

주세제도의 합리화 :

증가세체계 개편 논의를 중심으로



박 종 구
〈아주대 경제학교수〉

■ 目 次 ■

1. 서 언
2. 현 황
3. 문제점
4. 증가세·종량세체계에 관한 논쟁
5. 증가세체계 유지의 논거
6. 세율체계의 합리화
7. 주류행정의 합리화
8. 결 어

1. 서 언

주세는 주류의 수량 또는 가격을 과세대상으로 하여 과세되는 개별소비세로서 부가가치세, 특별소비세와 함께 간접세원의 중심세목의 역할을 담당하고 있다. 현행 주세는 1967년 주세법이 개정된 이래 현재와 같은 증가세체계(advalorem tax)를 유지하고 있다. 이에 따라 주정을 제외한 모든 주류에 대해 증가세 방식으로 과세가 이루어지고 있다.

증가세 형태의 현행 주류과세제도는 주류시장의 대외개방이 계속 확대되고 있고 주류소비문화의 변화, 소득수준의 향상 및 주류산업의 구조적 전환 등에 따라 여러가지 도전에 직면해 있다. 특히 미국과 EU의 시장개방압력이 거세어짐에 따라 증가세체계를 종량세체제로 바꾸어야 한다는 주장이 거세게 제기되고 있다. 이러한 주장의 배경은 종래까지 소주와 맥주가 지배해온 주류시장에서 수입주인 양주와 와인의 비중이 급격히 커지고 있는 현실과 밀접한 관련이 있다. 이에 따라 합리적인 제도 개편과 주류산업의 체질개선이 매우 시급한 당면과제로 제기되고 있는 실정이다.

2. 현 황

가. 세수 신장추이

〈표 1〉에는 1991~95년 기간 동안의 주세수입의 신장추이가 정리되어 있다. 주세수입은 1990년 10,224억원에서 1995년 18,245억원으로 동기간중 78.5% 증가하고 있다. 이에 따라 간

접세에서 차지하는 비중은 1990년 9.8%에서 1995년 9.1%로, 내국세에서 차지하는 비중은 1990년 5.3%에서 1995년 4.1%로 낮아지고 있다.

〈표 1〉

주세수입의 신장추이

(단위 : 억원, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
주세 (A)	10,224	11,453	13,290	13,679	15,458	18,245
간접세(B)	103,842	120,852	150,002	173,686	181,921	201,242
내국세(C)	191,302	240,892	300,801	341,746	384,490	443,820
A/B	9.8	9.5	8.9	7.9	8.5	9.1
A/C	5.3	4.8	4.4	4.0	4.0	4.1

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1996.

〈표 2〉

주류별 주세부과 실적

(단위 : 백만원)

구 분	1991	1992	1993	1994	1995
수 입 분	77,075	79,664	83,926	114,117	168,026
소 계	1,089,185	1,218,496	1,288,406	1,526,429	1,672,336
탁 주	9,783	6,851	6,537	6,800	6,114
약 주	357	594	789	1,050	1,253
맥 주	799,175	910,614	948,039	1,149,936	1,283,729
칭 주	37,280	40,703	43,637	44,933	45,272
과 실 주	4,776	5,911	4,976	4,145	3,941
명 약 주	1,956	-	-	-	-
기 타 양 조 주	5	-	-	-	-
증 류 식 소 주	538	1,140	2,873	2,994	2,041
회 석 식 소 주	128,136	149,853	170,849	193,309	192,202
고 량 주	2,625	-	-	-	-
주 정	7,623	8,811	8,605	7,837	7,364
위 스 키	68,432	63,595	78,153	89,360	102,663
브 랜 디	716	770	733	634	90
인 삼 주	283	-	-	-	-
기 타 제 재 주	15,448	-	-	-	-
일 반 증 류 수	9,259	19,721	9,170	9,635	6,844
리 큐 르	2,672	8,647	13,275	15,531	20,562
기 타 주 류	220	1,133	764	186	168
수 시 분	△99	153	6	79	93
합 계	1,166,260	1,298,160	1,372,332	1,640,546	1,840,362

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1996.

〈표 2〉에는 1991~1995년 기간의 주류별 주세 부과 실적이 제시되어 있다. 과세대상 주류 중 가장 비중이 큰 것은 맥주로 전체의 69.8%를 차지하고 있다. 회석식 소주가 10.4%로 그 다음을 차지하고 있으며 수입분(9.1%), 위스키(5.6%) 등이 그 뒤를 잇고 있다. 이에 따라 맥주, 수입주, 회석식소주, 위스키가 전체의 94.9%를 차지하고 있다.

나. 서울체계

주세율체계는 〈표 3〉에 정리되어 있다. 주세

율체계는 주정에 대한 종량세와 주류에 대한 종가세로 이원화되어 있다. 주정의 과세표준은 제조장으로부터 출고하거나 관세법에 의한 보세구역으로부터 배출하는 수량으로 주정 1킬로미터당 57,000원으로 되어 있다. 주류에 대한 종가세율은 최고 150%에서 최하 5%까지 다양하게 구성되어 있다. 최근의 주세법 개정 동향을 살펴보면 지난 1993년 한·EU주세협상의 결과에 따라 위스키·브랜디의 세율이 120%에서 100%로 인하되었으며 위스키·브랜디의 세율인하에 따른 형평성에 따라 맥주의 세율이 150%에서 130%로 인하되었다.

〈표 3〉 주세의 서울체계

주 종	세 율
위 스 키 류	100%
브 랜 디 류	100%
맥 주	130%
청 주	70%
약 주	30%
과 실 주	30%
증 류 식 소 주	50%
회 석 식 소 주	35%
혼 합 식 소 주	35%, 40%, 45%, 50%
일 반 증 류 수	80%
리 큐 르	50%
탁 주	5%
기 타 주 류	80%, 70%
주 정	57,000원/K l

자료 : 주세법 제19조

3. 문제점

가. 세원의 편중

일차적으로 세원의 편중 문제를 지적할 수 없다. 즉 주세수입의 90% 이상이 맥주, 희석식소주, 수입주, 위스키에서 창출되고 있다는 사실이다. 이에 따라 이들 주종에 대한 소비자의 기호변화나 시장여건 변동이 주세수입에 직접적인 영향을 미침에 따라 세수의 안정성, 탄력성에 문제가 있다.

나. 주종간의 세율격차

다음으로 주종간의 과도한 세율격차 문제를 들 수 있다. 구체적으로 세율이 5%에서 150%까지 다양하게 분포되어 있어 소비자의 합리적인 소비행태가 왜곡될 소지가 크다. 보다 큰 문제는 주종간 세율격차의 적정성이나 타당성이 객관적으로 검증되지 못하고 있다는 사실이다. 가장 대표적인 사례는 맥주와 위스키의 세율격차를 들 수 있다. 맥주는 130%의 세율인 반면 알콜도수가 높고 수입의존도가 높은 위스키는 100%로 오히려 대중주이며 저가주인 맥주의 세율이 더 높다는 점이다. 또한 상호경쟁·대체 주종간의 세율은 비슷하게 설정되어야 함에도 불구하고 격차가 상당히 큰 것도 문제점의 하나가 아닐 수 없다.

다. 과세체계의 합리성 문제

이 문제는 전술한 바와 같이 증가세체계와 종량세체계중 어느 것을 선택할 것인가 하는 문제와 밀접한 관련이 있다. 90년대 들어 미국과 EU가 줄기차게 현행 증가세체계를 자국에 유리한 종량세체계로 전환할 것을 요구하고

있어 과세체계의 선택 문제는 매우 민감한 정책적 사항이 아닐 수 없다.

라. 세율수준의 적정성 문제

우리나라의 경우 주세의 세율수준을 시장가격과 연계시키고 있다. 즉 고급주에는 높은 세율을 저급주에는 낮은 세율을 적용하고 있다. EU의 사례를 살펴보면 일반적으로 알콜도수와 세율수준을 연계시키고 있다.

마. 주류산업의 구조적 취약성

주류산업의 기반이나 기술력이 취약하여 시장개방에 따른 경쟁력 상실의 문제도 커다란 어려움이 아닐 수 없다. 이는 그간 주류제조 및 유통에 대한 각종 규제와 진입제한(Entry barriers) 때문이다. 최근 들어 이러한 진입제한의 완화나 규제완화를 위한 구체적인 조치가 이루어지고 있으나 아직도 선진국 수준에는 요원한 실정이다. 특히 연구개발(R&D)이 부진하여 신상품 개발과 제품질 향상이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것도 커다란 문제가 아닐 수 없다.

4. 증가세·종량세체계에 관한 논쟁

현행 주류과세방식의 합리화를 위한 핵심과제는 증가세체계로 되어 있는 과세구조를 종량세방식으로 전환할 것인지 여부이다. 우리나라는 1967년 Musgrave교수의 권고에 따라 증가세방식을 유지해 오고 있으며 주정 등 예외적인 경우에 한해 종량세를 적용하고 있다.

가. 증가세·종량세 장단점 비교

종량세 도입의 근거는 크게 다음의 세가지로 요약할 수 있다. 첫째로 종량세는 세액산출이 용이하다는 점이다. 가격변화에 상관없이 일정한 세액이 정액(Lump-sum) 형태로 과세되기 때문이다. 둘째로 가격변화와는 무방하게 안정된 세원이 확보될 수 있다는 점이다. 특히 가격이 인상되는 경우 종량세의 실효세율(Effetive tax rate)이 낮아지므로 납세자의 실질세부담이 경감되는 효과가 기대된다. 세째로 세액이 일정하므로 용기고급화와 같은 품질개선노력이 촉진될 수 있다는 점이다. 네째로 EU를 비롯한 많은 나라에서 종량세체계를 유지하고 있어 세계조화(Tax harmonization) 측면에서 바람직하다는 점이다.

이를 토대로 종량세 지지자는 다음과 같은 증가세 반대론을 펴고 있다. 첫째로 증가세는 주류의 가격과 직접 연관되어 있다. 따라서 가격변화에 따라 세수의 변동이 불가피해 세수안정성 면에서 적절치 못하다는 주장이다. 둘째로 증가세하에서는 인위적으로 가격을 인하는 경우 이에 적절히 대처하는데 어려움이 있다는 사실이다. 셋째로 우리나라, 말레이시아 등 소수의 국가에서만 증가세체계를 유지하고 있다는 점을 들고 있다.

증가세체계를 주장하는 측의 논리는 다음과 같다. 첫째는 종량세는 주류가격에 상관없이 수량이나 중량을 기준으로 부과된다. 따라서 물가변동시 세액의 실질가치를 유지하는데 어려움이 있다. 둘째로 다수의 국가에서 종량세가 채택되고 있는데 이는 종량세가 이론상 우월한 제도로서가 아니라 사회적, 역사적 요인과 관련이 깊다는 점이다. 구체적으로 주류제조업자가 가격을 인상하는 경우 실질세부담을 낮추기 위해서는 종량세가 유리하므로 종량세체계를 유지해 왔고 이것이 역사적으로 제도화된 것이라는 사실이다. 특히 앞서 논한 바처럼 종량세는 인플레이션이 진행됨에도 불구하고 단위당 세액이 불변이므로 세수의 구조적 탄력성(Built-in revenue flexibility)을 약화시킨다는 점을 지적하고 있다.

나. 외국의 사례

이하에서는 미국을 비롯한 주요국의 주세율체계를 살펴보기로 한다. 미국의 경우 연방과 주에서 각각 주세가 부과되고 있는데 과세체계는 종량세를 채택하고 있다. 연방주세의 종량세율은 <표 4>와 같다.

<표 4> 미국의 주세율 체계

(단위 : 달러)

주	종	과 세 단 위	세 율
증류주		proof gallon	13.50
수입양주(증류주 함유)		wine gallon	13.50
스틸와인			
• 알콜농도 14% 이하		wine gallon	1.07
• 알콜농도 14% 초과 21% 이하		wine gallon	1.07
• 알콜농도 21% 초과		wine gallon	3.15
샴페인, 스파클링 와인		wine gallon	3.40
인공탄산와인		wine gallon	3.30
맥 주		barrel	18.00

자료 : 한국조세연구원, 『주요국의 조세제도』, 1996.

〈표 5〉

독일의 세율구조

(단위 : %, 십만리터, 마르크/100리터)

주 종	세 율	주 종	세 율
맥주(양조장별 연간 생산규모)	12.00	증류주	2,550.00
~ 2	12.30	와 인	
2 ~ 10	12.60	스틸와인(still wine)	비과세
10 ~ 20	12.90	스파클링 와인	266,000
20 ~ 30	13.20		
30 ~ 60	13.80		
60 ~ 90	14.40		
90 ~ 120	15.00		
120 ~	14.26		
알콜(알콜도수 5% 기준)			

자료 : 상계서

독일 역시 종량세구조로 되어 있으며 과세 대상은 맥주, 증류주, 와인이다. 와인 중 스틸 와인에 대해서는 비과세된다. 맥주는 생산규모와 알콜도수에 따라 누진세율이 적용되고 있다.

일본은 과거 우리나라와 마찬가지로 종가세 체계로 되어 있었으나 현재는 종량세체계를 유지하고 있다. 과세표준 및 세율은 종류별, 품목별 및 알콜도수에 따라 결정된다.

영국 역시 종량체계를 유지하며 양조장 또는 보세창고로부터 인출시 부과된다. 와인은 알콜도수에 따라 차등세율이 적용되는데 알콜도수 15% 미만은 100리터당 125.96파운드, 15~18%는 217.25 파운드, 18~22%는 250.59 파운드가 그리고 스파클링 와인은 208.0 파운드가 부과되고 있다.

미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본의 경우 모두 종량세체계를 유지하고 있어 주정을 제외하고는 종가세체계를 유지하고 있는 우리나라와 크게 대조된다. 이들 선진국의 세율구조의 특징을 살펴보면 우선 대체적으로 알콜도수에

비례하여 높은 세율이 적용된다는 점이다. 다음으로 맥주보다는 와인, 와인 보다는 증류주에 보다 고율의 세율을 적용하는 것이 지배적이다. 이 역시 고가주에 고율과세하는 우리나라와는 상이함을 알 수 있다.

이들 국가에서 주세가 차지하는 주세수입의 비중을 비교해 보면 한국이 1993년 기준으로 7.87%이고, 미국 3.63%, 영국 6.71, 독일 2.01%, 프랑스 1.54%, 일본 9.89%로 우리나라가 일본 다음으로 높은 수준임을 알 수 있다.

5. 종가세체계 유지의 논거

전술한 바처럼 종량세구조를 취하고 있는 EU, 일본, 미국 등은 강력히 종량세구조의 전환을 요구하고 있다. 그러나 이러한 과세방식의 전환은 다음과 같은 이유로 신중히 검토되어야 한다.

첫째로 선진국이 종량세 구조를 유지하고 있는 것은 어디까지나 이들 나라의 역사적, 사회적 부산물이라는 사실이다. 근대시민사회에

〈표 6〉

일본의 종량제 구조

종 류	품 목		알콜분(도)	종량세율(엔/kl)
청 주			15.0	140,500
합성청주			15.0	79,300
소 주	갑류		25.0	155,700
	을류		25.0	102,100
미 립			13.5	21,600
맥 주				222,000
과실주류	과실주			56,500
	감미과실주		12.0	98,600
위스키류	위스키		40.0	982,300
	브랜드			
spirit류	spirit		37.0	367,300
	원료용 알콜			
리 큐 르			12.0	98,600
기타주류	발 포 주	맥아 50% 이상		222,000
		맥아 25~50%		152,700
	기 타		12.0	98,600

자료 : 상계서

서 커다란 영향력을 가진 주류산업의 기득권 보호가 현재와 같은 종량제구조로 굳어지는데 불과하다. 둘째로 종량제전환의 배경에는 고가주인 위스키나 와인의 경우 실질적인 세부담이 낮아짐으로 판매신장이 용이하다는 계산이 깔려 있다. 특히 맥주보다도 위스키, 브랜드의 세율이 낮게 유지되고 있는 현실에서 이러한 실질세부담의 경감 및 시장확대 가능성은 증폭될 소지가 크다.

그러나 증가세 역시 다음과 같은 두가지 근본적인 취약점을 노정하고 있음도 사실이다. 첫째로 증가세는 내용물인 술에 대해서만 과세되는 것이 아니므로 포장용기의 고급화가 억제될 가능성이 크다는 사실이다. 둘째로 앞서 언급한 바처럼 알콜도수가 높을수록 주류

소비의 외부비경제나 사회적 비용이 커지므로 알콜도수가 높은 주류에 대해서는 소비억제의 필요성이 더욱 크다고 하겠다. 그러나 고알콜도수 주류로서 가격이 낮은 경우에는 증가세 체계하에서 고율의 세율적용은 어려움이 많다. 이에 따라 소비억제의 효과는 반감될 수 밖에 없다는 점이다.

따라서 현재의 주류산업을 둘러싼 여건 및 주류소비패턴 등을 감안할 때 종량제로의 전환은 적절치 못한 것으로 평가된다. EU제국은 그들 나름대로의 과세방법을 역사적, 사회적 환경속에서 채택하여 운용하고 있는 것으로 이를 우리나라에 그대로 적용하는 데에는 큰 무리가 있다. 특히 이론적 근거가 취약한 가운데 단순히 주류업계의 로비나 압력에 의한 과

세제도 변경은 받아들이기 어려운 사항이 아닐 수 없다.

그러나 현재와 같은 증가세구조하에서는 고세율을 적용하더라도 저가주류의 경우에는 소비억제 효과가 제한적일 수 밖에 없다. 이와는 달리 증량세구조에서는 가격수준에 상관없이 알콜성분에 따라 동일한 알콜도수의 주류에 대해 동일한 세액이 과세되는 경우에는 고가주류에 대해 소비억제효과가 제고될 수 있다. 따라서 고알콜주류에 대한 소비억제를 유도하려면 현행 증가세체계를 유지하는 가운데 알콜도수에 따라 증량세적인 요소를 수용하는 방안이 검토될 필요가 있다.

종합적으로 고려하건데 주류시장개방이 당면한 현안으로 제기되는 상황하에서 증가세 부과방식이 국내주류산업의 경쟁력을 높이고 시장지배력을 유지하는데 보다 유용한 방식이 아닐 수 없다. 특히 상대적으로 고가에 해당하는 수입위스키, 브랜드, 와인의 국내시장 진입에 적절히 대처하기 위해서는 가격변화에 따른 실질세부담을 신속적으로 조정할 수 있는 현행 증가세체계를 유지하는 것이 합리적인 정책선택이 된다 하겠다.

6. 세율체계의 합리화

증가세체계의 기본골격 유지와 함께 주종간 세율체계의 합리화노력이 보다 강화될 필요가 있다. 보다 구체적으로 주종간 세부담공평, 세수확보, 주류산업육성, 소득재분배 차원에서 세율체계의 개선이 요청된다.

첫째로 이미 앞에서 논한 바처럼 세율수준을 주류가격과 연계시키는 방식을 지양할 필요가 있다. 즉 고가주류에는 고율과세하고 저가주류에는 저율과세하는 방식 대신에 알콜도수나 농도에 입각한 EU형의 세율체계로 전환

하는 것이 바람직하다. 이처럼 알콜도수에 따른 과세가 요청되는 이유는 고농도주류에 대한 소비억제를 통해 사회적비용 경감, 주류소비의 합리화 등을 유도할 수 있기 때문이다. 프랑스, 영국, 독일 등 다수의 EU국가가 증량세구조하에서 알콜도수가 높은 주류에 대해 고율과세하고 있음은 우리에게 시사하는 바가 크다. 그러나 현행 세율체계를 전면적으로 수정하기 위해서는 여러 가지 문제점이 제기되므로 알콜도수에 따른 세율조정으로 인한 세수변화효과, 상대가격효과 등을 종합적으로 고려한 개선작업이 이루어져야 한다.

둘째로 주종간 비합리적인 세율격차 문제를 어떻게 해소할 것인가 하는 문제이다. 일차적으로 문제가 되는 것은 역시 맥주와 위스키의 세율조정일 것이다. 지난해 개정으로 맥주는 130%, 위스키·브랜드는 100%로 조정되었다. 그러나 이는 고알콜주류에 고율과세해야 한다는 원칙에도 부합하지 않을뿐 아니라 고가격이며 수입주인 이들 주류에 대한 비정상적인 소비증대를 초래할 가능성이 크다. 무엇보다도 위스키의 수입증가율이 비정상적일 정도로 급증하고 있음은 국민들의 주류과소비패턴과 함께 왜곡된 세율구조도 한몫을 하였음을 부인하기 어렵다. 최근 정부 일각에서는 EU, 미국의 시장개방압력으로 인해 맥주의 세율을 낮추는 대신 소주의 세율을 올리는 방식으로 이 문제를 해결하려는 움직임이 있다. 이는 과세논리, 소비자의 소비비중, 소득분배 차원에서 설득력이 약한 것으로 보인다.

다음으로 맥주와 소주간의 세율조정 문제도 중요한 과제가 아닐 수 없다. 이 문제는 두 주종이 국내주류시장에서 1, 2위의 시장점유율을 차지하고 있으며 서로 경쟁, 대체 관계에 있고 시장지배자적 지위에 있다는 사실에 문제의 심각성이 내재해 있다. 한·EU주세협상에 따

라 맥주세율의 인하가 불가피한 것으로 보인다. 이는 필연적으로 소주세율의 조정을 불가피하게 하는데 궁극적으로 세율인상으로 귀결될 가능성이 크다. 이에 따라 한국조세연구원은 소주세율을 35%에서 62.5% 수준으로 올리거나 위스키 주세율을 80%로 내리고 맥주세율은 장기적으로 130%에서 80% 선으로 인하하는 개선방안을 제시하고 있다.

그러나 소주세율의 인상은 맥주 소비증대와 함께 소주산업의 위축을 초래할 것이므로 신중한 제도개선이 요청된다. 소주산업이 흔들릴 경우 국민주인 소주생산이 줄어들어 연간 1천 억원대에 이르는 국산 주정원료 소비도 중단된 농민의 타격이 심화될 소지가 크다. 따라서 주세격차 축소가 불가피하다는 전제하에 소주세율을 소폭 올리는 선에서 조정작업이 마무리되어야 할 것이다.

7. 주류행정의 합리화

주류행정의 합리화도 시급히 추진되어야 할 과제이다. 따라서 규제 위주인 주류행정에서 벗어나 주류면허, 영업장설치, 주정배분, 주류제조 등 주류관련 활동에 대해 대폭적인 규제완화가 이루어져야 한다. 아직도 주정배분이나 신규면허 등 특정부문에서의 규제완화 노력이 충분치 못하다는 점을 고려할 때 지속적인 규제완화, 진입제한 철폐가 추진되어야 한다.

무엇보다도 주류산업의 경쟁력 제고를 위해서는 경쟁체계의 확립이 선행되어야 한다. 이런 견지에서 산업의 자율적 경쟁체계가 정착되도록 하고 기업이 자율적으로 이윤극대화논리에 입각하여 합리성, 효율성을 제고하도록 유도해야 한다. 특히 그간 많은 문제를 야기시킨 주류 유통구조에 대한 개선이 시급히 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 부가세 과세행정의 합리화와 함께 주세, 소득세 등의 세원관리가 대폭 강화되어야 한다.

8. 결 어

한국정부와 EU간의 주세협상의 타결이 임박한 것으로 보인다. 이에 따라 주류과세제도 전반에 걸친 손질이 불가피하다. 그러나 선진국이 요구하고 있는 종량세체제로의 전환은 여러가지 측면에서 우리에게서 받아들이기 어려운 대안이 아닐 수 없다. 따라서 현행 증가세구조를 유지하는 가운데 종량세제도의 장점이나 특징을 반영하는 방식의 제도개선이 우선적으로 추진되어야 한다.

이러한 주류과세방식의 개선과 함께 주류행정의 합리화, 유통구조의 개선, 과감한 주류산업 진입제한 철폐 및 규제완화, 주류소비의 선진화 의식 제고 등과 같은 노력이 수반되어야 할 것이다.