계획 과정을 더 효율적으로 만들었는데 예를 들어, 미국 국세청은 이전 프로세스가 수동으로 집약적 방식이었는데 시험계획 도구가 더 큰 자동화를 제공한다고 보고했다.

또한, 매년 최종 작업 계획을 정하기 전에 조정하고 제안된 결과를

85) Refundable tax credit, GAO, 2016. 5.

검토할 수 있다. 이 새로운 포괄적 접근법은 자원의 현재 배분이 최적인지 그리고 그렇지 않을 경우 어떤 조정이 필요한지 판단하는 데 도움을 줄 수 있다.⁸⁶⁾

86) General Government: Refundable Tax Credits, GAO(2017-24)

제 V 장 시사점 및 결론

제 1 절 증거기반 정책효과 검증 및 감사연구원의 기능 활용

근로장려세제의 기본적인 정책목표는 근로빈곤층에 대해 소득을 지원하려는 것과 다른 복지 프로그램과의 차이점으로 이를 통해 근로를 유인하도록 하는 것이다. 그러나 위와 같은 의도된 정책효과 이외에도 앞에서 살펴 본 것과 같이 미국의 경우 장기간의 제도 운영을 통해 다양한 연구결과를 내놓고 있다.

이러한 효과를 보면 단순히 고용을 증가시키는 것뿐만 아니라 고임금 직종으로의 이동도 가능하게 하고 자녀들의 학업성취도를 향상시키거나 취학아동의 문제행동을 감소시키며 가정 내 아동학대를 줄인다는 실증연구 결과도 있었다.

근로장려세제 등 예방적 복지제도의 효율적인 집행을 위해서는 제도의 정책효과 분석은 필수적이다. 미네소타주에서는 이러한 정책분석에 대한 연구결과 즉, 연구자료에 사용된 증거가 정책결정에 있어서 얼마나 강력하고 엄격한 것인가를 세밀하게 평가하고 이를 주기적으로 고도화하고 있다. 이와 같이 감사연구원에서 정책분석 역량 노하우를 활용하여 성과분석 등 감사가 예정되어 있는 프로그램에 대한 평가자료 등을 데이터베이스화하여 관리하는 것이 필요하다. 이를 통해 감사 대상이 되는 복지 프로그램에 대한 자료를 상시 관리하여 보다 성과감사에 용이하도록 체계를 개편할 필요가 있다.

감사연구원은 해당 연구자료에 사용된 증거를 분석하여 보다 엄격하고 강력한 증거를 통한 프로그램 평가를 함으로써 감사 실무부서의 정책효과 분석 기능을 지원하는 것이 필요하다. 또한 미국 연방감사원의 복지 프로그램 분석과 같이 정책효과를 분석함에 있어 단순히 근로장려세제 뿐 아니라 다른 복지제도와의 비교를 통해 수급자격 요건의 차이, 가구소득에 미치는 영향을 비교, 검토하여 불합리한 점이 있는 경우 이를 개선하기 위한 노력도 필요하다.

제2절 부정 지출 등 최소화 방안

우리나라의 근로장려세제는 미국의 제도를 근간으로 최초 도입, 이후 제도 개선이 이루어져 왔다. 그러나 최근에는 반기 지급제도를 도입하고 단독가구에 대한 연령 제한을 폐지하는 등 미국의 제도를 벗어나 우리나라의 환경에 맞게 제도가 진화하고 있다.

감사원은 고용장려금 등 개별 복지제도의 전달체계 등에 대해 주기적으로 점검해오고 있지만, 근로장려세제 제도 전반과 부정 수급 등에 대해 본격적으로 점검한 적은 없다. 이는 근로장려세제가 일종의 복지 제도로 보이지만, 그 집행과 행정처리가 국세청에서 이루어지는 특수한 경우에 해당하여 대상기관별로 감사가 이루어지는 감사원의 특성상 어디에도 그 귀속을 명확히 할 수 없는 특성에도 일부 기인한 것으로 보인다.

그러나 최근의 근로장려세제 예산이 큰 폭으로 증가하고 이러한 추세가 지속될 것으로 보이는 한 이에 대한 점검은 필요하다. 특히 최근의 제도 변화는 근로장려세제가 다른 제도와 구분되는 근로 유인효과 보다는 저소득층에 대한 소득지원이나 보전으로서의 성격이 보다 강화되고 있는 것을 보여주고 있다고 생각된다.

따라서 저소득층 소득 지원이라는 유사한 목적으로 재정지출로 이루어지는 다른 복지제도와 차별화 또는 중복 지원으로 인한 문제가 없는 지 점검하는 것이 더욱 중요하게 되었다. 아울러 다른 복지제도와 마찬가지로 부정수급 등의 재정 누수를 점검하는 감사전략이 필요하다고 본다.

이를 위해서는 소득에 따라 지급되는 제도 특성상 자영업자와 일용직 근로자의 소득을 파악할 수 있는 인프라를 보다 정교하게 구축할 필요가 있다. 소규모 자영업자의 편의를 위해 도입한 간이과세 사업자의 비율이 전체 사업자의 3분의 1이상을 차지하면서 간이과세 사업자의 경우 세금계산서 발급의무가 없는 등 소득파악에 한계가 있는 것이

사실이다.

또한 집행의 편의를 위해 간소화한 조항 예를 들어 재산가액 기준일이나 부양가족 여부의 기준일 등을 특정 시점으로 지정해 놓아 이를 회피하기 위한 시도를 찾아서 확인할 수 있는 점검 전략이 필요하다. 예를 들어 재산요건을 충족하기 위해 자산이 많은 가구원이 잠시 주소를 옮기는 등의 부정행위 등은 근절될 필요가 있다.

한편 국세청은 외부자료 연계를 통해 부정 수급 등을 사전에 예방하기 위해 지속적으로 노력하고 있다. 다만 앞서 감사 사례에도 보았듯이 실제로 기관 간 자료송수신을 하도록 규정이 있는데도 이를 적시에 하지 않아 재정낭비가 이루어지는 일이 없는 지 자료공유의 적정성과 시의성에 대한 점검이 필요하다고 하겠다.

그리고 세무조사 결과 가공 인건비 등이 확인되는 경우 관련자가 해당 가공의 소득을 이유로 근로장려금 등을 청구하는 일이 없도록 체계적으로 자료를 관리할 필요도 있다.

마지막으로 자체감사기구와 납세자 보호국의 역할 강화와 유기적인 협업도 요구된다고 하겠다. 근로장려세제에 대한 운영상의 문제점을 개선하기 위해 미국은 자체감사기구와 납세자보호국 그리고 연방 감사원이 유기적으로 움직이고 있다. 주기적으로 컴플라이언스 테스트를 시행하고 있으며 납세자 보호담당관은 납세자의 입장에서 제도에 대한 개선책을 꾸준히 제시하고 있다. 그리고 세무감찰국과 연방 감사원은 부정 수급 방지 및 프로세스 개선을 위해 감사를 실시하고 있다.

국세청의 내부감사기구와 유기적인 협업을 통해 1차적으로 내부감사기구에서 자체적인 문제점을 시정하고 외부 대외기관과의 자료 공유 문제 등 칸막이 해소가 필요한 분야는 감사원이 나서서 이를 해결하는 등 협력체계를 마련하는 것이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

참고문헌

1. 기획재정부(2018), 근로장려금 개편방향(혜택은 크게, 대상은 넓게, 지급은 빠르게)
2. 심기준(2019), 근로장려금 확대 시행에 맞춘 철저한 준비 필요, 보도 자료
3. 신우리의 1인(2018), 근로장려세제의 확대개편의 효과분석
4. 감사원(2018), 서울지방국세청 기관운영감사
5. 최현수(2007), 근로장려세제(EITC)의 시행방안의 주요내용 분석 및 정책과제
6. 감사원(2017), 복지사업 및 재정지원 등 관리실태
7. 이대웅의 2인(2015), 근로장려세제(EITC)의 정책효과에 관한 연구
8. 조영태(2017), EITC와 가구원 노동공급: 가구유형과 성별에 따른 효과 분석
9. 감사원(2011), 저소득층 탈빈곤 지원대책 추진실태
10. 감사원(2019), 고용장려금 지원 및 관리실태
11. 감사연구원(2019), 2018년 연차보고서
12. Robert Rector의 1인(2016), Reforming the Earned Income Tax Credit and Additional Child Tax Credit to End Waste, Fraud, and Abuse and Strengthen Marriage, The Heritage Foundation
13. David Neumark의 1인(2017), The Long-run effects of the earned income tax credit on women's earnings

14. Molly Dahl외 2인(2009), Stone or Dead End? The Effect of the EITC on Earnings Growth
15. Sara Markowitz외 4인(2017), Effects of state-level earned income tax credit laws in the US on maternal health behaviors and infant health outcome
16. Hilary Hoyne외 1인(2016), Tax Policy toward Low Income Family
17. Nancy K. Cauthen(2002), Improving children's economic security research findings about Increasing Family Income Through Employment
18. Hamad R외 1인(2016), Poverty and Child Development: A Longitudinal Study of the Impact of the Earned Income Tax Credit
19. Berger LM외 3인(2016), Income and child maltreatment in unmarried families: evidence from the earned income tax credit
20. Chris Herbst(2011), The Impact of the Earned Income Tax Credit on Marriage and Divorce: Evidence from Flow Data
21. Michelmore, Katherine(2016), The earned income tax credit and union formation: The impact of expected spouse earnings
22. Muennig PA외 4인(2016), Cost Effectiveness of the Earned Income Tax Credit as a Health Policy Investment
23. Otto Lenhart(2019), The effect of state-level earned income tax credits on suicides

24. Nicole B. Simpson(2009), The Impact of the Earned Income Tax Credit on Economic Well-Being: A Comparison Across Household Types
25. Saurabh Bhargava 외 1인(2015), Psychological Frictions and the Incomplete Take-Up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment
26. Federal Low-Income Programs: Multiple Programs Target Diverse Populations and Needs, U.S. Government Accountability Office, 2015. 8.
27. Margot L. Crandall-Hollick(2015), The Earned Income Tax Credit (EITC): Administrative and Compliance Challenges, Congressional Research Service
28. Department Treasury, Department Treasury Financial Report, FY 2019
29. Krista Holubdahl 외 2인(2017), Insights from behavioral economics can improve administration of the EITC
30. Karie Davis-Nozemack(2012), Unequal Burdens in EITC Compliance
31. Existing Compliance Processes Will Not Reduce the Billions of Dollars in Improper Earned Income Tax Credit and Additional Child Tax Credit Payments, Treasury Inspector General for Tax Administration, 2014. 9.
32. The Internal Revenue Service Fiscal Year 2013 Improper Payment Reporting Continues to Not Comply With the Improper Payments Elimination and Recovery Act, Treasury Inspector General

for Tax Administration, 2014. 3.

33. The Internal Revenue Service Should Consider Modifying the Form 1040 to Increase Earned Income Tax Credit Participation by Eligible Tax Filers, Treasury Inspector General for Tax Administration, 2018. 2

34. Refundable tax credit: Comprehensive Compliance Strategy and Expanded Use of Data Could Strengthen IRS's Efforts to Address Noncompliance, U.S. Government Accountability Office, 2016. 5.

35. EITC - Making the EITC Work for Taxpayers and the Government Improving Administration and Protecting Taxpayer Right, Taxpayer Advocate Service, 2019. 6.