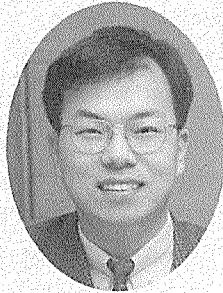


우리나라 조세체계의 특징과 에너지 세제의 위치



성명재

〈 한국조세연구원 연구위원 〉

I. 서론

지난 6월말 정부에서는 4대 국책연구소의 공동연구결과를 기초로 에너지 세제개편방향을 발표하였다. 개편의 핵심내용은 왜곡된 유종간 상대가격 구조를 바로잡아 에너지 소비구조를 선진화하는 데 있다. 그럼으로써 에너지 수급구조를 안정화하고 소비절약을 유도하여 교통혼잡 축소 및 환경친화적 세제를 구축하는 데 기본 목적이 있다.

거의 대부분의 에너지, 특히 석유류는 전량 수입에 의존하고 있다. 극심한 교통난과, 오존경보, 산성비 등 수송부문과 관련하여 환경오염 문제가 매우 심각하다. 이러한 현실을 감안할 때 에너지원간 상대가격 축소와 전반적인 유가수준의 상향평준화가 요청되며 이를 통해 화절약, 교통난 완화, 환경개선을 도모해야 한다.

현재 대부분의 석유제품에 대한 가격이 자율화되어 있어, 국제유가의 변동이나 정유사들의 가격정책 변화에 따라 유가구조가 변할 수 있다. 그렇지만 석유류는 담배, 주류와 함께 대표적인 재정품목으로 범세계적으로 가격

에서 차지하는 세금비중이 대체로 매우 높다. 따라서 에너지 세제가 에너지 가격구조의 기본 틀을 형성하고 있기 때문에 최근과 같이 정부에서 에너지 가격구조의 개편방향을 제시함에 있어서는 그 수단으로 에너지 관련 세제의 개편을 논하는 것이다.

에너지 가격 구조 개편에 있어 고려사항은 위에서 언급한 것 이외에도 재정여건, 대내외 여건, 소비자 행태, 세제구조 등 매우 다양하다. 본고에서는 이러한 요소들을 분석하여 에너지 세제개편의 필요성과 개편의 기본방향에 대해 살펴보고자 한다.

II. 우리나라 세제의 구조와 특징

우리나라의 세제는 크게 국세와 지방세로 나뉜다. 이 가운데 에너지 관련 세금은, 금년 초에 신설된 지방주행세가 있기는 하지만 비중이 매우 낮기 때문에 사실상 거의 모두 국세라고 할 수 있다.

국세는 내국세와 비내국세로 구분되며 내국세는 다시

간접세와 직접세로 구분된다. 직접세에는 소득세, 법인세, 상속·증여세, 자산재평가세 등이 있으며, 간접세에는 부가가치세, 특소세, 주세, 면허세, 증권거래세가 있다. 그밖에 인지세와 과년도 수입이 있다. 비내국세에는 교육세, 농특세, 관세, 교통세가 있다.

이 가운데 에너지와 관련된 것은 휘발유와 경유를 과세대상으로 하는 교통세와, 특별소비세 중 등유, LPG, LNG가 있다. 그 밖에 이들 소비세를 본세로 하는 교육세와 주행세가 있으며, 일반소비세로서 원칙적으로 모든 재화와 용역을 과세대상으로 하는 부가가치세가 있다.

세율 10%의 부가가치세를 제외하면 석유류에 대한 소비세의 과세체계는 모두 가격에 관계없이 부피, 질량, 밀도 등을 기준으로 세율을 결정하는 종량세 구조로 되어 있다. 우리나라를 포함하여 대부분의 국가에서 석유류에 대해 종량세로 과세하고 있다.

우리나라의 경우에는 2000년 8월 현재 특별소비세 및 교통세의 세율은 휘발유의 경우 1리터당 630원, 경유 155원, 등유 60원, LPG와 LNG는 각각 1kg당 40원씩이다. 그밖에 휘발유, 경유, 등유의 경우에는 특별소비세액 또는 교통세액의 15%만큼 교육세가 과세되고 있으며, 교통세의 경우에는 교통세액의 3.2%를 세율로 하는 지방교통세도 함께 과세되고 있다.

<표 1> 우리나라의 소비세 세수비중

(단위: 억원, %)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000예산
국세총계	268,474	567,745	649,602	699,277	677,977	756,580	797,029
소비세계	101,601	229,934	274,775	306,499	271,587	336,074	366,267
소비세비중	37.8	40.5	42.3	43.8	40.1	44.4	46.0

우리나라의 조세부담률은 국내총생산 대비 21% 정도로, 미국, 일본과 비슷하며 유럽 제국보다는 다소 낮거나 대체로 비슷하다. 우리나라의 간접세 비중은 60% 정도로 높은 편이고 그 가운데 소비세의 비중이 매우 높은 특징을 가지고 있다. 미국과 일본의 경우에는 직접세 비중이 각각

90%, 60~70% 정도로 매우 높지만, 유럽 각국의 경우에는 대체로 50% 정도이고, 프랑스는 우리나라와 비슷한 40% 정도로 국가별로 매우 큰 편차를 보이고 있다.

일반적으로 선진국에서는 직접세 비중이 높아 조세의 소득재분배 효과가 크고 우리나라는 간접세 비중이 높아 소득재분배 효과가 낮다고 한다. 간접세에 비해 누진세율을 적용하기 쉬운 직접세 비중이 높을수록 소득재분배 효과가 더 큰 것은 사실이지만, 간접세 비중이 낮다고 하더라도 반드시 소득재분배효과가 작은 것만은 아니다. 더욱이 조세가 소득재분배의 기능만을 수행하는 것이 아니라 재산재분배, 외부불경제 교정, 소비억제유도 등의 기능도 함께 수행하고 있는 점을 고려하면 각국의 특성에 따라 직·간접세의 비중은 달라질 수밖에 없다.

우리나라의 경우 소득세와 상속·증여세 등은 소득 및 재산재분배의 기능이 강하다. 반면에 소비세의 경우에는 교통혼잡, 환경오염 등과 같은 외부불경제 교정기능, 즉 소비억제 기능이 강하다. 특히 석유류, 담배, 주류 등 전통적인 재정품목과 관련해서는 안정적인 세수확보뿐만 아니라 소비억제적 조세로서의 기능이 강조되고 있다. 이에 따라 최근에는 소비억제적 조세로서의 소비세 기능 강화를 위해 세제가 개편되고 있다. 작년에 고알콜주에 대한 주세율을 상향평준화하는 것을 골자로 하는 주세법 개편과 최근 논란이 되고 있는 에너지 세제개편이 단적인 예이다.

일각에서는 이러한 개편이 세수만 확충하려는 의도가 아니냐는 비판을 제기하고 있다. 그러나 세수확충보다 소비억제의 필요성이 더 크기 때문에 세제개편을 보는 시각을 수정할 필요가 있다. 소비억제를 위해서는 가격 인상에 따른 비용부담이 수반되어야 하는 만큼 일부 유종의 경우 불가피하게 가격(세율)이 대폭 인상될 수밖에 없다. 단순히 우리가 금전적으로 지불하는 직접비용보다 눈에 보이지 않는 교통혼잡비용 및 환경오염비용 등의 간접비용(최소 10~20조원정도로 추정)이 매우 크기 때문에 이를 줄이지 않고는 중국적으로 그 피해가 모두 당사자인 우리에게 재앙으로 되돌아올 수 있다. 따라

서 왜곡된 유가구조를 바로잡기 위한 에너지 세계개편은 불가피하다.

III. 에너지 가격제도의 변천

우리나라의 석유류 가격구조는 1997년 1월 이후 LPG를 제외하고는 모두 자유화되어 정유사들이 자체적으로 가격을 결정하고 있다. 그러나 유가 자율화 이전에는 석유제품의 가격을 정부가 통제하는 유가관리정책을 시행하였었다. 정부의 유가관리는 에너지 수급 안정과 에너지 안보에 기인한 측면이 강하였다. 1980년대에 접어들면서부터 시장경제의 중요성과 경쟁의 원리가 강조되면서 석유제품의 가격결정제도에 변화가 일기 시작하였다.

1983년 2월 항공유와 용제에 대한 가격규제를 해제하였으며, 1985년에는 나프타의 가격을 일본가격에 연동하였고, 1989년 3월에는 가격을 자율화하였다. 이와 더불어 고급휘발유, 군용휘발유의 가격규제도 해제하였다. 무연휘발유와 등유도 형식적으로는 1991년 9월 가격자유화가 이루어졌으나 정부의 행정지도가격으로 운용되었으며, 1994년부터는 유가연동제가 실시되는 등 실질적인 가격자유화가 늦추어지다가 1997년 1월에 이르러 비로소 가격자유화가 완성되었다.

1997년 1월 이전에는 석유사업법에 근거하여 유통단계별로 최고판매가격을 고시하는 제도를 채택하였었다. 최고 판매가격제도는 정부고시가격 이상으로 판매하는 것을 금지하는 제도로 과당경쟁 방지와 소비자 보호를 목적으로 하였다. 그러나 경제규모가 계속 팽창하고 시장이 확대될수록 정부개입의 효율성과 실효성이 떨어지는 문제점을 초래되었기 때문에 점차 가격자율화의 방향으로 선회하였다.

종전에 정부가 유가를 관리하였던 이면에는 후발국으로서 경제개발을 촉진하는 데에도 이유가 있었다. 1960년대에 경공업을 중심으로 경제개발을 시작하였고 1970년대로 접어들면서 중화학공업을 집중적으로 육성하였다. 특히 이중에는 철강, 시멘트, 석유화학 등 에너지 다

소비 산업이 집중되어 있어 국제가격경쟁력 확보를 위해서는 저유가 정책이 긴요하였다. 두 차례의 석유파동을 겪게 되면서 유가관리의 필요성은 더욱 커졌다. 이에 따라 산업용·발전용 증유와 서민 대중 교통수단 및 산업 물류용으로 많이 소비되는 경유 등의 가격을 낮게 유지하는 반면에 대부분 최종소비재로 소비되고 있는 휘발유의 경우에는 비교적 가격을 높게 유지하는 이중적인 유가구조가 구축되었다. 이러한 유가구조의 양극화 현상은 최근까지 지속되었다.

이상과 같이 유종에 따라 이중적인 가격구조를 채택함으로써 생산활동 지원 및 소비억제를 통해 에너지 소비억제를 기하였으며 부수적으로 국제수지 개선에도 일조를 하였다. 그러나 최근에는 그 동안의 저유가정책으로 인해 에너지 다소비산업의 비중이 지나치게 커지고 에너지 소비효율개선 노력이 상대적으로 저조하여 선진국에 비해 에너지 효율이 절반에 불과하며 환경오염이 심화되는 부작용을 낳고 있다. 그밖에도 교통혼잡도 매우 심각하여 지금까지의 유가구조로는 지속적인 경제 발전과 쾌적한 삶의 질이 위협받는 단계에 도달하였다.

IV. 에너지 가격구조의 문제점과 개편의 필요성

지난 10년간 전세계의 석유류 소비는 연평균 1.2% 증가하였다. 전세계 석유소비의 절반 정도를 차지하는 미국과 유럽이 각각 1.0%, 0.9% 증가한데 반해 우리나라는 10.6%로, 일본과 중국의 1.45%와 6.4%보다도 훨씬 높다. 물론 이는 선진국보다 산업투자가 활발하고 자동차 증가율도 매우 높기 때문에 그러한 면이 있다. 그밖에 유종간 상대가격 체계가 왜곡되어 고가 유종에서 저가 유종으로의 소비대체가 활발히 진행되면서 에너지 소비절약 노력이 공허해지는 결과가 초래되고 있는 것도 에너지 소비급증에 일조하였다. 그러나 우리의 성장이 에너지 효율 개선 등을 통한 질적 경쟁력 제고를 통해 이루어졌다고보다는 양적 성장에 치중하였다는 점에서 에너지 소비급증 추세는 상당히 우려할 만하다.

〈표 2〉 우리나라의 석유류 수입추이

(단위:백만배럴, 억달러, %, 원/달러)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999(잠정)
석유수입물량 (증가율)	734 (12.2)	778 (6.0)	849 (9.2)	953 (12.2)	1,063 (11.6)	998 (-6.1)	1,066 (6.8)
석유수입액(A) (증가율)	124.21 (2.6)	123.82 (-2.3)	152.65 (23.3)	197.87 (29.6)	222.05 (12.2)	141.63 (-36.2)	184.40 (30.2)
에너지수입액(B) (증가율)	150.99 (4.2)	152.69 (1.1)	186.46 (22.1)	242.27 (29.9)	271.07 (11.9)	181.40 (-33.1)	227.59 (25.5)
A/B	82.3	81.1	81.9	81.7	81.9	78.1	81.0

자료: 산업자원부·에너지경제연구원, 『에너지통계연보』, 각 연도

우리의 휘발유:경유:수송용 LPG간 상대가격비는 100:48:27로 OECD 비산유국 평균(100:80:52)과 격차가 매우 크다. 유럽에서는 경유와 휘발유간 상대가격 격차가 20%로 우리보다 격차가 훨씬 작음에도 불구하고 오염발생도가 더 높은 경유차량의 비중은 40% 정도로 매우 높다. 이는 곧 우리나라에서 그 격차가 2배 이상이라는 점을 고려할 때 승용차 연료규제가 해제되면 연료간 소비대체를 통해 경유 또는 LPG 차량이 크게 급증하면서 문제가 상당히 심각해질 수 있음을 시사해준다.

〈표 3〉 OECD 회원국의 평균 소비자가격 및 세금비중

(단위:달러/리터, %)

	소비자가격 평균		소비자가 대비 세금비중		상대가격(휘발유=1)	
	한국	OECD	한국	OECD	한국	OECD
휘발유	1.074	0.814	69.7	67.79	1	1
수송용 경유(상업용) (비상업용)	0.521	0.586	39.8	53.66	0.48	0.72
		0.728		58.45		0.89
산업용 증유(저유황)	0.268	0.171	9.1	14.85	0.25	0.21
수송용 LPG	0.290	0.425	16.0	n.a.	0.27	0.52

주: 1. 석유류는 1999년 3/4분기 기준이고, LPG는 1998년 기준임.

2. 휘발유는 26개국, 수송용 경유는 24개국(상업용), 22개국(비상업용), 산업용 증유는 16개국, LPG는 4개국 평균임.

더욱이 LPG 승합차의 경우에는 연간 자동차세가

65,000원인 반면 2000cc 승용차는 44만원, 3000cc 승용차는 264만원에 이르는 등 보유단계 세부담 차이도 매우 커, 작년에는 레저용 LPG 승합차를 중심으로 LPG 차량이 무려 60% 증가하였다. 전국에 LPG 충전소가 580여개에 불과하고 안전성 등의 문제로 인해 충전소 확충이 매우 어려워, LPG 차량의 급증은 심각한 수급구조상의 문제를 야기하고 있다. 또한 휘발유에 대한 고유가 정책을 통한 소비절약과 교통난 완화, 유해 배기가스 배출 억제 노력이 값싼 LPG를 연료로 사용하는 자동차의 급증으로 무색해지고 있다.

교통개발연구원이 추정한 바에 따르면 교통혼잡비용이 지속적으로 증가하여 1997년에 18조원을 초과하였으며 경제위기에 따라 에너지 소비가 감소한 1998년에는 12조원으로 감소하였으나 최근의 추세를 볼 때 다시 20조원에 육박할 것으로 추정된다.

자동차로부터 배출되는 유해배기가스로 인해 초래되는 대기 환경오염도 2조원에 육박한다. 이는 에너지 관련 세수를 모두 합산한 것보다 2배 수준으로, 우리의 유가구조와 에너지 세제구조가 잘못되어 이와 같이 막대한 사회적 비용을 초래하고 있다.

경유 시내버스 1대가 휘발유 승용차 1대에 비해 환경오염기여도가 40배 정도이고 증유는 휘발유의 28배 정도이지만 가격구조는 거꾸로 각각 휘발유의 절반, 1/4 수준에 불과하다. 수송용 연료보다 환경오염 기여도가 수십배에 달하는 증유에 의해 야기되는 사회적 비용까지 감안한다면 무절제한 에너지 소비로 인해 초래되는 사회적 비용은 가히 가공할만한 수준으로 추정된다. 최근 서울 등 대도시지역의 오존주의보 발령 횟수가 급증(1997년 24회→1998년 38회→1999년 41회)하고 있는 추세만 보아도 환경오염이 위험수위에 도달하였음을 알 수 있다.

이와 같은 유가구조의 불균형으로 인해 우리는 부지불식간에 우리가 금전적으로 지불하고 있는 비용의 수배에 이르는 잠재적 비용을 치르고 있는 중요한 요인이라는 점에서 관련 세제의 개편은 긴급하다.

V. 바람직한 에너지 세계개편 방향

에너지 세계개편은 '삶의 질 향상'과 '장기적인 성장 잠재력 배양'을 기본목표로 하고 가급적 서민 부담 증대 최소화과 관련 산업이 세계변화에 충분히 대처할 수 있도록 보완방안을 강구하는 것이 필요하다.

삶의 질 향상이란 교통혼잡 완화와 환경오염 개선을 통해 쾌적함을 체감할 수 있도록 여건을 개선하는 것을 말한다. 이 문제는 기후변화협약 등 국제적으로도 공조의 필요성도 매우 높다. 왜곡된 유종간 상대가격 구조를 바로잡아 비정상적인 소비대체로 인한 부작용을 최소화하고 전반적으로 유가수준을 상향평준화함으로써 에너지 절약 및 효율개선을 도모해야 한다. 이는 환경보호와 관련하여 유가의 상향평준화가 세계적인 추세라는 점에서도 상당히 의미가 크다.

보다 구체적으로는 먼저 수송용 연료간 가격격차를 최소한 선진국 수준으로 축소하면서, 인구밀도와 도로여건 등 우리의 전반교통여건이 선진국보다 크게 열악하다는 점을 감안하여, 절대가격 수준도 선진국 평균 이상으로 유지하는 것이 요청된다. 그리고 장기적인 성장 잠재력 배양의 일환으로 에너지 효율 개선 촉진과 에너지 다소비 산업의 비대화 방지를 위해 중유에 대한 특별소비세 과세 및 점진적 세율 인상이 바람직하다. 이는 비단 소비절약을 통한 가격경쟁력 제고뿐만 아니라 청정대체에너지 개발·보급 촉진을 통한 환경보호 효과도 함께 얻기 위해서이다.

반면에 이와 같은 에너지세계개편을 단기적으로 부작용을 초래할 수도 있음에 유의하여야 한다. 석유류는 일반적인 소비재가 아니라 일정한 장치의 연료유 또는 원료로 사용되기 때문에 가격이 변하더라도 단기적으로는 소비를 조절하는 것이 쉽지 않다. 즉, 상대가격 체계 개편에 따라 유종간 대체 현상을 정상화시키기 위해서는 장비 또는 시설의 개·보수가 필요하기 때문에, 충분한 적응기간이 필요하다. 그리고 상대가격 격차 축소를 위해서는 경유와 LPG의 가격이 대폭 인상되어야 하는 만큼 이들의 주된 소비자 및 관련 산업에 미치는 악영향이

단기간내에 지나치게 증폭되지 않도록 지원방안도 함께 강구할 필요가 있다. 세계개편으로 증대되는 세수는 재정적자 감축과 청정에너지 개발·보급을 위한 투자재원 등으로 사용하는 것이 효율적일 것으로 판단된다.

VI. 맺음말

에너지 관련 세계의 개편을 통한 유가구조의 개편은 실로 그 파급효과가 막대하다. 유가구조 개편을 통해 장기적으로 교통혼잡 완화, 환경오염 저감을 통한 생활여건 개선효과를 얻을 수 있으며, 에너지 소비 절감 등을 통해 국제수지 개선 및 효율개선 및 청정에너지 개발·보급 촉진 등의 장점이 있다. 그리고 점증하고 있는 지구 온실가스 배출 억제 압력 등 국제적인 환경세 도입에 미리 대응함으로써 충격과 통상마찰 가능성을 완화할 수 있다는 장점도 가지고 있다.

반면에 일부 유종의 경우 가격이 대폭 인상됨에 따라 유가부담이 크게 증대됨으로써 가계부담이 증대되는 단점이 있다. 이에 따라 LPG 차량 소유자들을 중심으로 저항이 크게 일고 있다. 그러나 이들은 LPG 가격이 낮아 혜택을 보았던 계층인 반면 휘발유 등 고가의 연료유를 소비하는 소비자들은 그 동안 차별적인 대우를 받아왔다고 볼 수 있으며, LPG 차량 급증이 교통체증을 심화시킨 한 요인이 되었다는 점을 감안할 때, LPG 가격 인상을 통한 유가구조의 정상화가 불가피하다고 하겠다.

통일이 지연되어 남북간 경제력 격차가 더 커질수록 통일 비용이 기하급수적으로 증대되듯이 에너지와 관련된 사회적 비용도 시간이 지날수록 더욱 확대될 수밖에 없다. 비록 지금 에너지 세계개편에 따라 많은 비용과 수고가 소요되는 것은 사실이지만, 개편 시점을 늦출수록 우리가 부담해야 하는 사회적 비용은 더욱 커져 마침내 감내하기 어려운 수준에 도달할 수 있다는 점에 유의하여야 한다. 따라서 가능한 한 빠른 시일내에 개편을 마무리하는 것이 우리에게 보탬이 될 것임은 자명하다. 그러므로 전향적인 자세로 에너지 세계개편에 임하는 것이 절실히 요청된다. ♣