

## 2차 에너지세제 개편과 향후과제

글·권오성 | 한국조세연구원 연구위원

**정부**는 에너지 수급구조의 안정을 위해 1차 에너지세제 개편을 단행함으로써 2001년 7월부터 2006년 7월까지 수송용 에너지의 상대가격을 단계적으로 조정하여 휘발유, 경유, 수송용 LPG의 상대가격을 100 : 75 : 60으로 조정할 것을 목표로 삼았다. 그러나 2005년부터 경유승용차의 시판 허용이라는 새로운 변수가 등장함에 따라 2차 에너지세제 개편으로 2005년 7월부터 2007년 7월까지 휘발유, 경유, 수송용 LPG의 상대가격을 100 : 85 : 50으로 조정하는 것으로 변경하였다. 본고에서는 2차 에너지세제 개편의 배경과 내용을 살펴보고, 유류에 부과되고 있는 복잡한 목적세의 정비, 교토의정서 체제에서의 에너지세 정책방향, 버스, 화물자동차 등의 보조금 지급 문제, 등유의 불법 전용 문제 등 중장기적 관점에서의 에너지세 관련 향후과제에 대해 논의하고자 한다.

우선 2차 에너지세제 개편의 배경을 거슬러 올라가 살펴보면 정부가 2003년 3월 경제정책조정 회의에서 국제통상문제를 해결하는 동시에 자동차산업기반을 강화하고 수출경쟁력을 제고하기 위하여 2005년부터 경유승용차의 시판을 허용하기로 한 것이 시발점이라 할 수 있다. 경유는 휘발유보다 연비가 우월하고 상대적으로 가격이 싸기 때문에 경유승용차가 시판되는 시점의 수송용 에너지 상대가격에서는 경유승용차의 수요가 급격히 증가할 것으로 예상되는 것은 당연하다. 그러나 대기오염측면에서 질소산화물, 미세먼지 등을 배출하는 경유가 휘발유보다 더 심각하기 때문에 정부는 2003년 5월 경제장관 간담회에서 환경오염이 악화되는 것을 방지하기 위해 수송용 에너지

우리나라 에너지세제는 유종별 상대가격의 조정을 통해 유류 소비 관련 사회적 외부비용을 내재화하는 방향에서 합리적으로 조정된다고 볼 수 있지만 아직도 많은 문제점이 잔존하고 있으며 중장기적 관점에서 개선될 여지가 있다.

상대가격을 국제수준으로 조정하기로 합의하였다. 이에 따라 재정경제부, 산업자원부, 건설교통부, 환경부에서 공동으로 용역을 발주하여 한국조세연구원이 주관하고 에너지경제연구원, 교통개발연구원, 한국환경정책·평가연구원과 공동으로 에너지 상대가격 조정방안에 대한 연구용역을 수행하였다. 4개 연구기관에서 공청회 등을 통해 동 연구용역을 수행한 결과, 유종별 자동차 수요전망, 에너지 수급구조 및 환경에 미치는 영향을 고려할 때 유종별 자동차 시장의 수요 및 에너지 수급구조 측면에서 안정적이고 환경오염비용을 최소화시키는 수송용 에너지 상대가격비는 OECD 평균수준에 가까운 100 : 85 : 50으로 나타나고 있어 이를 채택할 것을 제안하였다. 그리고 정부는 이 제안을 수용하여 2005년 6월 29일 국회 본회의에서 의결하였고, 7월 5일 국무회의 의결을 거쳐 7월 8일 공포 및 시행을 통해 2007년 7월까지 휘발유, 경유, 수송용 LPG의 상대가격을 100 : 85 : 50으로 조정하는 것을 목표로 2차 에너지세제 개편을 단계적으로 추진할 계획이다.

우리나라 에너지세제는 유종별 상대가격의 조정을 통해 유류 소비 관련 사회적 외부비용을 내재화하는 방향에서 합리적으로 조정된다고 볼 수 있지만 아직도 많은 문제점이 잔존하고 있으며 중장기적 관점에서 개선될 여지가 있다.

에너지사용과 직접적으로 관계가 없는 교육세, 지방주행세 등이 부과되고 있으며, 교통세는 엄밀하게 사용자부담의 원칙이 적용된다고 보기 어렵다. 현재 석유류제품에 부가가치세, 특별소비세 이외에 교통세, 교육세, 지방주행세, 부담금·부과금 등 여러 가지 형태의 목적세가 부과되고 있으나 정작 환경관련 지출을 위한 세금은 부과되지 않고 있는 형편이다. 우리나라에서 휘발유를 비롯한 에너지제품에 부과되는 세금은 대표적인 환경세라 할 수 있는데도 불구하고 환경세로 인식되지 않는 경향이 있다. 그 이유는 에너지 관련세금의 과세표준에 이산화탄소 및 NO<sub>x</sub> 등 환경오염의 비용이 정확하게 반영되어 있다고 보기 어렵고, 환경개선보다는 주로 교통시설 등 SOC 구축이나 교육지출을 위한 특별회계의 설치, 그리고 지방에 대한 재원이전의 목적으로 활용되어 왔기 때문이다. OECD 주요 선진국들의 환경세에 대한 공통적인 특징은 목적세가 아니라 일반회계로 편입되는 보통세의 형식으로 운영된다는 점으로, 에너지제품에 여러 가지 명분의 목적세가 부과되고 있는 우리나라와 비교된다. 북유럽국가들을 중심으로 하는 주요 선진국에서 에너지부문에 대해 환경세를 도입할





경우 추가로 발생하는 세수는 일반회계에 전입시켜 환경개선을 위한 투자에 활용하고 있으며, 최근에는 근로소득세, 법인세 혹은 사회보장분담금 경감과 같은 조치를 병행함으로써 노동 및 자본에 대한 세부담 완화를 통한 고용 및 투자의 증대를 유인하여 소위 이중배당(double dividend)효과를 모색하는 추세이다. 또한 환경세는 환경정책의 효율성 제고뿐만 아니라 향후 재정지출 수요 증가에 대비하여 활용되고 있다. 예를 들면 일본의 환경세 도입은

지구온난화 대책뿐만 아니라 고용촉진 등 기업생산성을 향상하고 지방공공단체에 세수를 배분하는 것 등을 목표로 삼고 있다. 이는 세수감소와 늘어나는 정부지출 수요에 대응하는 측면에서 환경세가 매력적인 정책으로 작용할 수 있음을 의미한다. 따라서 우리나라의 현행 에너지세제가 환경세적 관점에서 운용되기 위해서 관련 세수는 일반회계에 편입되어 환경친화적 산업구조개편을 위한 재정적 지원, 그리고 노동 및 자본에 대한 조세부담의 완화를 위한 재원으로 활용함으로써 재정의 탄력성과 효율성을 제고시키는 것이 바람직할 것이다.

2005년 2월 16일 교토의정서가 발효되기까지 기후변화협약에 1993년 12월 14일에 가입하고, 교토의정서에 2002년 11월 8일, 47번째 국가로 비준한 우리나라는 지난 10년간 온실가스 증가율이 세계 1위를 기록하고 있어, 단지 국가경쟁력 등을 이유로 의무이행 대상국가에서 계속 제외되는 것을 기대하기는 어렵다. 우리나라의 경우 교토의정서 제1차 공약기간인 2012년까지 온실가스 감축에 구속되지는 않을 것이기 때문에 지금 당장 탄소세 등의 도입을 서두를 필요는 없다. 그러나 중·장기적 에너지세제 개편<sup>1)</sup>의 차원에서, 그리고 환경친화적 산업의 구축과 동시에 교토의정서 체제에서의 국가경쟁력 강화를 위해서는, 기존의 에너지세제를 합리적으로 개편하면서 온실가스 배출감축을 목표로 하는 탄소세와 같은 환경세의 도입을 검토하는 것이 필요할 것이다.

2차 에너지세제 개편으로 인해 경유 가격이 인상될 경우 이를 연료로 사용하는 버스 등 대중교통수단과 화물자동차 등의 부담 증가가 예상된다. 유류세 인상은 환경적인 측면에서 운행단계의 과세를 강화하는 것이므로, 대중교통 및 물류부문에 대한 수송비의 절감, 경영개선을 유도하기 위해서 보유단계의 과세를 축소 또는 감면해주는 것을 검토하는 것이 필요하다. 즉, 버스 등과 같이

1) 우리나라의 1차에너지 세제 개편은 에너지 소비 절약과 수급구조의 안정, 그리고 2차에너지 세제 개편은 수송용 에너지 상대가격의 조정에 초점을 맞추었다면, 향후의 중장기적 에너지 세제 개편은 교토의정서 체제의 환경세적 기능을 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

등유세금을 인상하지 않고도 경유로 불법 전용되는 것을 방지할 수 있다면  
등유 세금은 인하하는 것이 타당하며 도시가스를 사용하는 대도시  
거주민들과의 소득형평성을 고려해야 한다.

일반 대중교통수단이 지나는 공공성에 기초하여 적자노선에 대한 손실보전, 요금인상 억제에 따른 손실보전 등의 측면에서 보조금을 지급하는 방안을 검토해야 할 것이다. 우리나라에서는 2003년 화물자동차 파업 이후 2003년과 2004년, 그리고 2005년에 화물자동차, 연안화물선, 버스, 택시업계에 1년간 한시적으로 유류가격 인상분 전액을 보조해주기로 합의하였으나, 그 이후에는 합의된 바가 없어, 이에 대해 일시적인 미봉책이 아닌 근본적인 대책을 세워야 할 실정이다. 따라서 조세 저항 완화방안을 마련하고, 산업경쟁력 제고 및 소득재분배 형평성 차원에서 산업계, 대중교통, 운송사업자의 부담을 완화하기 위한 정책을 도입하는 것을 검토할 필요가 있다고 하겠다.

한편, 경유의 대체연료로 불법 전용될 수 있는 등유에 부과되는 특별소비세는 현재 리터당 154원에서 2005년 7월 178원으로 오르게 되고 내년 7월 또다시 205원으로 인상될 예정이다. 이는 경유 세금만 오를 경우 등유와의 가격차이가 너무 크게 벌어지고 이때 등유가 경유의 대체연료로 불법 전용되면 세금탈루와 환경오염 등의 사회적인 부작용이 예상되는 만큼 문제 해결방식으로 등유세금을 인상시키는 것은 타당성이 있다고 볼 수 있다. 그러나 등유는 서민 난방유로 사용자들의 조세저항이 우려될 수 있는 만큼 경유의 대체연료로 불법 전용되는 것을 막을 수 있는 보완책이 마련된다면 세금을 인하하는 것이 바람직하다. 2차 에너지세계 개편의 연구용역 수행 당시 수송용 LPG인 부탄가스와 경유 세금만 인상될 경우 대체관계에 있는 프로판이나 등유가 이들 연료에 불법 혼합되는 부작용이 예상되면서 프로판과 등유의 세금 역시 같이 인상할 필요성이 제기되었었다. 하지만 프로판가스는 부탄으로 불법 전용되는 것이 사실상 어렵고 등유는 서민 난방연료로 추가 세금 인상에 나설 경우 소비자들의 조세저항에 부딪칠 수 있다는 우려가 제기되면서 연구용역의 검토대상에 제외됐다. 정부가 시장에 개입해 간섭하는 수단은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 그 하나가 경제적 유인 수단인 가격을 통한 것이고 또 다른 하나는 직접적인 규제를 가하는 것이다. 경유 세금만 오를 경우 등유가격이 지나치게 낮아져 유사경유의 원료로 사용되는 부작용이 우려되면서 정부가 등유 세금을 올린 것은 가격조정을 통해 불법전용을 통제하는 수단으로 해석된다. 반면 등유가 경유에 불법 혼합되는 것을 행정기관이 나서 점검하고 차단하는 직접적인 규제도 가능하지만 행정비용이 너무 많이 소요된다는 단점이 있다. 그러나 등유 세금을 인상하지 않고도 경유로 불법 전용되는 것을 방지할 수 있다면 등유 세금은 인하하는 것이 타당하다. 등유는 주로 서민 난방유로 사용되고 있어 도시가스를 사용하는 대도시 거주민들과의 소득형평성을 고려해야 한다.

이와 같은 유사한 문제를 안고 있는 외국에서는 경유와 등유의 색상을 달리하고 관련 차량의 사용 연료에 대해 수시로 검사(유사석유 불법사용여부에 대한 검사 및 단속)하는 등의 방식으로 해결하고 있다. 등유가 경유로 불법 전용되는 것을 근본적으로 차단할 수 있는 보완책을 마련할 수 있다면 굳이 세금 인상을 통해 해결할 필요가 없을 것이다.☹