

2008. 9

유가환급금 지급(안) 평가

정지은 · 홍인기 · 전승훈

I. 문제제기

II. 유가환급금 지급(안) 개요

III. 유가환급금 지급(안) 평가

IV. 요약 및 정책시사점

부록. 세부담 경감정책에 관한 기존 연구 검토

「고유가극복 민생종합대책」의 일환으로 추진되고 있는 유가환급금 지급(안)은 환급금 지급대상 선정범위 및 기준과 정책목표 간의 괴리가 큰 것으로 나타나 다음과 같은 개선이 필요한 것으로 평가되었다. 첫째, 유가환급금 지급대상 기준소득 금액을 정책의 취지에 맞게 하향 조정하고, 근로취약계층이 유가환급금 지급대상에 포함될 수 있도록 지급기준을 보완하는 등 정책대상 범위를 재조정 할 필요가 있다. 둘째, 부부합산소득, 부양가족 등을 고려할 수 있도록 유가환급금 지급기준을 재정비할 필요가 있다. 셋째, 유가환급금과 같이 일정 부분 보조금의 성격을 갖는 재정 지원 사업을 조세 환급액으로 보아 세입·세출예산에 반영하지 않고 운영할 경우 「국가재정법」 17조에 따른 예산총계주의 원칙에 부합하지 않을 소지가 크다. 따라서 유가환급금 지급정책을 관련 세법에 규정하여 법적 근거를 두는 것과는 별개로 이를 세입·세출예산에 반영하여 운영하는 방안이 검토되어야 한다.



정지은

경제분석실
세입세제분석팀 경제분석관
02-788-4666
cce@nabo.go.kr

홍인기

경제분석실
세입세제분석팀 경제분석관
02-788-4665
ihong@nabo.go.kr

전승훈

경제분석실
세입세제분석팀 경제분석관
02-788-4664
jsh1105@nabo.go.kr

이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해서도 보실 수 있습니다.

유가환급금 지급(안) 평가

정지은 · 홍인기 · 전승훈

요 약

1. 문제의 제기

- 최근 국제 유가급등으로 인한 어려움이 가중되고 있는 상황에서 행정부는 2008년 6월 근로자·자영업자에 대한 유가환급정책 및 신재생에너지 개발·보급 확대 등의 내용을 담고 있는 총 10.5조원 규모의 「고유가극복 종합대책」을 발표하였음
 - 「고유가극복 종합대책」에 따르면 행정부는 일정한 기준 소득금액 이하의 근로자 및 자영업자에 대하여 소득세 환급형식으로 1인당 최대 24만원까지 유가환급금을 지급하는 정책을 2008년 7월부터 2009년 6월까지 1년간 한시적으로 도입하여 운용할 계획임
- 고유가로 인한 중·저소득층의 경제적 부담 완화라는 목표 하에서 추진되고 있는 유가환급금 지급(안)은 총 지원규모가 3조 1,400억원에 달하는 것으로 추정되고 근로자와 자영업자의 가처분소득에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 경제 사회적 파급력이 큰 정책으로 평가됨
 - 그런데 최근 지급대상 선정범위와 기준이 정책목표와의 괴리가 커 정책의 실효성 떨어질 것으로 예상되는 등 유가환급금 지급(안)과 관련된 몇 가지 문제가 제기되고 있음
- 본 보고서에서는 관련 연구 및 실제 가계소득에 미치는 영향 분석 등을 통해 유가환급금 지급(안)에 대해 평가해 보고자 함

2. 유가환급금 지급(안)의 개요

- 행정부가 지난 6월 발표한 「고유가극복 종합대책」은 고유가로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 근로자와 자영업자 등에 대한 지원책, 에너지 절약을 위한 구조조정 지원책, 그리고 장기 에너지 확보 기반 강화를 위한 정책 등을 포함하고 있음
 - 「고유가극복 종합대책」에 사용되는 총 소요재원은 약 10조 4,930억원으로 추산하고 있음
- 「고유가극복 종합대책」의 단기대책 중 근로자·자영업자에 대한 유가환급금 지급(안)은 유가상승에 따른 중·저소득층의 유류비 부담 증가분의 일부를 소득세 환급을 통해 보전해 주는 정책으로, 2008년 7월부터 2009년 6월까지 1년간 한시적으로 시행될 계획임
 - 지급대상 기준 및 지급금액은 2008년 7월 1일부터 2009년 6월 30일까지의 기간 중에 근로를 제공한 자 또는 사업을 영위한 자로서 근로자의 경우 2007년도 총급여액이 3,000만원 이하인 자에게는 24만원이, 총급여액이 3,000만원 초과 3,600만원 이하인 자에게는 당해 총급여액을 3개 구간으로 나눈 후, 각각의 구간에 따라 18만원, 12만원, 6만원을 차등 지급
 - 자영업자의 경우 2007년도 종합소득금액이 2,000만원 이하인 자에게는 24만원이, 2,000만원 초과 2,400만원 이하인 자에게는 당해 종합소득금액을 3개 구간으로 나눈 후, 구간별로 18만원, 12만원, 6만원을 차등지급
 - 총 지원금액은 약 3조 1,400억원으로 이 중 근로자에 대한 지원액은 2조 2,800억원, 자영업자에 대한 지원액은 8,600억원으로 추정됨

- 신청 및 지급절차 근로자의 경우 2008년 9월과 2009년 3월에 원천징수 의무자를 통해 관할 세무서에 일괄 신청한 후 그 다음 월에 유가환급금을 수령하고, 자영업자는 2008년 11월과 2009년 5월에 관할 세무서에 개별적으로 신청한 후 그 다음 월에 수령함
- 유가환급금 지급(안)에서는 복무중인 병(兵)이 받는 급여만 있는 자, 일용근로 급여액만 있는 자, 농어민 또는 화물자동차 소유자, 유흥주점 등 소비성 서비스업 영위자 등을 지급대상에서 제외하고 있음
- 유가환급금 지급(안)에 소요되는 재원(3.1조원)은 대중교통·물류·농어민에 대한 유가연동 보조금 등 다른 세제부문 지원대책에 소요되는 재원(2조원)과 함께 유가상승에 따른 세수증가 예상분(3.2조원)과 정부가 항구적인 세수 증가분으로 추정하는 초과세수 중 감세잔여 재원(2조원)에서 조달할 계획임

3. 유가환급금 지급(안) 평가

가. 지급대상 선정상의 문제

(1) 정책대상 범위의 문제

- 유가환급금 지급(안)은 고유가로 인한 중·저소득 근로자와 영세 자영업자의 부담완화에 정책의 초점을 두고 있음
 - 그러나 행정부 추산에 따른 유가환급금의 지급대상 범위를 보면, 소득세 납부 대상자 총 1,760만 명 중 78.4%에 해당하는 1,380만 명이 유가환급금을 지급받을 것으로 추정되어 당초 선별지원 원칙과 달리 유가환급금 지급 대상이 매우 광범위함

- 근로자와 자영업자 중 소득세 납부대상자 대다수에 대하여 한시적으로 3조 1,400억원에 이르는 유가환급금을 지급하는 것은 고유가로 인해 어려움을 겪고 있는 중·저소득층을 선별적으로 지원하겠다는 당초의 정책목표에는 부합하지 않음
- 정책지원의 필요성이 보다 큰 일용근로자 등 근로취약계층이 유가환급금 지급대상에서 배제되고 있어 정책대상 선별에 있어 사각지대의 문제가 심각함
 - 통계청의 고용동향에 따르면 2007년도 우리나라 경제활동인구 총 2,421만 6천명으로 이 중 이번 유가환급금 수혜대상은 경제활동인구 중 비교적 사업소득금액이 높은 자영업주(604만9천명)의 일부나 고용형태가 안정적인 상용근로자(862만명)가 대부분임
 - 경제활동인구 중 실업자(78만3천명), 무급가족종사자(141만3천명), 임시·일용직근로자(735만명) 등 취약계층의 상당수가 지급대상에서 제외됨
 - 국세청 집계에 따르면, 2007년도 고용기간이 3개월 미만(건설종사자는 1년)의 일용근로자 수는 475만 명임. 이렇게 볼 때 이번 유가환급금 지급(안)에서 제외되는 일용근로자·무급가족종사자 등 근로취약계층은 약 700만 명에 이를 것으로 추정됨.
- 일용근로자·무급가족종사자 등 700만 명에 달하는 근로취약계층을 제외한 중·저소득층 지원 대책은 실효성이 떨어질 가능성이 높음
 - 유가환급금 지급대상 기준소득 금액을 정책의 취지에 맞게 하향 조정하고, 정책 지원의 필요성이 보다 큰 일용근로자 등 근로취약계층이 유가환급금 지급대상에 포함될 수 있도록 지급기준을 보완하는 등 정책대상 범위를 재조정 할 필요가 있음

(2) 유가환급금 지급기준의 문제

- 근로자·자영업자에 대한 유가환급금 지급기준은 소득세 납부대상자의 기준 소득기간(2007년 1월~12월) 중의 소득금액을 고려하여 유가환급금 지급 여부와 금액을 결정하는 인별·단일 소득기준임
 - 이는 가구별 소득수준, 재산정도 및 지출소요 등을 고려하지 않아 맞벌이 가구에 유리하게 작용하는 등 정책의 형평성을 저해할 소지가 있음
- 행정부는 현행 소득세 제도는 “부부합산과세”가 아니고 “개인별 과세”체계로서 맞벌이 부부의 경우 부부가 각각 소득세를 납부한다는 점에서 각자가 낸 소득세의 일정부분을 돌려받는 것이 타당하다는 입장임
- 소비지출 등 대부분 경제활동은 가구단위로 이루어지고 있는 점을 고려하여 현재 국민기초생활보장제도, 근로장려세제(EITC) 등 상당수 경제·복지 정책들이 정책대상자 선별기준을 가구단위로 하고 있음을 감안할 때 인별·단일소득을 기준으로 한 유가환급금 지급(안)은 정책의 형평성과 실효성을 저해할 소지가 큼
 - 부부합산소득, 부양가족 등에 관한 사항도 함께 고려할 수 있도록 유가환급금 지급기준을 재정비할 필요가 있음

나. 유가환급금 지급 정책의 운용상의 문제

- 행정부는 지난 6월 근로자·자영업자에 대한 유가환급금 정책을 도입하기 위하여 「조세특례제한법 일부개정법률안(2008.6.23)」을 국회에 제출하였음
 - 고유가대책 등의 시행을 목적으로 편성한 「2008년도 제1회 추가경정예산안」에는 유가환급금에 관한 사항이 반영되어 있지 않음

- 유가환급금 제도의 도입과 관련하여 행정부는 이를 ‘소득세 환급’으로서 해당 정책의 시행을 위한 세법개정 절차는 거치되, 유가환급금의 재원마련과 환급금의 지급에 대하여는 예산총계주의의 예외로 보아 세입·세출예산 외로 운영한다는 계획임
 - 유가환급금에 관한 사항을 관련 세법에 규정하되, 유가환급금 지급재원을 소득세수에서 조세 환급금 명목으로 차감시켜 세입예산에 반영하지 않고, 유가 환급금 지급액도 세출예산에 반영 없이 운영할 계획임
- 유가환급금을 세입·세출에 반영하지 않고 운영하는 것에 대하여는 재정운용 측면에서 다음과 같은 사항에 대한 검토가 있어야 할 것임
 - 「국가재정법」 제17조는 수입대체경비, 현물출자, 전대차관 등 동법 제53조에 규정된 예외를 제외하고는 국가의 모든 수입과 지출을 세입세출예산에 반영하도록 하고 있음
 - 예산총계주의의 예외는 법률에 규정된 경우에 한하여 허용되므로 유가환급금을 세입·세출 외로 운용하는 것은 예산총계주의에 부합하지 않을 소지가 큼
 - 근로자 및 자영업자에 대한 유가환급금은 소득이 낮아 세금을 내지 않는 과세미달자에게도 지급되는 등 실제 납부한 소득세액과 무관하게 유가환급금 지급여부와 지급금액이 결정된다는 측면에서 조세환급(tax refund) 내지는 조세지출의 성격보다는 보조금의 성격이 강함
 - 유가환급금과 같이 일정 부분 보조금의 성격을 갖는 재정지원 사업을 조세 환급액으로 보아 세입·세출예산에 반영함 없이 운영할 경우 재정집행의 투명성을 저해할 소지가 있고, 국가재정 규모가 실제보다 과소평가되는 등의 문제가 예상됨

- 재원 조달과 관련하여 정부는 유가상승에 따른 세수증가 예상분과 항구적인 세수증가분 등을 활용할 계획임을 밝히고 있으나, 유가환급금의 실질적인 재정지출을 수반하는 점을 감안할 때 유가환급금 지급재원으로서의 세입예산에 대한 국회심의회가 이루어지는 것이 바람직함
- 유가환급금 지급정책을 관련 세법에 규정하여 법적 근거를 두는 것과는 별개로, 세입·세출예산에 반영하여 운영하는 방안이 검토되어야 함

다. 유가환급금 지급(안) 효과 분석

- 전체 표본 가구 11,040가구 중 유가환급금 지급대상 가구는 7,204가구로 전체 가구에서 차지하는 비중이 65.25% 수준임
 - 소득분위별로 보면, 1분위의 53.89%, 2분위의 79.53%, 3분위의 69.11%, 4분위의 70.20%, 5분위의 53.53%가 지급대상임
 - 전체 지급대상 가구에서 각각의 소득분위가 차지하는 비중을 살펴보면 1분위 가구가 16.52%, 2분위 가구가 24.38%, 3분위 가구가 21.18%, 4분위 가구가 21.52%, 5분위 가구가 16.41%임
 - 1분위 가구 중 유가환급금 지급대상 가구 비중이 낮은 것은 저소득층 중 일용직 근로자 등이 유가환급금 지급대상에서 제외되었기 때문임

유가환급금 지급대상 가구의 비중

(단위: %)

	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
대상 가구 수	7,204	1,190	1,756	1,526	1,550	1,182
비중	65.25	53.89	79.53	69.11	70.20	53.53
대상 가구 중 비중	100.00	16.52	24.38	21.18	21.52	16.41

주: 전체 가구수는 11,040가구이며, 분위별 총가구수는 2,208가구임

- 통계청에서 발간하는 가계조사 2007년 자료를 사용하여 분석한 결과, 유가환급금은 가구의 가처분소득을 약 0.94% 증가시키는 것으로 파악됨
 - 유가환급금 지급에 따른 소득분위별 가구 가처분소득 증가율은 1분위 3.21%, 2분위 1.51%, 3분위 1.07%, 4분위 0.79%, 5분위 0.48%임

유가환급금에 지급에 따른 가구 가처분 소득의 증가규모(환급금 수령가구)

(단위: 천원, %)

	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
경상소득	32,828	8,091	18,731	29,353	42,590	69,001
시장소득	31,668	7,126	17,701	27,988	41,631	67,453
가처분소득1	29,819	7,606	17,368	27,187	38,683	61,207
가처분소득2	30,100	7,850	17,630	27,478	38,990	61,503
증감	281 (0.94)	244 (3.21)	262 (1.51)	291 (1.07)	306 (0.79)	296 (0.48)
관측수	7,204	1,190	1,756	1,526	1,550	1,182

주 1. 경상소득은 가구의 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 등을 총합을, 시장소득은 경상소득에서 공적 이전소득을 제한 것을 의미함. 가처분소득1 은 경상소득에서 각종 조세 및 사회보장기여금을 제한 것이며, 가처분소득 2는 가처분 소득1에 유가환급금을 더한 가구소득을 의미함

2. ()는 증가율을 의미

- 유가환급금액의 소득분위별 배분상태를 분석한 결과, 전체 유가환급금액 중 소득 1분위에 배분되는 규모는 약 14.38%이며, 2분위에 22.80%, 3분위에 21.98%, 4분위에 23.52%, 5분위에 17.32%가 배분되는 것으로 측정됨

유가환급금액의 소득분위별 배분상태

(단위: %)

1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
14.38	22.80	21.98	23.52	17.32

- 유가환급금의 빈곤완화효과는 미미한 수준에 그치고 있는 것으로 나타남
 - 절대적 빈곤선을 기준으로 볼 경우 유가환급금은 빈곤율을 약 2.83%, 빈곤갭율을 약 0.44% 감소시키는 것으로 측정됨
 - 상대적빈곤선을 기준으로 볼 경우, 유가환급금은 빈곤율을 약 0.85%, 빈곤갭율을 약 1.08% 감소시키는 것으로 측정됨
 - 유가환급금의 빈곤완화 효과가 미미한 것은 총 3조 1,400억원에 달하는 재원이 특정 목표 집단 설정 없이 광범위하게 지급되기 때문임
 - 명확한 목표집단 선정 없이 정책이 시행될 경우, 실제 의도했던 민생안정이라는 효과를 달성하는데 어려움이 있을 수 있음을 시사함

유가환급금의 빈곤개선효과

(단위: %)

		경상소득	시장소득	가처분 소득1(A)	가처분 소득2(B)	증감율 (A→B)
절대적 빈곤선 기준	빈곤율	12.97	17.14	14.17	13.77	-2.83
	빈곤갭율	38.48	50.41	40.28	40.10	-0.44
상대적 빈곤선기준	빈곤율	18.76	19.90	17.94	17.79	-0.85
	빈곤갭율	40.86	51.33	41.85	41.40	-1.08

4. 요약 및 정책시사점

- 분석결과에 따르면 유가환급금 지급(안)은 환급금 지급대상 선정범위 및 기준과 정책목표 간의 괴리가 큰 것으로 나타나, 중·저소득층의 경제적 부담을 완화하고자 하는 정책목표를 달성하는데 어려움이 있을 것으로 분석됨

- 유가환급금 지급재원이 1년 간 총 3조1,400억원에 이르는 규모임을 감안할 때, 유가환급금 제도의 낮은 실효성은 국민부담을 증가시키고, 재정건전성을 악화시키는 등 국가재정에도 부정적인 영향을 줄 것임
- 본 보고서의 평가결과를 통해 다음과 같은 정책시사점을 제시할 수 있음
 - 유가환급금 지급대상 기준소득 금액을 정책의 취지에 맞게 하향 조정하고, 일용근로자 등 근로취약계층이 지급대상에 포함될 수 있도록 지급 기준을 보완하는 등 정책대상 범위를 재조정 할 필요가 있음
 - 민생안정이라는 정책목표를 고려한다면 부부합산소득, 부양가족 등을 고려할 수 있도록 유가환급금 지급기준을 재정비할 필요가 있음
 - 소득이 동일해도 근로를 제공하거나 사업을 영위하는 가구원의 수에 따라 유가환급금이 달라지는 등 정책의 형평성이 저해될 우려가 있음.
 - 유가환급금 지급을 관련 세법에 규정하여 법적 근거를 두는 것과는 별개로 세입·세출예산에 반영하여 운영하는 방안이 검토되어야 함
 - 유가환급금과 같이 일정 부분 보조금의 성격을 갖는 재정지원 사업을 조세 환급액으로 보아 세입·세출예산에 반영하지 않고 운영할 경우 「국가재정법」17조에 따른 예산총계주의 원칙에 부합하지 않을 소지가 큼
 - 이로 인해 유가환급금의 재정집행의 투명성을 저해하고, 국가재정 규모가 실제보다 과소평가되는 등의 문제가 예상됨

〈목 차〉

요 약 / iii

I. 문제제기 / 1

II. 유가환급금 지급(안) 개요 / 3

- 1. 유가환급금 지급(안)의 주요 내용 3
- 2. 채원조달 계획 7

III. 유가환급금 지급(안) 평가 / 9

- 1. 지급대상 선정상의 문제 9
- 2. 지급정책 운용상의 문제 14
- 3. 유가환급금 지급(안) 효과 분석 16

IV. 요약 및 정책시시점 / 25

참고문헌 / 27

부록 : 세부담 경감정책에 관한 기존 연구 검토 / 31

〈표 목차〉

[표 1] 고유가극복 종합대책 주요 내용	4
[표 2] 유가환급금 지급(안) 주요 내용	6
[표 3] 고유가대책 재원조달계획	8
[표 4] 유가환급금 지급 기준 및 금액	9
[표 5] 2007년도 15세이상인구 고용실태	11
[표 6] 유가환급금 지급대상 가구의 비중	19
[표 7] 유가환급금에 지급에 따른 가구소득 증가규모(전체가구)	20
[표 8] 유가환급금에 지급에 따른 가구소득 증가규모(환급금 수령가구)	21
[표 9] 유가환급금액의 소득분위별 배분상태	21
[표 10] 유가환급금의 빈곤개선 효과	23

I. 문제제기

최근 국제 유가급등으로 인해 국내 경기가 둔화되고 저소득·취약계층을 중심으로 고유가로 인한 어려움이 가중되고 있다. 이에 행정부는 2008년 6월 근로자·자영업자에 대한 유가환급정책 및 신재생에너지 개발·보급 확대 등의 내용을 담고 있는 총 10.5조원 규모의 「고유가극복 종합대책」을 발표하였다.

「고유가극복 종합대책」에 따르면 행정부는 일정한 기준 소득금액 이하의 근로자 및 자영업자에 대하여 소득세 환급형식으로 1인당 최대 24만원까지 유가환급금을 지급하는 정책을 2008년 7월부터 2009년 6월까지 1년간 한시적으로 도입하여 운용할 계획이다.

고유가로 인한 중·저소득층의 경제적 부담 완화라는 목표 하에서 추진되고 있는 유가환급금 지급(안)은 총 지원규모가 3조 1,400억원에 달하는 것으로 추정되고 근로자와 자영업자의 가처분소득에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 경제 사회적 파급력이 큰 정책으로 평가되고 있다. 그런데 최근 지급대상 선정 범위와 기준이 정책목표와의 괴리가 커 정책의 실효성 떨어질 것으로 예상되는 등 유가환급금 지급(안)과 관련된 몇 가지 문제가 제기되고 있다. 이에 본 보고서에서는 관련 연구 및 실제 가계소득에 미치는 영향 분석 등을 통해 유가환급금 지급(안)에 대해 평가해 보고자 한다. 이를 통해 유가환급금 정책에 관한 국회 심의가 보다 면밀하게 이루어지는데 기여하고자 한다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제 II장에서는 유가환급금 지급(안)의 주요 내용을 간략히 살펴본다. 제 III장에서는 유가환급금 지급대상의 선정범위와 기준이 정책목적에 부합하도록 설계되어 있는지에 대한 문제를 제기한 후 통계청 가계조사자료를 이용하여 유가환급금 지급이 가구 소득구조에 미치는 영향, 소득분위별 유가환급금의 배분상태, 유가환급금의 빈곤개선 효과 등을 실증분석 한다. 또한 유가환급금을 ‘조세환급금’으로 보아 일반적인 조세지출과 마찬가지로 세입·세출예산에 반영 없이 운용하는 것이 국가재정규모를 명확히 하고자하는 ‘예산총계주의 원칙’에 부합하는 것인지를 검토한다. 이와 같은

검토가 필요한 이유는 유가환급금 지급(안)은 소득세 환급방식을 취하고 있지만 면세점 이하 자에 대한 지급액이 전체 지원금액의 약 58%에 이를 것으로 추정되는 등 실질적으로는 보조금의 성격이 강한 것으로 평가할 수 있기 때문이다. 마지막으로 제 IV장에서는 논의를 요약하고, 유가환급금 지급(안)과 관련된 정책시사점을 제시하였다. 한편 본 보고서에서는 부록을 통해 유가환급금 지급과 유사한 해외사례로서 각종 감세정책의 효과에 대한 이론적 실증적 연구결과를 소개하였다. 부록의 내용은 현재 행정부가 제출하고 있는 유가환급금 지급(안)이 어떠한 경제 사회적 파급효과를 가질 지 이해하는데 도움을 줄 뿐만 아니라, 각종 감세 관련 정책의 효과를 이해하는 데에도 도움이 될 것으로 기대한다.

II. 유가환급금 지급(안) 개요

1. 유가환급금 지급(안)의 주요 내용

행정부가 지난 6월 발표한 「고유가극복 종합대책」은 고유가로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 근로자와 자영업자 등에 대한 지원책, 에너지 절약을 위한 구조조정 지원책, 그리고 장기 에너지 확보 기반 강화를 위한 정책 등을 포함하고 있다. 보다 구체적으로 보면 우선 근로자와 자영업자의 경제적 어려움을 완화하기 위해 유가 환급금 지급, 사업용 차량 및 농어민에 대한 유가 연동 보조금 지급, 저소득층에 대한 유가보조금 지급, 전기 및 가스요금에 대한 지원 등을 실시할 예정이다. 에너지 절약을 위한 구조조정 지원정책으로는 어선감척 사업 지원, 에너지 절약사업 확대, 에너지 절약시설 투자에 대한 세액공제 확대 등이 추진이 된다. 그리고 장기 에너지 확대 기반 강화를 위한 정책으로는 신재생 에너지 개발 및 보급사업 지원 확대, 에너지 자원 확보를 위한 석유공사 출자 확대 등의 정책이 포함되어 있다.

이번 「고유가극복 종합대책」에 사용되는 총 소요재원은 10조 4,930억원으로 추정되고 있다. 이중 근로자·자영업자에 대한 유가환급금 지급 등 단기적인 부담 경감 대책에 전체 재원의 약 80%에 달하는 8조 4,350억원이 사용되고, 에너지 절약을 위한 구조조정 사업에 6,040억원, 그리고 장기에너지 기반 확보를 위한 정책에 1조 4,540억원이 소요될 것으로 추정되고 있다. 개별 사업으로 보면 사업용 차량 및 농어민에 대한 유가연동 보조금 지급에 총 3조 7,070억원이 지원되며, 근로자와 자영업자에 대한 유가환급금 지급에 약 3조 1,400억원이 소요될 것으로 추정되고 있다.

[표 1] 고유가극복 종합대책 주요 내용

(단위 : 억원)

	주요 대책	재정소요
단기적 부담경감	○ 근로자·자영업자에 대한 유가환급금	31,400
	- 근로자에 대한 유가환급금 지급	22,800
	- 자영업자에 대한 유가환급금 지급	8,600
	○ 사업용 차량·농어민에 대한 유가연동 보조금 등	37,070
	- 대중교통·물류에 대한 유가연동 보조금	29,870
	- 농어민에 대한 유가연동 보조금	4,600
	- 1톤 이하 자가 화물차 유류세 환급	2,600
	○ 저소득층 부담경감	3,330
	- 저소득층·장애인 가구 유가보조금 지급	2,140
	- 저소득층 난방 유류세 인하	1,100
○ 전기·가스 요금 안정지원	12,550	
- 전기요금 원료비 누적적자 50% 보전	8,350	
- 가스요금 원료비 누적적자 50% 보전	4,200	
소 계	84,350	
에너지 절약 등 구조조정	○ 구조조정과 제도개선	2,540
	- 물류·석유 업계 유통구조 개선 등	-
	- 어선 감척사업 확대	2,540
	○ 에너지 절약구조로의 전환	3,500
	- CNG 버스 확대	300
	- 에너지 절약사업 확대	1,100
	- 저소득층 난방시설 등 개선	600
- 공공기관 10% 에너지 절감	500	
- 에너지 절약시설 투자에 대한 세액공제 확대	1,000	
소 계	6,040	
장기 에너지 기반 확보	○ 신재생에너지 사용 확대	3,540
	- 신재생에너지 개발 및 보급사업 지원 확대	2,120
	- 신재생에너지 설비자금 확대	500
	- 신재생에너지 R&D 투자 확대	500
	- 신재생에너지 지방보급사업 확대	420
	○ 에너지 자원 확보	11,000
	- 유전개발 용자지원 확대	1,000
	- 석유공사 출자 확대	6,000
- 자원개발펀드 지원	3,000	
- 해외자원개발 지원	1,000	
소 계	14,540	
총 계		104,930

자료 : 「고유가 극복 종합대책(2008.6.8)」

「고유가극복 종합대책」의 단기대책 중 근로자·자영업자에 대한 유가환급금 지급(안)은 유가상승에 따른 중·저소득층의 유류비 부담 증가분의 일부를 소득세 환급을 통해 보전해 주는 정책으로, 2008년 7월부터 2009년 6월까지 1년간 한시적으로 시행될 계획이다. 유가환급금 지급(안)은 총 지원규모가 3조 1,400 억원에 달하고 근로자와 자영업자의 가처분소득에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 경제 사회적 파급력이 큰 정책으로 평가되고 있다.

현재 행정부는 중·저소득층(1~3분위)의 월 교통비 증가액 4만원의 50% 수준에 해당하는 금액을 기준으로 1인당 최대 연 24만원의 유가환급금을 지급할 계획이다. 유가환급금의 구체적인 지급대상 및 지급금액을 살펴보면, 2008년 7월 1일부터 2009년 6월 30일까지의 기간 중에 근로를 제공한 자 또는 사업을 영위한 자로서 근로자의 경우 2007년도 총급여액이¹⁾ 3,000만원 이하인 자에게는 24만원이 지급되며, 총급여액이 3,000만원 초과 3,600만원 이하인 자에게는 당해 총급여액을 3개 구간으로 나눈 후, 각각의 구간에 따라 18만원, 12만원, 6만원이 차등 지급될 예정이다. 자영업자의 경우에는 2007년도 종합소득금액이 2,000만원 이하인 자에게는 24만원이 지급되며, 2,000만원 초과 2,400만원 이하인 자에게는 당해 종합소득금액을 3개 구간으로 나눈 후, 구간별로 18만원, 12만원, 6만원이 차등 지급될 예정이다. 유가환급금의 총 지원금액은 약 3조1,400억원으로 이 중 근로자에 대한 지원액은 2조 2,800억원, 자영업자에 대한 지원액은 8,600억원으로 추정되고 있다.

유가환급금의 신청 및 지급절차는 근로자의 경우 2008년 9월과 2009년 3월에 원천징수 의무자를 통해 관할 세무서에 일괄 신청한 후 그 다음 월에 유가환급금을 지급받으며, 자영업자는 2008년 11월과 2009년 5월에 유가환급금을 신청한 후 그 다음 월에 지급받도록 하고 있다. 또한 근로자 또는 자영업자 중복무중인 병(兵), 일용근로자, 농어민 또는 화물자동차 소유자 및 유흥주점 등 소비성 서비스업 영위자의 경우 행정관리 상의 문제, 중복지원의 배제 등을 이유로 유가환급금 지급대상에서 제외되었다.

1) ‘총급여액’은 근로소득자의 보수총액에서 비과세 근로소득을 제외한 금액으로 각종 공제를 차감하기 전의 금액을 말한다(소득세법 제20조제2항).

[표 2] 유가환급금 지급(안) 주요 내용

	주요 내용		
정책 목적	- 유가 상승에 따른 유류비 부담 증가분의 일부를 소득세 환급을 통해 보전 * 지급금액 산정기준 : 중·저소득층(1~3분위) 월 교통비 증가액(4만원)의 50%		
지급 대상 및 지급 금액	- 2008년 7월 1일부터 2009년 6월 30일까지의 기간 중에 근로를 제공한 자 또는 사업을 영위한 자로서 다음 요건에 해당하는 자		
	근로자	자영업자	지급 금액
	2007년 총급여 · 3,000만원 이하	2007년 종합소득금액 · 2,000만원 이하	24만원
	· 3,000만원~3,200만원	· 2,000~2,130만원	18만원
	· 3,200만원~3,400만원	· 2,130~2,260만원	12만원
· 3,400만원~3,600만원	· 2,260~2,400만원	6만원	
지급 시한	- 2008년 7월부터 2009년 6월까지 1년간 한시 적용		
지원 규모	- 총 3조 1,400억원(근로자 : 2조 2,800억원, 자영업자 : 8,600억원)		
신청 및 지급 절차	- 근로자는 원천징수의무자를 통해 관할 세무서에 일괄신청 (2008년 9월, 2009년 3월), 자영업자는 개별 신청(2008년 11월, 2009년 5월) - 신청기한 종료 후 1개월 이내 국세청이 계좌이체 방식으로 지급 * 6개월 단위로 2회 지급하되, 근로자의 경우 희망 시 2009년 2월부터 매월 지급		
지급 제외	- 복무중인 병(兵)이 받는 급여만 있는 자 - 「소득세법 §14③2」에 따른 일용근로 급여액만 있는 자 - 농어민 또는 화물자동차 소유자 등 대통령령으로 정하는 자 - 유흥주점 등 소비성서비스업 영위자 중 대통령령으로 정하는 자		

자료 : 「고유가극복 종합대책(2008.6.8)」, 조세특례제한법 일부개정법률안(정부제출, 2008.6.23) 참조.

2. 재원조달 계획

「고유가극복 종합대책」을 시행하기 위한 재정 소요액 10조 4,930억원 중 근로자·자영업자에 대한 유가환급금을 포함한 세제부문 대책의 총 지원금액은 7조 570억원이며,²⁾ 행정부는 해당 지원액을 향후 1년간 예상되는 5조원 내외의 추가 세수를 활용하여 조달할 계획이다. 여기에는 수입분 부가가치세와 관세 등 유가상승에 따른 세수증가 예상분 3.2조원과 행정부가 과표 양성화 등 항구적인 세수 증가분으로 추정하는 초과세수 중 법인세 인하 등 감세정책에 소요되는 재원을 제외한 잔여 재원 2조원이 포함된다.³⁾

행정부는 「고유가극복 종합대책」의 후속조치로서 고유가 대책을 시행하기 위한 2008년도 하반기 재정지출 소요액 등을 반영하여 「2008년도 제1차 추가경정예산안(2008.6.20)」을 편성하여 국회에 제출하였으며, 고유가 종합대책 중 근로자·자영업자에 대한 유가환급금 신설 등을 내용으로 하는 「조세특례제한법 일부개정법률안(2008.6.23)」 등의 개정 법률안을 국회에 제출하였다.⁴⁾

-
- 2) 「고유가극복 종합대책」중 세제부문 지원대책으로는 근로자·자영업자에 대한 유가환급금(3조 1,400억원), 사업용 차량 및 농어민에 대한 유가연동 보조금(3조 7,070억원), 저소득층 난방 유류세 인하(1,100억원), 에너지 절약시설 투자세액공제 확대(1,000억원)가 이에 해당함. 이 중 유가연동 환급금 지원규모(3조 7,070억원)에는 경유 사용 사업자 등에 대하여 이미 시행중에 있는 유가보조금 지원액(1조 9,560억원)이 포함되어 있는바, 이를 제외할 경우 세제부문 대책 지원 규모는 약 5.1조원 정도이다.
 - 3) 정부는 2007 회계연도 초과세수 14.2조 원 중 항구적인 세입여력 증대분을 약 7조원으로 추산하고 있다.
 - 4) 「조세특례제한법 일부개정법률안(2008.6.23)」, 「교통·에너지·환경세법 일부개정법률안(2008.6.23)」, 「지방세법 일부개정법률안(2008.6.26)」

[표 3] 고유가대책 자원조달계획

재정 소요액	자원 조달 계획
총 지원 금액 : 104,930억원 (2008년 하반기 집행액 : 62,140억원)	-
- 재정지출 : 34,360억원 (2008년 하반기 집행액 : 32,600억원)	- 2007년도 세계잉여금 잔액 4.9조원을 활용* - 2008년도 추가경정 예산에 반영 - 내년 재정 지출분은 2009년도 예산에 반영
- 유가환급(세제부문) : 70,570억원 (2008년 하반기 집행액 : 29,540억원) * 기존 유가보조금 지원규모를 제외할 경우 5.1조원	- 2008년 7월부터 1년간 예상되는 5조원 내외의 추가 세수를 활용 · 유가 상승에 따른 세수 증가(수입분 부가가치세, 관세) : 3.2조원 · 항구적인 세수 증가분 중 감세 잔여 자원 : 2조원

Ⅲ. 유가환급금 지급(안) 평가

1. 지급대상 선정상의 문제

가. 정책대상 범위의 문제

행정부는 고유가 극복을 위한 단기대책으로 유류세 인하와 같은 획일적인 지원 방식을 지양하고 고유가를 감내하기 어려운 계층을 대상으로 선별적, 직접적으로 지원하는 방식을 채택하고 있다. 유가환급금 지급(안)도 고유가로 인한 중·저소득 근로자와 영세 자영업자의 부담완화에 정책의 초점을 두고 있다.

[표 4] 유가환급금 지급 기준 및 금액

구 분	지급 기준	지급 금액
근로자 (980만명, 전체 1,300만명의 78%)	2007년 총급여 3,000만원 이하 (900만명, 전체의 72%)	24만원 지급
	2007년 총급여 3,000~3,600만원 (80만명, 전체의 6%)	3개 구간 감액지급 (18·12·6만원)
자영업자 (400만명, 전체 460만명의 87%)	2007년 종합소득금액 2,000만원 이하 (390만명, 자영업자의 85%)	24만원 지급
	2007년 종합소득금액 2,000~2,400만원 (10만명, 자영업자의 2%)	3개 구간 감액지급 (18·12·6만원)

주: 지급 대상자 구간별 인원은 기획재정부 추산

자료: 「고유가극복 종합대책(2008.6.8)」

그러나 행정부 추산에 따른 유가환급금의 지급대상 범위를 보면, 소득세 납부 대상자 총 1,760만 명 중 78.4%에 해당하는 1,380만 명이 유가환급금을 지급받을 것으로 추정되고 있다. 이는 당초 선별지원 원칙과 달리 유가환급금 지급 대상이 매우 광범위함을 보여주는 것이다. 예를 들어 근로소득자에 대한

유가환급금 지급 상한액인 3,600만원은 2007년도 통계청 가계조사에 따른 우리나라 가구소득 10분위 중 7분위 소득(3,319만원)을 상회하는 금액에 해당한다.⁵⁾

이와 같이 근로자와 자영업자 중 소득세 납부대상자 대다수에 대하여 한시적으로 3조 1,400억원에 이르는 유가환급금을 지급하는 것은 고유가로 인해 어려움을 겪고 있는 중·저소득층을 선별적으로 지원하겠다는 당초의 정책목표에는 부합하지 않는 것으로 보인다. 무엇보다 유가상승으로 인한 정책지원의 필요성이 보다 큰 일용근로자 등 근로취약계층이 유가환급금 지급대상에서 배제⁶⁾되고 있어 유가환급금 정책대상 선별에 있어 사각지대의 문제가 심각한 것으로 분석된다. 통계청의 고용동향에 따르면 2007년도 우리나라 경제활동인구 총 2,421만 6천 명 중 이번 유가환급금 수혜대상은 경제활동인구 중 비교적 사업소득금액이 높은 자영업주(604만 9천명)의 일부나 고용형태가 안정적인 상용근로자(862만 명)가 대부분이며, 실업자(78만 3천명), 무급가족종사자(141만 3천명), 임시·일용직근로자(735만 명) 등 취약계층의 상당수가 유가환급금 지급대상에서 제외될 것으로 예상된다.⁷⁾ 국세청 집계에 따르면, 2007년도 고용기간이

-
- 5) 유가환급금 지급기준이 인별 기준이므로 2007년도 통계청 가계조사 중 가구소득이 아닌 근로자 가구의 가구주 연평균 근로소득과 비교하였다. 또한 근로자에 대한 유가환급금 지급 기준액인 “총급여액”은 근로자의 연간 근로소득 총액에서 비과세 근로소득을 제외한 금액이므로 근로자가 실제 지급받는 근로소득 총액은 “총급여액”보다 높은 수준이다.
 - 6) 「조세특례제한법 일부개정법률안(정부제출, 2008.6.23)」 제100조의27제6항 제2호를 보면, “2008년7월1일부터 2009년6월30일까지의 기간 중 소득세법 제14조제3항제2호에 따른 급여만 있는 자”로 되어 있다. 유가환급금 지급대상에서 제외되는 소득세법 14조제3항제2호)에 따른 ‘일용근로자’는 1일 또는 시간으로 급여를 계산하여 지급받는 근로자(일당, 파트타임, 아르바이트 등)로서 동일 고용주에게 3월(건설종사자는 1년) 이상 계속하여 고용되어 있지 않는 근로자를 말한다(소득세법 시행령 제20조제1항).
 - 7) 통계청 경제활동인구조사의 취업형태별 분류기준으로 ‘자영업주’는 고용주와 자영업자를 합한 개념이며, ‘무급가족종사자’는 동일가구 내 가족이 경영하는 사업체·농장에서 무보수로 일하는 자이고, ‘임시근로자’는 고용계약 설정자의 경우 고용계약기간이 1월 이상 1년 미만인 자를, 고용계약 미설정자는 일정한 사업(완료 1년 미만)의 필요에 의해 고용된 자를 말하며, ‘일용근로자’는 고용계약기간이 1개월 미만인 자 또는 매일매일 고용되어 근로의 대가를 일급 또는 일당제 급여를 받는 자가 이에 해당됨. 따라서 소득세법에 따른 일용근로자는 경제활동인구조사의 일용근로자와 임시근로자 중 1개월에서 3개월 미만(건설종사자는 1년 미만)기간 동안 고용된 자를 포괄하는 개념이다.

3개월 미만(건설종사자는 1년)의 일용근로자 수는 475만 명이다.⁸⁾ 이렇게 볼 때 이번 유가환급금 지급(안)에서 제외되는 일용근로자·무급가족종사자 등 근로취약계층은 약 700만 명에 이를 것으로 추정된다.

[표 5] 2007년도 15세 이상 인구 고용실태

(단위: 천명, %)

15세 이상 인구 39,1701(100.0)		비경제활동인구 14,954(38.2)	
경제활동인구 24,216(61.8)		구직단념자 108	
취업자 23,433	· 자영업주	6,049	
	· 상용근로자	8,620	
	· 무급가족종사자	1,413	
	· 임시근로자	5,172	
	· 일용근로자	2,178	
실업자 783			

자료: 통계청, 「2007년 고용동향」

행정부에서는 일용근로자 등을 유가환급금 지급대상에서 제외한 이유로 행정상 관리곤란, 부당환급 등을 들고 있다. 또한 행정부는 일용근로자의 상당 부분이 기초생활보호대상자에 포함되어 에너지보조금(월2만원)을 지급받을 수 있기 때문에 별다른 문제가 없다는 입장을 보이고 있다.⁹⁾ 그러나 에너지보조금은 유가환급금과 별도로 저소득층의 광열·교통비 부담을 경감하기 위하여 1년간 한시적으로 기초생활보장 수급가구(86만 가구) 및 중증 장애인가구(3만 가구)에게 지원되는 것으로,¹⁰⁾ 주로 경제활동을 수행하기 어려운 빈곤층을 대상으로 한

8) 국세청이 집계한 일용근로자 수는 2007년도 일용근로자를 고용한 사업자가 제출한 ‘일용근로소득 지급조서’ 제출실적이며, 소득세법 제14조제3항제2호에 따른 일용근로자가 기준이므로 이를 통해 이번 유가환급금 지급(안)에서 제외되는 일용근로자의 대략적인 규모를 파악할 수 있을 것이다.

9) 「고유가극복 종합대책 관련 설명자료(2008.6.10)」참조

10) 정부는 「고유가극복 종합대책(6.8)」의 일환으로 2008 회계연도 제1차 추가경정예산안에서 저소득층 에너지보조금 837억원을 편성하였다.

지원사업이다.¹¹⁾ 그리고 그 지원 가구 수도 약 89만 가구에 불과하다. 따라서 이를 일용근로자 등 근로취약계층에 대한 보완책으로 보기는 어려울 것이다.

유가환급금 정책이 실질적인 서민생활 안정에 기여하기 위해서는 무엇보다 정책의 선별성(targeted)이 확보되어야 하며, 이를 통해 정책의 혜택이 중·저소득층에 집중될 수 있어야 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 이번 유가환급금 지급(안)에서 제외되는 일용근로자·무급가족종사자 등 근로취약계층은 700만 명에 달하며, 이들을 제외한 중·저소득층 지원대책은 실효성을 떨어질 가능성이 높다. 따라서 유가환급금 지급(안)의 정책목표 달성을 위해서는 유가환급금 지급대상 선정기준의 조정이 필요할 것으로 보인다. 유가환급금 지급대상 기준소득 금액을 정책의 취지에 맞게 하향 조정하고, 정책지원의 필요성이 보다 큰 일용근로자 등 근로취약계층이 유가환급금 지급대상에 포함될 수 있도록 지급기준을 보완하는 등 정책대상 범위를 재조정할 필요가 있다.¹²⁾

나. 유가환급금 지급기준의 문제

근로자·자영업자에 대한 유가환급금 지급기준은 소득세 납부의무자 개인별로 기준 소득기간(2007년 1월 ~ 12월) 중의 소득금액만을 고려하여 유가환급금 지급여부와 금액을 결정하는 인별·단일 소득기준을 취하고 있는데, 이는 가구별 소득수준, 재산정도 및 지출소요 등을 고려하지 않아 맞벌이 가구에 유리하게

11) 보건복지부의 「2006년 국민기초생활보장 수급자 현황」에 따르면 2006년 기준 기초생활보장 수급자 153만명(83만2천가구) 중 15세이상 세대원의 취업현황을 보면, 수급자 중 77.9%는 비경제활동인구이고, 22.1%만이 경제활동인구로서 이 중 85.8%가 임시·일용직 또는 실직 상태로 고용 불안정 상태인 것으로 조사되었다.

12) 행정부는 유가환급금 지급대상에서 일용근로자를 제외한 이유로 행정상 관리곤란, 부정환급의 소지를 들고 있는바, 일용근로자는 동일 고용주에게 3월(건설종사자는 1년)이상 계속하여 고용되어 있지 않은 근로자이므로 일반 근로자와 같이 근로소득 원천징수 의무자를 통한 유가환급금의 일괄신청이 곤란하고, 부당환급 행위를 관리하기 어려운 측면은 어느 정도 인정된다. 그러나 일용근로자에 대한 과세당국의 관리가 전혀 이루어지지 않았던 과거와 달리 2009년 ‘근로장려세제’의 시행에 앞서 2006년부터 국세청은 일용근로자의 정확한 소득파악을 위하여 분기별로 ‘일용근로소득 지급조서’를 제출하는 제도를 시행 중에 있는바, 일용근로자에 대한 현재의 소득파악 인프라를 적극 활용하여 이들 계층에 대한 실질적 지원을 위한 보완책을 강구해 볼 여지가 있는 것으로 보인다.

작용하는 등 정책의 형평성을 저해할 소지가 있다.¹³⁾

이에 대하여 행정부는 현행 소득세 제도는 “부부합산과세”가 아니고 “개인별 과세”체계로서 맞벌이 부부의 경우 부부가 각각 소득세를 납부한다는 점에서 각자가 낸 소득세의 일정부분을 돌려받는 것이 타당하며, 유가환급금의 취지가 유가상승으로 어려움을 겪는 저소득층의 교통비 등을 지원하는 것이므로 가구별 기준보다 “인별” 기준으로 지원하는 것이 바람직하다는 입장이다. 또한 종전의 이자배당 등 자산소득에 대하여 채택하였던 부부합산과세제도가 혼인한 부부에 대해 차별대우라는 이유로 헌법재판소에서 내린 위헌 판결(2001헌바82)을 근거로 인별 지원기준의 타당성을 지지하고 있다.¹⁴⁾

유가환급금 정책은 고유가 상황에 대한 단기적인 대책으로 이를 1년간 한시적으로 도입하려는 것이므로 정책의 시의성을 확보하고 집행의 실효성을 제고한다는 측면에서 지급기준을 인별·단일 소득기준으로 간소화하는 것은 어느 정도 불가피한 측면이 인정될 수도 있을 것이다. 그러나 유가환급금 지급기준은 다음과 같은 이유로 정책의 형평성과 실효성을 저해할 소지가 큰 것으로 판단된다. 첫째, 우리나라 소득세 과세제도가 개인별 과세를 기초로 하고 있지만 소비지출 등 대부분 경제활동은 가구단위로 이루어지고 있으며, 경제활동을 통해 얻어지는 경제주체의 복지수준도 그 경제주체가 어떤 가구에 속해 있느냐에 따라 달라질 수 있다. 둘째, 부부합산과세제도에 대한 위헌결정은 조세부담과 관련하여 합리적인 이유 없는 차별을 시정하기 위한 것이지 조세환급이나 보조금 등 재정지원의 기준을 부부합산 소득 등 가구단위를 기준으로 할 것인지 여부와는 별개의 문제다. 셋째, 이러한 이유로 현재 국민기초생활보장제도, 근로장려세제(EITC)¹⁵⁾ 등 상당수 경제·복지 정책들이 정책의 형평성과 실효성을 제

13) 예를 들어 홑벌이 가구의 가구주 근로소득 금액(총급여)이 3,601만원인 경우 유가환급금 대상에서 배제되지만 맞벌이 부부의 근로소득 금액(총급여)이 각각 3,000만원으로 가구소득이 6,000만원인 경우에는 1년 동안 48만원의 유가환급금을 지원받을 수 있다.

14) 「고유가극복 종합대책 관련 설명자료(2008.6.10)」 참조

15) 2009년부터 시행될 예정인 근로장려세제는 근로소득자 가구(부부합산 소득기준 적용)를 대상으로 소득기준 외에 부양가족, 재산, 주택소유 여부를 부가기준으로 적용하고 있다.

고하기 위하여 정책대상자 선별기준을 가구단위로 하고 있음을 주지할 필요가 있다. 따라서 부부합산소득, 부양가족 등에 관한 사항도 함께 고려할 수 있도록 유가환급금 지급기준을 재정비할 필요가 있다.

2. 지급정책 운용상의 문제

행정부는 지난 6월 근로자자영업자에 대한 유가환급금 정책을 도입하기 위하여 「조세특례제한법 일부개정법률안(2008.6.23)」을 국회에 제출하였다. 그런데 고유가대책 등의 시행을 목적으로 편성한 「2008년도 제1회 추가경정예산안(2008.6.20)」에는 유가환급금에 관한 사항이 세입·세출예산안으로 반영되어 있지 않다. 유가환급금 제도의 도입과 관련하여 행정부는 이를 ‘소득세 환급’으로서 해당 정책의 시행을 위한 세법개정 절차는 거치되, 예산총계주의의 예외로 보아 세입·세출예산 외로 운영한다는 계획이다.¹⁶⁾ 즉, 유가환급금에 관한 사항을 관련 세법에 규정하되, 유가환급금 지급재원을 소득세수에서 조세 환급금 명목으로 차감시켜 세입예산에 반영하지 않고, 유가환급금 지급액도 세출예산에 반영 없이 운영하게 된다.

그러나, 유가환급금을 세입·세출에 반영하지 않고 운영하는 것에 대하여는 재정운용 측면에서 다음과 같은 사항에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 첫째, 「국가재정법」 제17조는 수입대체경비, 현물출자, 전대차관 등 동법 제53조에 규정된 예외를 제외하고는 국가의 모든 수입과 지출을 세입·세출예산에 반영하도록 하고 있다. 예산총계주의의 예외는 법률에 규정된 경우에 한하여 허용되므로 유가환급금을 세입·세출 외로 운용하는 것은 예산총계주의에 부합하지 않을 소지가 있다.

16) 개정안 제130조의 30을 보면 “제1항에 따라 결정된 유가환급금은 제100조의29에 따라 유가환급금을 신청한 자가 해당연도에 이미 납부한 소득세액으로 본다”는 규정을 두고 있어 지급대상자의 유가환급금이 2007년도 기준 납부 소득세액보다 많은 경우에도 그 차액을 이미 납부한 소득세액으로 간주하도록 하고 있다. 이는 유가환급금 정책을 조세 과오납 등에 따른 일반적인 조세환급 내지는 조세감면 등 조세 특례에 따른 조세지출로 보아 세입세출예산 외로 운영하겠다는 취지로 이해된다.

둘째, 행정부는 「조세특례제한법」에 ‘유가환급금은 신청자가 이미 납부한 소득세액으로 본다’는 규정을 신설함으로써 유가환급금을 조세환급(tax refund) 내지는 조세지출(tax expenditure)로 간주하여 예산총계주의 예외로 운용하려고 하고 있다. 그러나 근로자 및 자영업자에 대한 유가환급금은 소득이 낮아 세금을 내지 않는 과세미달자에게도 지급되는 등 실제 납부한 소득세액과 무관하게 유가환급금 지급여부와 지급금액이 결정된다는 측면에서¹⁷⁾ 보조금의 성격이 강한 것으로 보인다. 현재 관행적으로 세입·세출에 반영하지 않고 있는 조세환급의 경우에도 재정지출이 아닌 재정수입의 차감으로 보아 세입·세출예산 외로 운영하는 것이 타당한지에 대한 논란이 있을 수 있다. 또한 일반적인 조세지출의 경우 조세감면, 비과세, 공제 등 정부의 수입과 지출이 발생하지는 않으나 유가환급금은 사실상 정부의 지출을 발생시키는 효과가 있다는 측면에서 차이가 있으므로, 유가환급을 일반적인 조세지출과 동일하게 보기도 어려운 측면이 있다.

셋째, 유가환급금과 같이 일정 부분 보조금의 성격을 갖는 재정지원 사업을 조세 환급액으로 보아 세입·세출예산에 반영함 없이 운영할 경우 재정집행의 투명성을 저해할 소지가 있고, 국가재정 규모가 실제보다 과소평가되는 등의 문제가 예상된다. 또한 유가환급금 지급재원 조달과 관련하여 정부는 향후 유가상승에 따른 세수증가 예상분과 항구적인 세수증가분 등을 활용할 계획임을 밝히고 있으나, 유가환급금의 실질이 재정지출을 수반하는 점을 감안할 때 유가환급금 지급재원으로서의 세입예산에 대한 국회차원의 심의도 이루어지는 것이 바람직 할 것으로 본다.

근로자·자영업자에 대한 유가환급금을 조세환급금 내지는 조세지출의 일환으로 보아 세입·세출예산에 계상하지 않고 운용할 것인지, 아니면 보조금 사업의 성격을 감안하여 세입·세출예산에 반영하여 운용할 것인지 여부는 궁극적으로 입법 정책판단의 문제라 할 수 있다.¹⁸⁾

17) 정확한 추계는 어려우나 2006년도 소득세 관련 국세통계를 기준으로 볼 때, 근로자와 자영업자에 대한 유가환급금 지급대상 중 소득세 과세미달자에 대한 유가환급금 지원규모는 정부가 추정한 유가환급금 총 지원규모(3조 1,400억원)의 58.9%에 해당하는 총 1조 8,509억원으로 전망된다.

그러나 앞서 검토한 문제점을 감안할 때 유가환급금 지급정책을 관련 세법에 규정하여 법적 근거를 두는 것과는 별개로 이를 세입·세출예산에 반영하여 운영하는 방안이 검토되어야 할 것으로 본다.

3. 유가환급금 지급(안) 효과 분석

가. 분석내용 및 자료

유가환급금 제도는 고유가로 인해 가계의 부담이 높아지고 있는 시점에 민생안정 대책의 일환으로 제시되었다. 따라서 유가환급금 정책이 실제 민생안정에 어느 정도 기여할 수 있는지에 대한 사전적인 평가가 이루어질 필요가 있다. 이에 여기서는 유가환급금 제도가 가구의 빈곤을 개선시키는 효과가 있는지 검토한다. 고유가로 인해 가계의 부담이 높아질 때 상대적으로 더 큰 어려움에 처하는 것은 저소득층, 특히 빈곤계층이라고 할 수 있다. 따라서 민생안정을 위한 정부정책이 실효성을 가지려면 빈곤층의 빈곤정도를 일정정도 완화시키는 효과가 있어야 할 것이다. 한편 본 보고서에서는 유가환급금의 빈곤완화 효과를 분석하기에 앞서, 유가환급금이 각각의 소득분위별로 어떻게 배분되어지며, 가구의 소득구조에는 어떠한 영향을 미치는지 분석한다. 이를 위해 가계자료를 이용하여 가구가 수렁하게 되는 유가환급금 규모를 측정한 후, 유

18) 2009년부터 시행될 예정인 ‘근로장려세제(EITC : Earned Income Tax Credit)’의 경우도 총급여액 1,700만원 미만의 차상위 계층의 근로자에 대하여 소득세 납부여부나 납부액과 무관하게 소득세 환급방식으로 근로장려금(최대 80만원)을 지급하며, 세입·세출 예산에 반영하지 않고 운영할 계획이라는 점에서 유가환급금 제도와 유사하다. 반면 제1·2차 에너지세제개편에 따라 유류세 인상으로 인한 운수업계 등의 부담을 완화하기 위하여 2001년부터 시행 중인 유가보조금 제도의 경우 그 내용이 유류세 인상분(LPG 판매부과금 포함)에 대한 환급의 성격을 갖지만 현재 유가보조금을 개별 지방자치단체 보조금 예산에 계상하여 지출하고 있다. 한편 유가보조금 지급 재원은 지방 주행세 및 LPG 판매부과금 중 일부를 안분비율에 따라 각 시·군·별 지방자치단체에 배정하고 있다. 마찬가지로 정부는 이번 「고유가극복 종합대책」의 일환으로 발표된 경유 사용 운수업계 및 농어민에 대한 유류세 연동 보조금의 경우도 기존의 유가보조금과 같이 그 재원을 지방 주행세로 마련하고 세출은 각 지방자치단체의 보조금 예산 사업으로 계상하여 운용할 계획이다.

가환급금 지급 전후의 가구 소득수준, 소득수준에 따른 유가환급금의 배분상태 등을 검토한다.

본 연구에서 사용한 자료는 통계청에서 발간하는 가계조사 2007년 원자료(raw data)이다. 2007년 가계조사 자료는 1인가구를 포함한 전국 비농가 가구의 소득 및 소비 자료가 조사되어 있다.

가계조사를 이용한 유가환급금 규모는 다음과 같은 가정 하에 추정하였다. 첫째, 행정부의 제출법안에 따르면 유가환급금액은 2008년 7월 1일부터 2009년 6월 30일까지의 근로제공월수 또는 사업영위월수를 12로 나눈 후, 이를 소득수준별 기준금액에 곱하여 실제 환급금을 결정하도록 되어 있다. 그러나 실제 2008년 7월 1일부터 2009년 6월 30일까지의 근로제공월수 또는 사업영위월수를 정확히 예측할 수 없기 때문에, 여기서는 2007년 귀속소득 기준으로 근로소득이나 사업소득이 있는 개인의 경우 2008년 7월 1일부터 2009년 6월 30일까지의 전 기간 동안 근로를 제공하거나 사업을 영위하고 있다고 가정하였다.

둘째, 가계조사에서는 가구단위로 일용근로자 가구를 분류하고 있지만, 개인별로는 일용근로자 여부를 판별할 수 없다. 이에 여기서는 일용근로자 가구로 분류된 가구의 경우, 가구주는 물론이고 배우자, 가구원 모두 유가환급금 지급대상에서 제외되는 것으로 가정하였다.

셋째, 농어민의 경우 유가환급금 지급대상에서 제외하였다.

넷째, 유가환급금은 2008년 7월 1일 이후 2009년 6월 30일까지 2회에 걸쳐 지급되도록 되어 있다. 그러나 여기서는 최대 24만원 수준인 유가환급금을 모두 2008년에 지급받는다고 가정하였다. 이를 통해 유가환급금 정책이 가계소득에 미치는 최대 효과를 분석하였다.

다섯째, 화물자동차 소유자 및 유흥주점 등 소비성 서비스업을 영위하는 자 등은 유가환급금 지급대상에서 제외되지만, 여기서는 따로 구분하지 않았다. 이는 가계조사에서 이들을 구분해낼 수 없기 때문이다. 한편 2007년도 소득을 기준으로 개인의 유가환급금액을 계산한 다음에는 이를 가구별로 합산하여 가구의 유가환급금액을 계산하였다. 이는 우리나라에서 소비활동이 주로 가구단위로 이루어지기 때문이다.

한편 유가환급금액은 2007년 소득기준으로 결정되지만, 실제 가계에 지급 되는 것은 2008년 하반기 이후이다. 따라서 유가환급금액이 가구소득에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 가구의 2008년 소득을 파악해야 한다. 이에 2007년 가계조사에 일정한 가정을 적용하여 2008년 가구소득을 추정하였다. 즉, 소득 분위별로 가구소득 증가율이 일정하며, 소득분위별 소득증가율은 2008년 1분기와 2분기 소득의 전년 동기 대비 증가율의 평균치와 동일하다고 가정하였다.

나. 소득분위별 유가환급금 수령가구 비중

전체 표본 가구 11,040가구 중 유가환급금 지급대상 가구는 7,204가구로 전체 가구에서 차지하는 비중이 65.25% 수준이다. 소득분위별로 보면, 1분위 가구의 53.89%, 2분위 가구의 79.53%, 3분위 가구의 69.11%, 4분위 가구의 70.20%, 5분위 가구의 53.53%가 유가환급금 지급대상인 것으로 나타났다. 또한 전체 지급대상 가구에서 각각의 소득분위가 차지하는 비중을 살펴보면 1분위 가구가 16.52%, 2분위 가구가 24.38%, 3분위 가구가 21.18%, 4분위 가구가 21.52%, 5분위 가구가 16.41%로 나타났다. 즉 소득 분위로 보면, 2~4분위 가구 중 유가환급금 지급대상 가구 비중이 높은 반면, 1분위와 5분위 가구의 경우 유가환급금 지급대상 가구의 비중이 상대적으로 낮았다.

소득수준이 낮은 1분위 가구 중 유가환급금 지급대상 가구 비중이 낮은 것은 저소득층 중 일용직 근로자 등이 유가환급금 지급대상에서 제외되었기 때문이다. 그리고 소득수준이 높은 5분위 가구 중 절반 이상의 가구가 유가환급금 지급대상이 되는 것은, 유가환급금이 인별 기준에 의해 지급되기 때문이다. 가구의 소득수준이 아무리 높더라도 가구원의 소득수준이 유가환급금 지급 기준보다 낮다면 유가환급금을 지급받게 된다.

[표 6] 유가환급금 지급대상 가구의 비중

(단위: %)

	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
대상 가구 수	7,204	1,190	1,756	1,526	1,550	1,182
비중	65.25	53.89	79.53	69.11	70.20	53.53
대상 가구 중 비중	100.00	16.52	24.38	21.18	21.52	16.41

주: 전체 가구수는 11,040가구이며, 분위별 총가구수는 2,208가구임

다. 유가환급금 지급에 따른 가구소득수준의 변화

여기서는 유가환급금 지급에 따른 가구 가처분소득의 증가규모를 파악해 본다. 전체 가구를 대상으로 살펴보면 가구의 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 등을 합한 경상소득은 연평균 3,407만원이며, 여기서 연금소득과 기타사회보장급여 등 공적 이전소득을 제외한 시장소득은 연평균 3,285만원으로 추정되었다. 경상소득에서 각종 조세 및 사회보장기여금¹⁹⁾을 제외한 가처분소득 1은 연평균 3,038만원이고, 가처분소득 1에 유가환급금을 더한 가처분소득 2는 연평균 3,057만원으로 추정되었다. 유가환급금 지급에 따른 가구 가처분소득의 증가액은 약 18.3만원이며, 증가율은 약 0.60%로 파악되었다.

가구의 소득분위별로 유가환급금 지급에 따른 가구 가처분소득 증가규모를 살펴보면, 소득 1분위는 12.6만원, 2분위는 20.8만원, 3분위는 20.3만원, 4분위는 21.7만원, 5분위는 15.8만원의 가처분소득 증가효과가 있는 것으로 나타났다. 이를 증감율로 나타내면, 1분위는 1.91%, 2분위는 1.20%, 3분위는 0.75%, 4분위는 0.57%, 5분위는 0.25%이다.

19) 가계조사에서는 조세항목을 소득세, 재산세, 자동차세, 기타세금으로 분류하고 있으며, 사회보장기여금에는 공적연금기여금과 건강보험, 고용보험 등 각종 사회보험 기여금이 포함된다. 한편 가계조사의 소득세 항목은 각 월별로 (근로소득자의 경우) 납부된 원천징수액이 보고되었을 가능성이 크며, 연말정산 환급 등을 고려한 실제 가구의 소득세 부담이 보고된 것은 아니다. 이에 여기서는 가계조사 자료에 소득세 법을 적용하여 실제 가구의 소득세액을 계산하여 사용하였다.

[표 7] 유가환급금에 지급에 따른 가구소득 증가규모(전체가구)

(단위: 천원, %)

	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
경상소득	34,074	7,015	18,511	29,460	42,332	72,593
시장소득	32,848	5,814	17,135	28,026	41,390	71,412
가처분소득1	30,384	6,613	17,301	27,026	38,000	62,541
가처분소득2	30,567	6,739	17,509	27,229	38,217	62,699
증감	183 (0.60)	126 (1.91)	208 (1.20)	203 (0.75)	217 (0.57)	158 (0.25)
관측수	11,040	2,208	2,208	2,208	2,208	2,208

주 1. 경상소득은 가구의 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 등을 총합을, 시장소득은 경상소득에서 공적 이전소득을 제한 것을 의미함. 가처분소득1은 경상소득에서 각종 조세 및 사회보장기여금을 제한 것이며, 가처분소득 2는 가처분 소득1에 유가환급금을 더한 가구소득을 의미함

2. ()는 증가율을 의미

[표 8]은 전체 표본 가구 중 실제 유가환급금을 지급받은 가구만을 대상으로 유가환급금 지급에 따른 가구 가처분소득의 증가규모를 파악한 결과이다. 유가환급금을 지급받은 가구의 평균 가처분소득의 증가액은 약 28.1만원이며, 증가율은 약 0.94%로 파악되었다. 가구의 평균 유가환급금 수령금액이 개인에게 지급되는 유가환급금 최대금액인 24만원을 초과하는 것은 상당수의 가구에서 2인 이상이 유가환급금을 받기 때문인 것으로 보인다.

가구의 소득분위별로 유가환급금 지급에 따른 가구 가처분소득 증가규모를 살펴보면, 소득 1분위는 24.4만원, 2분위는 26.2만원, 3분위는 29.1만원, 4분위는 30.6만원, 5분위는 29.6만원의 가처분소득 증가효과가 있는 것으로 나타났다. 이를 증감율로 나타내면, 1분위는 3.21%, 2분위는 1.51%, 3분위는 1.07%, 4분위는 0.79%, 5분위는 0.48%이다.

[표 8] 유가환급금에 지급에 따른 가구소득 증가규모(환급금 수령가구)

(단위: 천원, %)

	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
경상소득	32,828	8,091	18,731	29,353	42,590	69,001
시장소득	31,668	7,126	17,701	27,988	41,631	67,453
가처분소득1	29,819	7,606	17,368	27,187	38,683	61,207
가처분소득2	30,100	7,850	17,630	27,478	38,990	61,503
증감	281 (0.94)	244 (3.21)	262 (1.51)	291 (1.07)	306 (0.79)	296 (0.48)
관측수	7,204	1,190	1,756	1,526	1,550	1,182

주 1. 경상소득은 가구의 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 등을 총합을, 시장소득은 경상소득에서 공적 이전소득을 제한 것을 의미함. 가처분소득1 은 경상소득에서 각종 조세 및 사회보장기여금을 제한 것이며, 가처분소득 2는 가처분 소득1에 유가환급금을 더한 가구소득을 의미함

2. ()는 증가율을 의미

라. 유가환급금액의 소득분위별 배분상태

[표 9]에서는 유가환급금액의 소득분위별 배분상태를 분석하였다. 전체 유가환급금액 중 소득 1분위에 배분되는 규모는 약 14.38%이며, 2분위에 배분되는 규모는 22.80%, 3분위에 배분되는 규모는 21.98%, 4분위에 배분되는 규모는 23.52%, 5분위에 배분되는 규모는 약 17.32%로 측정되었다. 이상의 분석결과에 따르면 유가환급금액 중 상위 20%에 배분되는 금액이 하위 20%에 배분되는 금액보다 더 많은 것으로 나타났다.

[표 9] 유가환급금액의 소득분위별 배분상태

(단위: %)

1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
14.38	22.80	21.98	23.52	17.32

마. 유가환급금의 빈곤개선 효과

고유가로 인해 가계의 부담이 높아질 때 상대적으로 더 큰 어려움에 처하는 것은 저소득층, 특히 빈곤계층이다. 따라서 민생안정을 위한 정부정책이 실효성을 가지려면 빈곤층의 빈곤을 완화시키는 효과가 있어야 한다. 이에 여기서는 유가환급금 제도가 가구의 빈곤을 개선시키는 효과가 있는지 검토한다.

본 보고서에서는 유가환급금 지급의 빈곤개선 효과를 분석하기 위해 우선 빈곤율(Head-Count Ratio: HR)을 측정하였다. 빈곤율은 소득 수준이 빈곤선²⁰⁾ 이하인 가구 수가 전체 가구에서 차지하는 비율이며, 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$HR(x, \pi) = \frac{q}{n} \quad (1)$$

여기서, n 은 전체가구 수, q 는 빈곤가구 수, x 는 가구소득, π 는 빈곤선을 의미한다.

한편 정부의 유가환급금 제도는 빈곤층의 빈곤탈출을 목표로 하는 정책이 아니고, 유가환급금의 금액이 빈곤선과 가구 소득 간의 차이를 보전해주는 수준도 아니다. 따라서 유가환급금 제도가 빈곤을 완화에 크게 영향을 미치지 않을 수 있다. 이에 본 보고서에서는 빈곤율과 함께 빈곤갭 비율(Poverty Gap Ratio: PGR)을 측정하였다. 빈곤갭 비율은 빈곤의 깊이(depth), 즉 빈곤의 정도가 얼마나 심각한가를 설명하는 지표이다.²¹⁾ 개인 혹은 가구로 구성된 경제에서 빈곤층에 속한 i 의 빈곤갭은 빈곤선과 i 의 소득 격차 ($\pi - x_i$)로 정의되며, 사회 전체의 빈곤갭 비율은 다음과 같이 정의된다.

20) 빈곤선은 빈곤여부를 결정짓는 기준 소득수준을 의미한다. 보통 절대적 빈곤선으로는 최저생계비가, 상대적 빈곤선으로는 중위소득의 1/2선이 많이 사용된다. 참고로 2008년 기준 최저생계비는 1인가구의 경우 46만 3,047만원, 2인가구는 78만 4,319만원, 3인가구는 102만 6,603만원, 4인가구는 126만 5,848만원, 5인가구는 148만 7,878만원, 6인가구는 171만 2,186만원이다.

21) 빈곤율은 빈곤의 규모(extend), 즉 얼마나 많은 가구가 빈곤상태에 빠져 있는가를 잘 설명해 주지만, 빈곤의 정도를 설명하는 데에는 한계가 있는 개념이다.

$$FGR = \frac{1}{q} \cdot \frac{\sum_{i=1}^q (\pi - x_i)}{\pi} \quad (2)$$

절대적 빈곤선을 기준으로 할 때 가처분소득1 기준 빈곤율은 14.17%이며, 유가환급금이 지급될 경우 가처분소득2 기준 빈곤율은 13.77%로 측정되었다. 이는 유가환급금 지급이 빈곤율을 약 2.83% 하락시키는 효과가 있음을 의미한다. 동일한 기준으로 볼 때 유가환급금이 빈곤갭율을 약 0.44% 감소시키는 것으로 나타났다. 상대적 빈곤선을 기준으로 보면, 유가환급금은 빈곤율을 약 0.85%, 빈곤갭율을 약 1.08% 감소시키는 것으로 측정되었다.

이상의 분석결과에 따르면 유가환급금은 빈곤율을 낮추고, 빈곤의 깊이를 일정정도 완화시키는 효과가 있다고 평가할 수 있다. 그러나 유가환급금의 빈곤완화효과는 미미한 수준에 그치고 있다. 이는 정부 추산 총 3조 1,400억원에 달하는 재원이 특정 목표 집단 설정 없이 광범위하게 지급되기 때문이다. 즉, 명확한 목표집단 선정 없이 정책이 시행될 경우, 실제 의도했던 민생안정이라는 효과를 달성하는데 어려움이 있을 수 있음을 본 분석결과는 보여주고 있다.

[표 10] 유가환급금의 빈곤개선 효과

(단위: %)

		경상소득	시장소득	가처분 소득1 (A)	가처분 소득2(B)	증감율 (A→B)
절대적 빈곤선 기준	빈곤율	12.97	17.14	14.17	13.77	-2.83
	빈곤갭율	38.48	50.41	40.28	40.10	-0.44
상대적 빈곤선 기준	빈곤율	18.76	19.90	17.94	17.79	-0.85
	빈곤갭율	40.86	51.33	41.85	41.40	-1.08

마. 소결

지금까지 제3절에서는 통계청의 가계조사 자료를 이용하여 유가환급금이 가구의 소득구조에 미치는 영향, 소득분위별 유가환급금의 배분상태, 유가환급금의 빈곤개선효과 등을 살펴보았다. 그 결과 공통적으로 발견할 수 있었던 사실은 유가환급금이 실제 정부지원이 필요한 계층에게는 큰 도움이 되지 않도록 설계되어 있으며, 이로 인해 민생안정이라는 정책목표를 달성하는데 어려움이 있을 수 있다는 점이었다. 한편 본 보고서에서는 유가환급금이 1회에 걸쳐 지급이 되어 2008년 가구소득에 유가환급금 전액이 반영되는 것으로 가정을 하였다. 따라서 정부안과 같이 유가환급금을 2008년 하반기와 2009년 상반기에 2차례에 걸쳐 나누어 지급할 경우, 유가환급금의 빈곤개선효과는 본 보고서의 추정결과보다 낮아질 가능성이 크다.

이러한 결과가 나타나는 이유는 유가환급금액 지급대상 산정기준에 일정 정도 문제가 있기 때문으로 보인다. 우선 일용근로자 등 근로취약계층이 배제되었다는 점을 지적할 수 있다. 이들 집단의 경우 행정상 관리 곤란, 부당환급 등의 사유로 유가환급금 지급대상에서 제외되었다. 그러나 이들 근로취약계층이야말로 정부의 지원이 가장 필요한 계층이다. 따라서 일용근로자 등 근로취약계층에 대한 정책적 고려가 이루어질 필요가 있다. 두 번째로는 유가환급금 지급 상한이 근로자 가구의 경우 3,600만원으로 다소 높게 책정되었다는 점을 들 수 있다. 이는 우리나라 가구소득 10분위 중 7분위 평균소득인 3,319만원을 상회하는 금액이다. 인별기준을 사용함에 따라 가구소득이 아무리 높아도 개인의 소득이 근로소득 기준 3,600만원 이하이면 유가환급금을 받을 수 있도록 한 점도 문제로 지적할 수 있다. 특히 인별 기준은 소득이 동일하더라도 실제 근로를 제공하거나 사업을 영위하는 가구원의 수에 따라 유가환급금이 달라지는 문제가 발생한다. 따라서 민생안정이라는 정책목표를 고려한다면 목표집단을 보다 분명히 하는 방향으로 유가환급금 제도를 재정비할 필요가 있다.

IV. 요약 및 정책시사점

「고유가극복 종합대책」의 일환으로 추진되고 있는 근로자·자영업자에 대한 유가환급금 지급(안)은 지원규모, 가구의 가처분소득에 미치는 직접적인 영향 등으로 인해 경제사회적 파급효과가 클 것으로 예상된다. 그런데 본 보고서의 분석결과에 따르면 유가환급금 지급(안)은 환급금 지급대상 선정범위 및 기준과 정책목표 간의 괴리가 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 유가환급금 지급(안)이 중·저소득층의 경제적 부담을 완화하고자 하는 정책목표를 달성하는데 어려움이 있을 수 있음을 의미한다. 유가환급금 지급재원이 1년 간 총 3조1,400억원에 이르는 규모임을 감안할 때, 유가환급금 제도의 낮은 실효성은 재국민부담을 증가시키고, 재정건전성을 악화시키는 등 국가재정에도 부정적인 영향을 크게 미칠 것이다.

따라서 유가환급금 지급(안)에 대한 평가결과를 토대로 개선방안을 시급하게 마련할 필요가 있다. 이와 관련하여 본 보고서의 평가결과를 통해 다음과 같은 정책시사점을 제시할 수 있다. 첫째, 유가환급금의 지급대상 범위와 관련하여 우선 정부의 지원이 가장 필요하다고 할 수 있는 일용근로자 등 근로취약계층이 배제된 점과 유가환급금 지급 상한이 근로자 가구의 경우 3,600만원으로 다소 높게 책정된 점이 개선되어야 한다. 유가환급금 정책이 실질적인 서민생활 안정에 기여할 수 있도록 현행 유가환급금 지급대상 기준소득 금액을 정책의 취지에 맞게 하향 조정하고, 정책 지원의 필요성이 보다 큰 일용근로자 등 근로취약계층이 유가환급금 지급대상에 포함될 수 있도록 지급기준을 보완하는 등 정책대상 범위를 재조정 할 필요가 있다.

둘째, 유가환급금 지급대상 기준이 인별·단일 소득기준으로 설계됨에 따라 소득이 동일하더라도 실제 근로를 제공하거나 사업을 영위하는 가구원의 수에 따라 유가환급금이 달라지는 등 정책의 형평성이 저해할 우려가 있다. 따라서 민생안정이라는 정책목표를 고려한다면 부부합산소득, 부양가족 등을 고려할 수 있도록 유가환급금 지급기준을 재정비할 필요가 있다.

셋째, 유가환급금과 같이 일정 부분 보조금의 성격을 갖는 재정지원 사업을 조세 환급액으로 보아 세입·세출예산에 반영하지 않고 운영할 경우 「국가재정법」 제17조에 따른 예산총계주의 원칙에 부합하지 않을 소지가 크다. 이로 인해 유가환급금의 재정집행의 투명성을 저해하고, 국가재정 규모가 실제보다 과소 평가되는 등의 문제가 예상된다. 따라서 유가환급금 지급정책을 관련 세법에 규정하여 법적 근거를 두는 것과는 별개로 이를 세입·세출예산에 반영하여 운영하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

참고문헌

- 관계부처합동 (2008). “근로자·자영업자 등을 위한 고유가 극복 종합대책” 보도자료 (2008.6.8)
- 국회예산정책처 (2008) 『2008년도 제1회 추가경정예산안 및 기금운용계획변경안 분석』
- 김재호·박순찬·김우영·이철인·장동구 (2006). 『거시경제정책의 고용효과』. 연구보고서 2006-03, 한국노동연구원.
- 기획재정부 (2008) “고유가 극복 종합대책 중 「세제부문」 주요대책” 보도자료
- 기획재정부 (2008) “「고유가극복 종합대책」 관련 설명자료”(2008.6.10)
- 김성태·이인실·안중범·이상돈 (2003). “KOCGE 모형을 이용한 법인세 개편의 효과 분석.” 한국경제학회 『경제학연구』 51(1): 5-34.
- 김용민 (2005). “세금 내려도 고소득층 소비 안 늘린다.” 국정브리핑, 2005. 10. 10.
- 김유찬·김진수 (2003). “기업의 투자활성화를 위해서는 법인세율의 인하는 필요한가?” 『세무학연구』 20(3): 85-107.
- 박춘래·권귀양 (2004). “소득세율 인하가 수직적 공평성에 미치는 영향.” 한국회계정보학회 『회계정보연구』 22(4): 113-136.
- 신용상 (2008). “세금환급의 경제적 효과.” 한국금융연구원, 『주간 금융브리프』 17(23): 10-11.
- 오원선·유성용·김진환 (2003). “법인세율 및 자본비용의 변화가 기업규모별 자본투자에 미치는 영향.” 『중소기업연구』 25(2): 75-101.
- 이계원 (2006). 『감세정책으로 인한 기업의 조세부담 완화효과에 관한 연구』, 국회예산결산특별위원회 연구용역보고서.
- 임용주·김정완 (1996). “세율단계수의 변화가 소득계층별 소득재분배에 미치는 영향: 근로소득세를 중심으로.” 한국경제학회 『경제학연구』 43(4): 77-94.
- 전승훈·홍인기 (2008a). “감세의 경제적 효과 : 2002년 소득세법 개정을 중심으로.” 한국재정학회 「춘계학술대회발표논문집」.
- 전승훈·홍인기 (2008b). “재정정책의 적절성 및 거시경제효과 분석.” 한국재정정책학회 「하계학술대회발표논문집」.
- 전병목·이상은 (2006) 「우리 현실에 맞는 EITC 실시방안」. 한국조세연구원 EITC 정책 토론회 자료집 (2006.6).
- 전주성 (2008). 「새 정부의 재정운용 방향과 추경편성」. 한국재정학회 2008년도 제1차 정책토론회 자료집 (2008.5.08).

- 재정경제부 (1999). 「중산층 부담 경감을 위한 휘발유 교통세율 인하」. 재정경제부 소비세제과 (1999.4.29).
- 현진권 (2001). “우리나라 소득세 부담의 형평성: 1996년 통계청 자료를 통한 실증분석.” 한국세무학회 『세무학연구』 17: 191-210.
- Agarwal, Sumit, Chunlin Liu, and Nicholas S. Souleles (2007). “The Reaction of Consumer Spending and Debt to Tax Rebates-Evidence from Consumer Credit Data.” *Journal of Political Economy* 115(6): 986-1019.
- Bartels, Larry M. (2006). “A Tale of Two Tax Cuts, a Wage Squeeze, and a Tax Credit.” *National Tax Journal*, September 59(3): 403-423.
- Bartlett, Bruce (2007). “Starving the Beast.” *Independent Review* 12(1): 5-26.
- Blinder, Alan S. (1981). “Temporary Income Taxes and Consumer Spending.” *Journal of Political Economy* 89(1): 26-53.
- Coronado, Julia Lynn, Joseph P. Lupton, and Louise M. Sheiner (2005). “The Household Spending Response to the 2003 Tax Cut: Evidence from Survey Data.” *Finance and Economics Discussion Series 2005-32*, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board: Washington, D.C.
- Gravelle, Jane (2002). “Tax Cuts and Economic Stimulus: How Effective Are the Alternatives?” CRS Report for Congress. RS21126. April 2, 2002. U.S. Congress: Washington, D.C.
- Heim, Bradley, T. (2007). “The Effect of Tax Rebates on Consumption Expenditures: Evidence from State Tax Rebates.” *National Tax Journal* 60(4): 685-710.
- Hori, Masahiro and Satoshi Shimizutani (2005). “Consumer Response to the 1994 Tax Cut: Evaluating Japan’s First Tax Cut in the 1990s.” *Hitotsubashi Journal of Economics* 46: 85-97.
- _____ (2007). “Are Tax Cuts Effective Even in Anticipation of a Future Tax Increase? Evidence from Japan’s Unique Episodes in the 1990s.” *Singapore Economic Review* 52(2):167-77.
- House, Christopher L. and Matthew D. Shapiro (2006). “Phased-In Tax Cuts and Economic Activity.” *American Economic Review* 96(5): 1835-1849.
- Johnson, David, Jonathan Parker, and Nicholas S. Souleles (2006). “Household Expenditure and the Income Tax Rebates of 2001.” *American Economic Review* 96(5): 1589-1610.
- Joumard, Isabelle and Christophe Andre (2008). “Revenue Buoyancy and its Fiscal Policy Implications.” *OECD Economics Department Working Papers No. 598*. OECD Economics Department, Paris: OECD.

- Kopcke, Richard W., Geoffrey M. B. Tootell, and Robert K. Triest (2006). *The Macroeconomics of Fiscal Policy*. MIT Press: Cambridge, Massachusetts.
- Levenson, Alec R. (1996). "Do Consumers Respond to Future Income Shocks? Evidence from Social Security Reform in Taiwan." *Journal of Public Economics* 62(3): 275-295.
- Lusardi, Annamaria (1996). "Permanent Income, Current Income, and Consumption: Evidence from Two Panel Data Sets." *Journal of Business and Economic Statistics* 14(1): 81-90.
- Mertens, Karel and Morten O. Ravn (2008). "The Aggregate Effects of Anticipated and Unanticipated U.S. Tax Policy Shocks: Theory and Empirical Evidence." CEPR Discussion Paper No. 6673, Centre for Economic Policy Research.
- Niskanen, William A. (2006). "Limiting Government: The Failure of 'Starve the Beast.'" *Cato Journal* 26(3): 553-58.
- Parker, Jonathan A. (1999). "The Reaction of Household Consumption to Predictable Changes in Social Security Taxes." *American Economic Review* 89(4): 959-973.
- Poterba, James M. (1988). "Are Consumers Forward Looking? Evidence from Fiscal Experiments." *American Economic Review* 78(2): 413-418.
- Romer, Christina D. and David H. Romer (2007). "Do Tax Cuts Starve the Beast: The Effect of Tax Changes on Government Spending." NBER Working Paper No. 13548, National Bureau of Economic Research.
- Shapiro, Matthew D. and Joel Slemrod (1995). "Consumer Response to the Timing of Income: Evidence from a Change in Tax Withholding." *American Economic Review* 85(1): 274-283.
- Shapiro, Matthew D. and Joel Slemrod (2003). "Consumer Response to Tax Rebates." *American Economic Review* 93(1): 381-396.
- Shimizutani, Satoshi (2006). "Consumer Response to the 1998 Tax Cut: Is a Temporary Tax Cut Effective?" *Journal of the Japanese and International Economies* 20: 269-287.
- Souleles, Nicholas S. (1999). "The Response of Household Consumption to Income Tax Refunds." *American Economic Review* 89(4): 947-958.
- _____ (2002). "Consumer Response to the Reagan Tax Cuts." *Journal of Public Economics* 85: 99-120.
- Tagkalakis, Athanasios (2008). "The Effects of Fiscal Policy on Consumption in Recessions and Expansions." *Journal of Public Economics* 92(5&6): 1486-1508.
- US CBO (2000). "Options to Cut Taxes." CBO Memorandum. U.S. Congress, Congressional Budget Office: Washington, D.C.

- _____ (2002). "Economic Stimulus: Evaluating Proposed Changes in Tax Policy." CBO Paper. US Congress, Congressional Budget Office: Washington, D.C.
- _____ (2008). "Options for Responding to Short-Term Economic Weakness." CBO Paper. US Congress, Congressional Budget Office: Washington, D.C.
- Watanabe, Katsunori, Takayuki Watanabe, and Tsutomu Watanabe (2001). "Tax Policy and Consumer Spending: Evidence from Japanese Fiscal Experiments." *Journal of International Economics* 53(2): 261-281.
- Wilcox, David W. (1989). "Social Security Benefits, Consumption Expenditure, and the Life Cycle Hypothesis." *Journal of Political Economy* 97(2): 288-304.

부록 : 세부담 경감정책에 관한 기존 연구 검토

세계 각국에서 납세자들의 세부담을 직·간접적으로 낮추려는 노력이 꾸준히 진행 중이다. 이러한 노력들을 각기 조건과 방식에 따라 조세환급, 조세 환불, 조세경감 등, 다양한 명칭으로 부를 수 있겠으나, 세부담 경감이라는 기본적인 내용은 동일하다고 볼 수 있다. 하지만 정부가 국민의 세부담 경감을 위해 취할 수 있는 제도의 설계와 실행방식의 채택은 매우 다양할 수 있다. 가장 명백한 방식은 특정 세목의 세율을 낮추거나 과표구간을 조정하는 것이다.¹⁾ 그 이외에도 다양한 형태의 소득공제를 허용함으로써 과세소득의 크기 자체를 줄여줄 수도 있다. 세액이 결정된 이후에도 세액공제, 세액감면을 통해 납부해야 할 세액 자체를 줄여줄 수 있다. 또한 경정(更正)을 통해 세액결정을 수정할 수도 있다. 세금이 최종적으로 확정된 이후에도 분납이나 물납을 허용할 수 있고, 아예 세금징수를 연기할 수도 있으며, 심지어 체납을 결손정리하는 것도 가능하다. 세금을 원천징수하는 경우에는, 시차를 두고 과다하게 징수한 세금을 되돌려줄 수도 있다. 납세자의 편의를 위해 세법 및 행정처리과정을 투명하고 간소하게 바꿈으로써 징세 및 납세비용을 낮출 수도 있다.²⁾ 이렇게 복잡다기한 과정과 방식에 따라 세부담 경감을 목적으로 삼는 정책들의 효과도 달라질 수밖에 없다. 그 정책효과는 과급기간에 따라 장·단기로 나눌 수 있고, 영향을 받는 계층이나 부문에 따라 달라질 수 있으며, 재정지출 및 국가부채의 문제와 맞물릴 경우에는 넓은 의미에서의 재정정책 전반과 관련을 맺게 된다.³⁾

행정부의 「유가환급금 지급(안)」은 실질적인 내용 측면에서 볼 때, 민생 안정을 명시적인 정책목표로 내세우고 있으나, 실제로는 경기부양 효과도 도모하는 것으로 판단된다(신용상, 2008; 전주성, 2008).⁴⁾ 민생안정이라면 소득분위

- 1) 과표구간의 최저점을 상향조정하면 면세점도 자동적으로 올라간다.
- 2) 전자납부를 예로 들 수 있을 것이다.
- 3) 감세정책을 포함하여 경기진작을 위한 재정정책 전반에 걸친 포괄적인 논의는 Gravelle(2002), CBO(2000, 2002, 2008), 그리고 Kopke(2006) 등에 자세히 소개되어 있다

상위층보다 하위층이 절대적으로나 상대적으로 더 큰 혜택을 받는 누진적인 성격이 두드러지게 나타나야 할 것이지만, 이번 정책은 근로자 및 자영업자의 약 80%가 혜택을 받을 것으로 예상되며 그 절대적인 지급금액도 소득수준에 따라 크게 차이가 나지 않는다. 유가환급금은 납세자에게만 돌려주는 방식을 따르지도 않는다. 유류세를 내지 않았더라도 자격요건을 갖추었다면 환급을 받을 수 있다. 또한 유가환급금은 이미 거두었던 세금을 되돌려 주는 것도 아니다. 과다 징수한 유류관련 세수를 환급 재원으로 사용하는 것이 아니라, 앞으로 들어올 유류세 세수를 예상하고 그 중 일부를 되돌려주겠다는 정책이기 때문이다. 유가환급금 지급 정책은 교통 및 운송부문에 대한 지원책을 일정 정도 포함하고 있지만, 그렇다고 해서 환급금의 용도나 사용처가 미리 정해 있지도 않다. 환급금 수령자는 자신이 원하는 재화나 용역을 소비할 수 있으며, 저축을 할 수도 있다. 그러므로 유가환급금은 유류관련 세목들에서 발생할 것으로 예상되는 세수 증가를 국민에게 돌려준다는 의미에서만 ‘유가’와 관계가 있다.⁵⁾ 오히려 일반국민 대다수에게 지급하는 ‘일괄정액 보조금’의 성격이 강하다.

유가환급금 정책의 명시적·실제적 목적이 민생안정과 경기진작 모두에 있고, 정책의 형식이 일괄정액 보조금에 가까우며, 정책의 방식이 조세환급의 형태를 갖추고 있다면, 그에 맞춰 본 정책에 대한 평가를 내려야 한다. 즉, 민생안정에서 ‘민생’의 포괄범위는 어느 정도여야 하며, 또 ‘안정’의 대상과 폭은 어디까지인지, 내수증진을 통한 경기진작의 효과는 얼마나 되는지 등을 질문할 수 있을 것이다. 하지만 우리나라는 세율인하나 과표구간조정 등이 아니라 직접적인 조세환급의 형태로 감세정책을 편 경험이 없다.⁶⁾ 결국 해외에서 시행한

-
- 4) 행정부가 국민의 부담을 덜어주기 위해 조세제도를 이용하는 것은 드문 일이 아니다. 유가와 관련된 조세정책을 예를 들면, 지난 1999년 재정경제부가 ‘중산층 부담 경감’을 위해 휘발유에 부과되는 교통세율을 인하했던 경험을 꼽을 수 있을 것이다 (재정경제부, 1999). 이 정책의 목적은 외환위기 이후 임금감소 및 실업 등으로 어려움을 겪고 있는 중산층이 국제원유가 상승에 따른 휘발유가격 인상으로 발생한 생계비 부담을 늘어나지 않도록 하기 위해서였다. 이를 위해서 교통세를 리터당 40원으로 낮추어, 교통세에 부과되는 교육세 및 부가가치세를 포함할 경우 세금을 리터당 50.6원까지 낮추는 방식을 채택했다.
- 5) 물론 최근 지속되고 있는 ‘고유가 상황’에 맞춰 제시한 정책이므로, 정책의 계기 측면에서 ‘유가’와 관련성을 지적할 수 있을 것이다.

정책경험을 바탕으로 다양한 연구결과들을 살핍으로써 사전적인 정책효과를 예측해야 한다. 또한 정책목표를 구체적으로 상정한 상태에서, 그 목표에 맞는 수단과 효과가 과연 나타날 수 있을 것인지 하는 질문에 대해서도 역시 해외 연구사례들을 중심으로 살펴볼 수밖에 없게 된다. 그러므로 본 절에서는 최근 미국과 일본 등에서 활발하게 진행되어 온 감세를 둘러싼 논의들을 대상으로 이론적·실증적인 측면에서 간략하게 짚어보고자 한다. 이를 위해서 조세의 환급, 환불, 경감 등 다양한 명칭으로 부르는 유사한 정책들을 ‘감세’ 정책으로 용어를 통일하여 사용하기로 한다.⁷⁾

환급 및 환불의 형태를 갖춘 감세정책은 미국의 케네디 행정부 시절에 처음 도입된 바 있다. 레이건 행정부 시절에는 대규모적인 조세개혁을 통해 과세구간을 단순화하고 한계세율을 크게 낮추는 등, 매우 중요한 조세정책상의 변화가 처음 등장했지만, 환급 및 환불 방식의 감세정책이 다시 각광을 받기 시작한 것은 조지 W. 부시 행정부에서라고 할 수 있다. 부시 행정부는 2001년 이래 이미 네 차례에 걸쳐 일괄정액보조금 방식의 감세조치를 시행한 바 있다. 그 뿐만 아니라, 단계적인 감세 계획을 앞당겨 즉각적인 감세정책으로 실행에

- 6) ‘민생안정’을 위하여 정부가 유가를 낮추기 위해 조세정책을 이용한 사례는 존재한다. 주로 유통소비에 적용되는 탄력세율을 낮추는 방식을 사용했는데, 올해 4월에도 탄력세율을 인하하여 고유가로 인한 국민의 부담을 일시적으로 완화하려 시도한 적이 있다. 또한 지난 1999년 재정경제부가 ‘중산층 부담 경감’을 위해 휘발유에 부과되는 교통세율을 인하한 사례도 있다. 이 정책의 목적은 외환위기 이후 임금감소 및 실업 등으로 어려움을 겪고 있는 중산층이 국제원유가 상승에 따른 휘발유가격 인상으로 발생한 생계비 부담을 늘어나지 않도록 하기 위해서였다. 이를 위해서 교통세를 리터당 40원으로 낮추어, 교통세에 부과되는 교육세 및 부가가치세를 포함할 경우 세금을 리터당 50.6원까지 낮추는 방식을 채택했다.
- 7) 우리나라에서 감세로 인한 미시적 경제주체들의 행태 변화를 실증적으로 다룬 연구는 찾기 어렵다. 세법 개정으로 개인소득세 부담의 변화를 연구하는 경우에도, 대개의 기존연구들이 소득세율 또는 과세구간의 조정이 수직적·수평적 형평성을 어떻게 변화시켰는가에 주로 초점을 맞추고 있으며(박춘래·권기양, 2004; 임용주·김정완, 1996; 현진권, 2001 등), 특히 개인소득세의 감세로 인한 가계의 행태변화에 주목한 연구는 전승훈·홍인기(2008a) 외에 거의 전무한 형편이다. 이에 비해서 법인세의 효과에 대해서는 상대적으로 여러 연구들이 이루어져 왔다. 이들 연구에서는 법인세법의 변화에 따라 자본조달비용이 변화하고, 이에 따라 기업들의 행태가 어떻게 바뀌는가에 주로 초점을 맞추고 있다. 이와 관련된 연구로는 금재호 외(2006), 김성태 외(2003), 이계원(2006), 김유찬·김진수(2003), 오원선 외(2003) 등이 있다.

옳긴 바 있으며, 상속세를 폐지하는 등, 다양한 감세정책을 폈다. 미국 뿐 아니라, 일본과 여러 EU국가들에서도 환급 이외의 방식으로 감세정책이 매년 꾸준히 실행되고 있다.⁸⁾ 이러한 국내외 연구들을 살펴보면, 감세정책의 효과는 다양한 요인들에 의해서 그 효과가 크게 달라지는 것으로 나타난다. 아래에서는 감세정책의 효과를 결정짓는 이러한 요인들을 하나씩 짚어나가기로 한다.

1. 한계소비성향과 유동성 제약의 차이

감세는 경제주체의 생애주기에 걸친 기대를 변화시킴으로써 가처분소득에 영향을 미치고, 그에 따라 소비지출 행태를 변화시킨다. 가계가 생애소득(또는 항상소득)에 의거해서 소비행위를 결정한다면, 감세는 생애소득을 변화시키기 때문이다. 만약 가처분소득이 추가적으로 늘어났을 때 소비를 늘리는 비율, 즉 한계소비성향이 높으면, 감세는 경기진작의 효과를 충분히 발휘할 수 있다. 감세의 경제적 효과를 다룬 초기 연구들은 Blinder(1981)나 Poterba(1988) 등에서처럼 대개 거시 시계열자료를 이용하였다. 그러나 최근에는 Shapiro and Slemrod(1995, 2003)에서처럼 서베이 자료를 이용하여 감세에 대한 소비자들의 반응을 조사하거나, Souleles(1999, 2002), Shimizutani(2006), 전승훈·홍인기(2008a) 등에서처럼 가계 미시자료를 이용하여 감세의 효과를 직접적으로 분석한다. 이러한 기존 연구들에 따르면, 감세가 전통적인 항상소득가설 또는 생애주기 가설에서 설명하는 것과 다르게 상당히 큰 폭으로 가계의 소비지출을 변화시키는 것으로 나타났다.⁹⁾

-
- 8) Joumard and Andre(2008)는 여러 OECD 국가들에서 2005-2007년 기간 중에 발생한 세수증대 현상을 분석한 결과, 최근 발생한 세수증가가 대개 일시적인 성격일 가능성이 높다는 점을 지적하였다. 하지만 이러한 세수증가를 항구적인 성격으로 판단하여 재정건전성의 향상으로 해석하는 경우, 감세 및 공공지출에 대한 압력이 증가하면서, 궁극적으로 재정건전성을 악화시킬 위험이 있다고 보았다. 그러므로 구조적인 재정적자 문제를 해결하고, 장기적으로는 인구학적 변동에 따른 재정부담 요인을 고려함으로써 향후 발생한 세수감소에 대비하는 것이 바람직하다고 주장하였다.
- 9) 생애주기 차원에서 볼 때, 일회적인 감세는 개인의 생애소득 또는 항상소득을 크게 변화시키기 어렵다. 만약 감세로 인한 생애소득의 변화에 대한 경제주체의 기대치가 크지 않다면, 감세로 인해 행태변화를 보일 가능성도 그만큼 줄어들게 된다.

또한 가계는 여러 가지 면에서 서로 다르다. 소득을 벌어들이는 인원이 한 사람인 가계가 두 사람 이상인 가계와 상이한 소비행태를 보일 가능성이 높은 것처럼, 물려받은 재산이나 짚어진 빚의 크기 면에서 서로 다른 가계는 소비행태 면에서도 매우 다른 모습을 보여줄 가능성이 높다. 그 중에서도 특히 주목할 사항은 소득과 소비의 패턴이 한 기간 내에 일치하지 않음으로써 발생하는 유동성 제약의 문제이다. 현재에 더 소비하고 싶어도 현재소득이 부족한 경우, 그리고 금융시장을 통해 미래소득을 담보로 대출을 받고 싶은 경우, 대개의 개인은 어려움에 봉착한다. 미래에 대한 불확실성과 정보의 비대칭성 문제로 인해 개인은 소득과 소비의 불일치를 효과적으로 해결하기 어려운 제약에 빠지게 되는 것이다.

예를 들어, Johnson, et al.(2006)은 미국의 가계조사 자료에 추가된 사후 설문조사 자료를 이용하여 2001년 시행된 미국 연방소득세 환급 조치로 인해 소비지출이 어떻게 변화했는지 분석하였다. 그 결과, 환급액의 20~40%가 환급 직후 3개월내에 주로 비내구재 소비에 사용되었고, 환급 시행 후 6개월 동안의 누적 소비는 환급액의 약 3분의 2에 달한 것으로 나타났다. 이는 조세환급이 총소비에 미치는 효과가 상당히 클 수 있음을 보여준다. 또한 유동성이 낮은 부(富)를 보유한 가계와 소득이 낮은 가계의 소비반응이 더 크게 나타난 것으로 보아, 유동성 제약이 소비행태에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. Agarwal, et al.(2007)은 신용카드 사용자들의 자료를 이용하여 2001년 시행된 미국 연방소득세 환급 조치의 효과를 분석하였다. 그 결과, 소득세 환급 조치가 시행된 직후 소비자들은 카드부채의 월상환액을 늘림으로써 환급액의 일정 부분을 저축으로 돌렸으나 일정 시간이 지난 뒤에는 다시 소비를 증가시킨 것으로 나타났다. Shapiro and Slemrod(2003)는 미국에서 2001년 7월부터 9월에 걸쳐 시행된 가구당 300~600달러에 달하는 연방소득세 환급정책의 효과를 서베이자료를 이용해 분석한 결과, 소득세 환급을 받은 가계의 약 25%만이 소비지출을 증가시켰다는 점을 발견했다. 이는 서베이 기간에 진행 중이던 당시 세법개정(안)들의 내용이 이미 실행된 조세환급의 효과와 비슷한 효과를 향후 10년간 제공하는 내용을 담았음을 고려할 때, 상당히 낮은 소비 반응도라고 할

수 있다. 유동성제약에 놓인 가계가 상당수 있을 것이고 이들이 일시적인 세금 감소를 소비로 연결시킬 가능성이 매우 높다는 점을 고려한다면, 이러한 결과는 유동성제약에 놓이지 않았고 미래전망적(forward-looking)인 가계가 늘어난 소득의 대부분을 저축하는 경향이 기존의 연구들에서 발견한 결과에서보다 훨씬 높음을 시사한다. 이는 조세환급의 총수요 진작 효과가 뜻밖에 매우 작을 수도 있다는 점과 조세환급을 저소득층에 집중함으로써 총수요를 효과적으로 증가시킬 수 있다는 믿음을 약화시키는 결과이다.¹⁰⁾

그러므로 한계소비성향의 높고 낮은 정도는 경제주체들의 이질적인 특성에 따라 달라질 가능성이 높다. 특히 강조되는 점은 가처분소득의 수준, 서민의 금융시장 접근성, 가계부채 수준 등 다양한 형태의 유동성제약이라고 할 수 있다. 예를 들어, Tagkalakis(2008)는 1970~2002년에 걸쳐 OECD 19개 국가의 연간자료를 패널로 구성하여 재정정책이 민간소비에 미치는 영향을 경기침체기와 경기확장기로 나누어 살펴보았다. 그 결과, 유동성제약에 놓인 가계가 존재하는 경우, 재정정책은 경기확장기에 비해서 경기침체기에 더욱 효과적으로 민간소비를 증가시키는 것으로 나타났다. 이러한 효과는 특히 가계의 금융시장 접근성이 낮은 국가일수록 강하게 나타났다. 이는 경기침체기에 유동성제약에 묶인 경제주체들이 예상하지 못한 감세나 정부재정지출로 발생한 추가적인 소득을 소비로 연결시키는 경향이 높기 때문인 것으로 보인다. 전승훈·홍인기(2008a) 역시 관측되는 가계의 특성뿐만 아니라 관측 불가능한 이질적 특성에 따라 감세에 따른 한계소비성향의 차이가 매우 크게 나타나기 때문에, 이러한 차이를 일반화하여 감세정책의 전반적인 효과를 단정적으로 내리는 것이 매우 위험함을 지적하였다.

10) 매우 낮은 소득구간에 속해 있어 조세환급을 받을 자격요건에 해당이 되지 않은 가계들이 매우 높은 한계소비성향을 보여줄 가능성은 여전히 남아 있다. 이러한 결과는 재정정책의 확실성에 대한 일반적인 신뢰가 위험할 수도 있음을 시사한다. 소비성향은 경제전반에 걸친 우발적인 조건들에 크게 의존한다면, 조세환급이 이루어진 뒤에 소비성향을 낮추는 충격이 발행했을 수도 있다. 예를 들어, 조세환급이 시행된 2001년 이전 두 해에 걸쳐 발생한 마이너스 부(富) 효과로 인해서 2001년 중반에 경제상황이 크게 달라졌을 수도 있는 것이다. 이 경우 가계는 소비 습관에 따라 소비의 급격한 감소를 도모하기 힘들어지고, 평소에는 저축성향이 높지 않았던 가계라도 지급된 조세환급 금액의 상당부분을 저축으로 돌렸을 수도 있다.

2. 정책의 예견 가능성 여부

경제주체들은 예견 가능한 정책에 대해 부분적으로 또는 완전하게 미리 반응한다. 예를 들어, 한국은행이 금리인상을 할 것이 확실하다면, 금리인상을 실행하는 날짜가 도달하기도 전에 증권시장은 이에 반응한다. 감세정책 역시 정부정책의 예견가능성에 따라 경제주체가 반응함으로써 그 효과가 달라질 수 있다. 예를 들어, Wilcox(1989)에 따르면, 미국 사회보장보험금 수령액이 예견하지 못한 방식으로 늘어났을 때 보험금 수령자들의 소비가 약 14~30% 정도 증가했다. Souleles(1999)는 영구적이고 상당히 잘 알려진 감세정책을 통해 소득세를 정액으로 환급받았을 때, 소비자들이 3개월 이내에 환급액의 약 10% 가량을 비내구재 소비에 사용하였고, 내구재소비까지 포함하는 총소비의 경우에는 환급액 소비비율이 65%까지 올라감을 보였다. Lusardi(1996)는 PSID에서 소득자료, CEX에서 자세한 소비지출 자료를 이용하여 소비자 최적화 문제의 일차조건인 오일러 방정식을 일반화된 도구변수 추정법으로 실증 분석한 결과, 예견가능한 소득증가에 대해서 소비의 과잉민감도가 0.2~0.5에 이른다는 사실을 발견하였다. Heim(2007)는 1995~2001년 기간 중에 미국의 여러 주(州)들에서 시행된 세금환급 조치들을 대상으로 분석하여, 세금환급을 미리 공지한 경우, 공지 직후에 소비가 늘어나지 않았다는 결과를 얻었다. 감세에 따른 소비지출 증가는 약 20~25%에 그쳤는데, 특히 비내구재 소비가 늘어났으며, 내구재 중에서는 의류에 대한 지출의 증가폭이 두드러졌다. 이에 비해서, Mertens and Ravn(2008)은 동태확률일반균형모형을 통해 미국의 세부담 변화를 실증적으로 분석한 결과, 예견되지 못한 조세 충격은 경기진작에 기여하지만 예견된 조세 충격은 실현에 임박하면서 오히려 산출물·투자·노동시간의 축소로 연결됨을 보였다. 그래서 예견된 조세충격이었던 레이건 행정부 시절의 감세정책이야말로 1980년대 경기침체의 배후에 놓인 주요 요인이라고 주장하였다.

3. 정책의 항구성 및 즉각성 여부

감세의 효과를 분석한 대개의 연구들은 항구적인 조세감면이 일시적인 방식보다 큰 감세효과를 발휘하며, 일괄징액으로 환급하는 경우보다 매기의 원천징수액을 낮추는 방식이 더 큰 감세효과를 발휘하는 것으로 판단한다(Gravelle, 2002; US CBO, 2000).

우선 일시적인 성격의 감세정책이 상당히 낮은 소비변화를 초래했다는 결과가 여럿 나왔으나, 이러한 결과가 절대적인 것은 아니다. 예를 들어, Blinder(1981)는 일시적인 성격의 세금변화로 인한 소비지출의 변화는 영구적인 성격의 세금변화로 인한 소비지출의 변화와 비교했을 때 그 크기가 약 절반에 그친다는 점을 발견하였다. 또한 세금 환급을 통한 일시적인 성격의 감세는 영구적인 감세에 비해 38% 정도에 불과한 소비지출상의 변화를 초래하는 것으로 나타났다. Poterba(1988)는 미국에서 1968년에 시행된 임시 부가세와 1975년의 조세환급이 소비지출에 어떤 영향을 미쳤는지를 거시 시계열자료를 이용하여 실증 분석하였다. 그 결과, 1975년의 환급은 소득증가분의 약 20%가 소비지출로 사용되어 소득세에 가해진 일시적인 충격이 항상소득가설이 주장하는 것보다 더 큰 효과를 발생시킴을 보여주었다. 하지만 조세정책의 사전적인 공포에는 소비자들이 민감하게 반응하지 않은 것으로 나타났다. 이는 일본 자료를 이용한 연구에서도 유사하게 나타났다. Hori and Shimizutani(2005)는 일시적인 성격의 감세정책이 집행된 직후의 한계소비성향이 0.1~0.2로 매우 낮으며 그나마도 시간이 흐름에 따라 빠르게 사라졌음을 보여주었다. 이는 Blinder(1981)나 Watanabe, et al.(2001)가 얻은 결과와도 일치한다.

한편 Shimizutani(2006)는 경기침체에서 벗어나기 위해 1998년 일본정부가 두 차례에 걸쳐 시행한 감세의 효과를 분석하였다. 두 차례 모두 일시적인 성격의 감세였고, 감세 혜택은 가계 구성원의 수에 따라 달랐다. 감세정책은 시행 직후 한계소비성향이 0.6에 달하는 효과를 가져왔고 그 대상은 주로 서비스 소비였다. 하지만 시간이 흐르면서 한계소비성향은 빠르게 낮아진 것으로 나타났다. 하지만 Hori and Shimizutani(2007)는 1995년과 1996년 두 차례에 걸쳐

시행된 감세의 효과를 실증적으로 분석하였다. 두 번의 감세는 3%에서 5%로 의 소비세율 인상이 1997년에 계획됨에 따라 세부담을 덜어준다는 차원에서 시행되었다. 가계소비지출 미시자료를 이용하여 분석한 결과, 리카아도 동등정리를 지지하는 결과를 얻었다. 1995년 감세조치는 소비를 뚜렷하게 증가시켰으나, 1996년 감세조치는 소비에 거의 아무런 영향도 미치지 못했다. 이는 소비세율 인상시기와 매우 가까운 시기에 이루어졌기 때문인 것으로 보인다.

House and Shapiro(2006)는 동태일반균형모형을 이용하여 미국에서 2001년에 시행된 5년간에 걸친 점진적인 세율인하 정책과 2003년에 입안되었고 2004년과 2006년에 각각 시행된 즉각적인 세율인하 정책의 효과를 비교분석하였다. 그 결과, 점진적인 세율인하 정책은 2001년 경기침체에서 경제가 회복하는데 약한 도움을 준 것으로 보이지만 2004년 애당초 2004년과 2006년에 계획되었던 점진적인 세율인하를 앞당겨 2003년에 즉각적으로 시행하자 경기회복은 훨씬 빨라졌다.

4. 지급방식의 차이

감세가 어떻게 이루어졌는지도 중요할 수 있다. 원천징수분을 나누어서 조금씩 장기간에 걸쳐 되돌려주는 방식과 목돈을 리베이트 형식으로 환급해주는 경우에 효과가 다를 수 있기 때문이다. Parker(1999)는 조세부과의 상한선을 넘기는 순간부터 원천징수가 없어지는 사회보장세에서 고소득층의 경우 10% 순소득증가분에 대해서 약 5.4~6.6%가 비내구재소비로 지출되었음을 보였다. Souleles(1999)는 목돈으로 환급된 세금은 내구재 소비지출에 많이 사용됨을 발견했다. 반면에 Levenson(1996)은 대만에서 1985년 조기은퇴 및 퇴직 근로자들에게 사회보장보험에서 일시적으로 돈을 주었던 사례를 분석한 결과, 돈을 받지 못한 이들에 비해서 돈을 받은 이들의 소비가 즉각적으로 늘지 않았을 뿐만 아니라, 돈을 받은 사람들 가운데에서도 더 많이 받은 이들의 소비가 상대적으로 더 많이 소비하지도 않았다. 감세정책의 실행수단 측면에서도 원천징수액을 매기 낮추는 방식이 정액으로 일회성 환급에 의존하는 경우보다 항상 효

과적이라고 단언할 수는 없다. 예를 들어, Coronado, et al.(2005)은 자녀세액공제 환불액과 원천징수액 감소가 소비증가에 미치는 영향력 측면에서 별다른 차이를 보이지 않았으며, 한계소비성향도 두 분기에 걸쳐 약 0.25로 그리 높지 않았다고 보고한 바 있다.

5. 재정건전성

Bartlett(2007)은 재정 측면에서 볼 때 보수주의자들이 주창하고 지지해온 감세를 통해 불필요한 정부지출을 줄이겠다는 “용돈 줄이기(starve the beast)” 전략이 여전히 상당한 지지를 받고 있지만, 큰 폭의 감세에도 불구하고 지출은 계속 늘어나고 적자폭은 확대됨으로써 그 효과에 대해 의심을 받고 있다고 지적하였다. Niskanen(2006)은 노벨경제학상 수상자를 다수 포함하여 저명한 경제학자들이 감세를 통해 정부의 지출행태에 재갈을 물릴 수 있다는 논리를 폈음을 인용하면서, 이러한 논리가 실제 감세로 이어지면서도 재정지출의 축소를 가져오지 못함으로써 재정건전성 차원에서 큰 문제를 불러일으켰다고 지적하였다. Romer and Romer(2007)는 세부담이 감소하면 미래의 정부지출이 줄어든다는 가설의 타당성을 검토하였다. 조세 변화는 여러 가지 이유에서 변화하므로 전반적인 조세 현황의 변화와 그 직후에 목격되는 정부지출의 변화 사이의 인과관계를 파악하는 작업은 역인과관계 및 설명변수의 누락 문제에 직면할 가능성이 농후하다는 점을 지적하였다. 이를 해결하기 위해서 미국 의회의 세법 개정행태를 면밀히 검토한 결과, 감세가 정부의 재정지출 축소로 이어진다고 믿을만한 증거가 부족하다는 점을 발견하였다. 오히려 정부 예산상에서 감세를 도모하는 경우, 곧이어 증세 노력으로 이어졌음을 밝혔다. Bartels(2006)는 미국의 주요 조세정책들이 국민의 선호에 따라 결정되기보다 오히려 이데올로기적인 판단에 의해 이루어져 왔음을 지적한다. 예를 들어, 상속세는 국민의 상당수가 반대를 했음에도 수십 년 동안 계속 유지되어 오다가 2001년 공화당이 행정부와 의회를 모두 장악하자 5년의 시한을 두고 폐지된 반면, 최저임금제는 국민 대다수가 지지함에도 불구하고 1968년 이래로 그 실질가치가 40% 이상

낮아졌다. 한편, 근로장려세제는 대중의 높은 지지를 이끌어내지 못했음에도 불구하고, 시행 이후 그 규모가 급격히 높아졌다.

6. 소 결

앞서 간략하게 점검한 바와 같이, 환급이나 환불 또는 감면 등과 같은 다양한 방식의 감세정책은 그 성격의 미묘한 차이에 따라 효과 측면에서도 큰 차이를 보일 수 있다. 또한 정책의 한 가지 측면에만 초점을 맞추는 경우에도, 사용한 자료, 분석방법, 조세제도 등의 차이에 따라 상이한 결과를 보여주는 실증연구들이 여럿 존재한다.

한 가지 주목해야 할 사항은, 감세정책 역시 여러 경제정책들과 마찬가지로 정책목표를 뚜렷이 세우고 그에 적합한 정책수단을 적절한 방식으로 집행할 때에만 그 효과를 극대화할 수 있다는 것이다. 또한 그렇게 집행된 정책은 대상의 이질적 특성과 여타 경제정책들과의 상호연관성 여부에 따라 예견하지 못한 강도와 지속기간을 나타낼 가능성(또는 위험)이 높다는 점이다. 그러므로 감세정책의 효과는 여전히 불확실하며, 더욱 면밀한 실증분석이 필요한 작업이다.

행정부가 계획하고 있는 「유가환급금 지급(안)」은 성격상 일괄정책보조금의 성격이 강하고, 개별가계에 지급되는 액수가 그리 크지 않으며, 근로자와 자영업자들의 상당수가 혜택을 받는 정책이다. 앞서 논의한 여러 관련연구들의 결과를 일반화하여 이번 「유가환급금 지급(안)」 정책의 효과를 사전적으로 판단한다면, 정책이 명시적으로 표방하는 ‘민생안정’ 효과는 그리 크지 않을 것이고, 환급금이 소비로 사용될 가능성은 높으며, 그로 인해 소규모 경기진작 효과가 있을 것으로 보인다. 그러나 개별가계가 소액의 보조금을 수령하여 일시적으로 소비지출을 증가시킴으로써 지속적인 경기부양 효과를 얻을 수는 없을 것으로 보인다. 게다가 국내외적으로 불확실성이 높아지고 있는 경제환경에서 내수침체가 지속되고 있다는 점을 고려하면, 일시적인 보조금 지급이 경기 회복에 대한 강한 신호로 작용하여 향후 경기의 진행방향을 뒤바꿀 가능성도 매우 낮을 것으로 보인다.