

# 에너지가격 구조개편의 필요성과 내용



조 경 업

〈 에너지경제연구원 연구위원 〉

## 석유류 가격체계 개편의 필요성

21세기는 IT 혁명의 시대, 또는 정보통신의 시대라고 들 한다. 최근의 이동통신과 인터넷의 급격한 발달을 보고 있으면 이러한 주장을 쉽게 수긍할 것이다. 그러나 그러한 외증에 우리가 간과하고 있는 사항이 있다. 그것은 앞으로 '에너지'가 더욱 더 중요한 21세기의 화두(話頭)로 떠오를 것이라는 점이다. 이미 세계는 어느 나라가 제한된 에너지를 보다 청정하고 효율적으로 소비할 수 있느냐 하는 복합적인 "에너지·자원 전쟁"의 시대에 돌입하고 있다.

그동안 우리 나라의 에너지정책은 시장에 의한 자원배분보다는 수급계획을 바탕으로 한 중앙집중적 자원배분에 의존하여 왔다. 또 정부는 산업경쟁력 강화와 물가안정이라는 정책목표를 추구하기 위해 에너지가격을 낮게 유지하여 왔다. 가격결정에 중요한 역할을 하는 조세 역시 시장실패나 외부성의 보정 보다는 조세수입이 더 큰 목적이었기 때문에 에너지원간 상대 가격체계 왜곡의 요인이 되었다. 정부는 특정 에너지원에 대한 정책적 지원

이나 에너지원간 복잡한 교차보조, 가격보조 및 세제지원을 실시하였으며, 이로 인해 에너지원간 상대가격 체계의 왜곡 및 공정하고 효율적인 경쟁을 막는 결과를 낳았다. 이와 같은 에너지정책은 에너지 다소비형 사회 및 산업구조의 결과를 초래하여, 국내총생산 부가가치당 에너지소비량이 여타 선진국보다 높아 에너지소비를 보다 효율화할 필요성이 높아지고 있다. 더욱이 IMF를 거치면서 국민소득이 줄어들고, 보다 실용적이고 합리적인 소비패턴이 중시되기 시작하자 경제적 왜곡으로 인한 폐해는 우리 사회의 전면으로 부상하게 되었다. 1999년의 'LPG 승합차 파동'은 이러한 결과 중의 하나였다.

문제의 발단이 된 승합차 및 화물차에 LPG 연료사용을 허가한 것은 경우보다는 공해저감 차원에서 유리한 연료이기 때문에 기존의 경유 승합차 및 화물차가 LPG 차량으로 대체되도록 유도하기 위한 목적에서였다. 그런데 뜻하지 않게 IMF 외환위기로 소득이 줄게된 국민들이 경차보다도 유지비가 싸며 각종 혜택이 부여되는 LPG 승합차를 휘발유차 대신 선택하기 시작하였고, 이

에 따라 휘발유 승용차의 소비가 LPG 승합차로 대체되는 결과를 낳았다. 이로 인해 재정수입의 안정성은 크게 위협받게 되었으며 LPG 차량 증가로 인한 충전소 확충 문제는 사회적 문제로 부상하게 되었다. 더욱이 『자동차관리법시행규칙』(’96년 12월) 개정으로 7~10인승 승합차가 승용차로 분류되게 됨에 따라 승합차의 LPG사용 가능여부 문제가 대두되게 되었다.

결국 이러한 문제는 연료사용에 대한 소비자의 선택권을 제한한데서 비롯되었다고 봐야 한다. 또한 석유류 중에서 휘발유에 과도하게 집중된 왜곡된 조세체계도 원인의 하나이다. 이에 따라 정부는 기본적으로 소비자의 선택권을 최대한 확대하는 한편, 과도하게 왜곡되어 있는 석유류 가격구조를 근본적으로 개편하여 유종간 가격불균형을 해소하기 위한 대책반을 구성하였다. 『에너지가격합리화기획단』으로 명명된 이 대책반은 산자부, 재경부, 건교부, 환경부 등 정부관계부처와 에너지경제연구원, 조세연구원, 교통개발연구원, 환경정책평가연구원 등 관계 연구원이 포괄적으로 참여하여 에너지 가격구조 개편작업을 수행하였다.

금번 에너지가격개편작업에서는 우리 나라가 국가적 과제로 추진해야 할 에너지부문의 현안들에 주로 초점을 맞추었다. 즉, 21세기 전세계의 관심사가 될 기후변화협약에 대한 대비, 고유가 시대가 도래함에 따라 강조되고 있는 에너지 소비절약, 대기오염 물질 저감, 물류산업이 점차 중요시되면서 절실히 요구되고 있는 교통혼잡 완화 등이 그 내용이다.

그런데 이러한 목표를 가장 효율적으로 달성할 수 있는 기구는 바로 시장이다. 다시 말해서, 가격이 이러한 국가적 목표에 대한 신호를 시장에 주어야 하며, 가격신호에 따라 시장에서 자연스럽게 우리가 목표하는 에너지 소비구조로 이동되도록 해야 한다. 물론 위에서 제기된 목표들은 시장에서는 반영되지 않는 ‘외부성’에 의한 것이므로, 조세부과를 통해 정부가 인위적으로 신호를 전달해야 할 것이다. 그러나 현재 우리의 에너지 세제구조는 이러한 목표달성과는 거리가 있으며, 이것이 바로 석

유류 가격개편의 근본 출발점이다.

## 연구의 방향

그러나 4개 연구기관이 각각 중점을 두는 방향은 상이했다. 우선 에너지경제연구원과 조세연구원은 전체적인 석유류의 조세체계를 개편하는데 중점을 둔 반면, 교통개발연구원은 수송용 유류에서 발생하는 교통부문 사회적 비용에 초점을 맞추었다. 한편 환경정책평가연구원에서는 에너지원에 의한 대기오염물질 배출에 따른 사회적 환경비용에 보다 관심을 기울였다. 이렇듯 관심의 방향이 다른 것은 어쩔 수 없는 것이다. 이들 모두의 관심은 환경이나 기후 등 아직 눈앞에 보이지 않거나 시장경제 체제에서는 실제로 우리 피부에 와 닿기 어려운 사회적 가치를 다루고 있기 때문이다. 따라서 어느 일방의 주장이나 관심이 가장 우선한다고 결론 내거나 합의하기는 사실상 불가능하다. 더욱이 4개 연구기관의 건의안을 받고 정책적 결정을 내려야 하는 정부는 이러한 관심사이 외에도 서민층 보호나 산업경쟁력 강화 등에도 관심을 기울여야 한다.

이에 따라 4개 연구기관에서 핵심·공통되는 부분은 공동연구를 통해 정보를 공유하기로 하되, 기본적으로는 자신이 중점을 두는 연구방향에 의해 각각 독자적 연구를 수행하기로 하였다. 이로부터 도출되는 연구결과는 최종적으로 에너지경제연구원이 중심이 되어 취합한 뒤, 어느 한 연구기관의 개편안을 선택하기보다는 4개 연구기관의 연구결과의 공통영역을 찾아 정부에 제시하기로 하였다. 이러한 결과 본 보고서에서는 다양한 내용의 개편안이 제시되고 있는데, 이것은 각 분야의 관심사항이나 사회적 우선순위에 따라 정부가 보다 쉽게 정책적 결정을 내릴 수 있게 하기 위함이다.

예를 들어 산업용 증유와 LNG의 경우, 정부가 환경이라는 미래가치를 보다 중시하고 이에 따른 장기적인 정책방향을 결정하기로 했다면 증유에 환경비용을 적극적으로 반영하는 개편안을 선택할 수 있을 것이다. 반면 정부가 현실적으로 정유산업과 LNG산업간 공정경쟁을

고려해야 한다는 산업정책적 측면을 정책의 우선 순위로 두기로 결정한다면, 중유와 LNG의 열량당 동가(同價) 수준의 가격개편안을 선택할 수 있을 것이다. 이처럼 이번 개편안에서는 연구기관 차원, 즉 경제학적인 가치만으로 결정하기 어려운 사회적 우선 순위를 선정해야 하는 문제에서는 과감하게 복수의 개편안을 정부에 제시함으로써 향후 정부 정책결정과정이나 입법과정에서 다양한 사회적 의견을 수렴할 수 있도록 하였다.

## 연구결과

이번 석유류 가격구조 개편안은 각각 4가지 기본방향과 6가지 제약조건으로부터 도출되었다. 우선 교통혼잡을 완화하기 위한 교통혼잡비용의 내재화, 환경오염을 억제하기 위한 환경오염비용의 내재화, 에너지안보와 기후변화협약에 대비하기 위한 열량세/탄소세 내재화, 에너지수급 안정을 도모하고 경쟁연료간 형평성을 유지하기 위한 부과금 합리화가 4가지 기본방향으로 설정되었다.

가격구조 개편은 이러한 4가지 기본원칙에 최대한 충실하되, 현실적인 제약조건을 고려함으로써 갑작스런 가격개편에 따른 사회·경제적 비용을 최소화하기 위해 노력하였다. 우선 LPG 승용차가 허용됨에 따라 현행 가격구조가 그대로 유지될 경우 LPG 승용차 수요가 폭발적으로 증가, 조세수입 격감 및 충전소 확충같은 사회문제가 예상되기 때문에 수송용 유류간 상대가격을 적정하게 하는 것이 중요한 제약조건이 된다. 또 제품특성은 거의 비슷하지만 서로 다른 기능을 수행함에 따라 가격격차가 현저하게 나는 가정용 등유와 수송용 경유 사이에서 일어날 수 있는 불법전용 방지, 같은 용도로 쓰이고 있어 상대가격 격차가 크게 일어날 경우 한쪽의 수요가 격감할 수 있는 산업용 중유와 LNG 사이의 공평경쟁 유지, 석유제품의 연산품적 특성에서 나오는 석유류 수급의 문제, 그리고 일시 개편에 따른 사회혼란과 부정적 효과를 최소화할 수 있는 단계별 개편, 수송용 유류가격 인상에 따라 불가피하게 증가하는 운전자들의 비용부담 완화를 위한 보유·취득단계의 세금인하 등이 주요한 제약

조건으로 감안되었다.

이에 따라 다음과 같은 연구결과가 도출되었다. 우선 수송용 유류가격의 경우 휘발유 : 경유 : LPG = 100 : 70~80 : 55~65의 상대가격을 제시하였다. 이와 같은 상대가격의 범위는 각 연구기관이 다양한 방식으로 도출한 적정 상대가격의 공통적으로 해당하는 영역이며, 특히 휘발유에서 LPG로의 과도한 이전을 방지할 수 있는 LPG의 상대가격비에 초점을 맞추었다. 이번 개편안에서는 특별히 휘발유의 적정가격은 제시하지 않고 있으나, 교통개발연구원과 조세연구원의 연구결과에 의하면 1,200원~1,300원/ℓ 수준이 적정한 것으로 나타났다. 그러나 휘발유 적정가격은 보다 세밀한 연구가 뒤따라야 할 것으로 보인다.

가정용 유류의 경우 두 가지 안을 제시하였다. 1안은 기본원칙에 충실하게 개편하였을 때의 경우인데, LPG(프로판)와 LNG는 현행 가격수준을 유지하게 되지만 등유가격은 하락하게 된다. 그런데 등유가격과 수송용 경유가격이 크게 벌어지면 등유를 수송용으로 불법전용할 우려가 크다. 이에 따라 2안에서는 등유가격을 현행처럼 경유가격의 80%까지 근접시키는 방안을 제시하였다.

산업용 유류는 앞서 지적하였다시피 환경측면과 산업구조적 측면에 대한 정부의 가치판단에 근거해 정책결정을 내릴 수 있도록 두 가지 개편안을 제시하였다. 환경측면을 강조한 1안에서는 중유가격은 28% 인상하되 LNG는 현행 가격수준이 유지되도록 하였다. 반면 2안에서는 중유와 LNG의 가격을 열량당 동가수준으로 조정함으로써 두 연료가 동등한 경쟁을 할 수 있도록 하였다.

만약 현재와 같은 조세체계를 그대로 가져가면서 단지 과거의 경험치에 근거한 환경비용을 그대로 부과함으로써 가격이 고정된다면, 자동차업계 등에서는 경유엔진을 보다 환경친화적으로 만들기 위해 투자할 유인이 사라지게 된다. 그러나 만약 조세체계를 개편하여 주기적으로 환경세를 조정할 수 있는 여지가 주어진다면, 자동차업계는 환경친화적인 경유엔진을 만들 유인을 그대로 유지할 수 있게 된다.

즉 중요한 것은 현재와 같은 조세구조를 그대로 둔 채, 가격비만 조정할 경우 우리 사회는 보다 환경친화적인 사회를 구축하기 위한 역동적인 추진력을 잃어버리게 될지 모른다는 것이다. 현재 증유, 경유가 환경친화적이지 않다는 것이 미래에도 여전히 그렇게 되어야 한다는 법은 없다. 만약 증유, 경유를 보다 환경친화적으로 소비할 수 있는 기술이 개발될 경우 이들 유류에 부과된 조세는 당연히 조정되어야 할 것이다.

따라서 현재의 문제를 해결하는 동시에, 미래의 환경 개선을 위한 사회적 인센티브를 살리기 위해서는 이에 걸맞는 조세구조 개편이 뒤따라야 할 것이다. 역설적으로 이것이 이번 과제에서 가장 부족한 점으로 지적받아야 할 사항일 것이다.

### 보완대책

이번 가격개편안에 따르면 대부분의 석유류 가격, 특히 수송용 유류의 가격이 크게 오르게 된다. 따라서 이로 인한 사회·경제적인 충격에 대한 각계의 우려의 소리가 높다. 이러한 부작용을 어느 정도 완화하기 위한 보완대책은 정부차원에서 철저히 마련되고 시행되어야 할 것이다. 구체적으로는 수송용 유류 가격인상으로 인한 운행비 부담 증가를 완화하기 위해 취득·보유과세를 완화하고, 기타 가격상승으로 인한 가정·산업계의 비용증가를 완화하기 위한 다각적 대책마련이 필요하다.

보유과세의 감면은 대중교통 및 물류부문에 대한 수송비용의 절감, 경영개선, 그리고 직접적인 지원의 일환이라는 측면에서 바람직하며, 감면 대상은 구입·등록 단계에서 지불하는 취득세, 등록세 등이 검토될 수 있을 것이다. 실제 취득·보유과세의 감면이 성공적으로 이루어지면 수송용 유류가격 인상에 따른 가계 및 자동차산업계에 미치는 피해를 상당부분 절감할 수 있을뿐더러, 사용자 비용부담이라는 경제원리도 효과적으로 정착될 수 있다. 한편 비용상승에 따른 보상방안은 크게 버스·택시 등 대중교통 지원방안, 화물운송업계 지원방안, 장애인 등 소외계층 지원방안, 산업계 및 정유업계 지원방안 등을 생각할 수 있다.

### 연구의 이면(裏面)

이번 보고서에서는 기본적으로 각 유종간 상대가격 수준에 중점을 두어 개편안을 제시하였기 때문에, 오랜 숙제였던 세제구조 개편 등에 대해서는 보다 구체적인 개편방향을 제시하지 못하였다. 물론 현재의 세제구조가 다양한 이해계층과 관련집단이 복잡하게 얽혀 있어서, 일시에 전면개편을 이룬다는 것은 매우 어려운 것이 사실이다. 그렇지만 어쨌든 지금의 조세체계로서는 환경가치 중심의 에너지 소비구조를 이룩하는 것이 매우 어렵다는 것을 시인하지 않을 수 없다. 단적인 예를 들면, 현재는 환경에 가장 유해한 수송용 에너지로 알려져 있으나 기술개발 여하에 따라서는 오히려 환경친화적 에너지원으로 각광받을 가능성이 높다고 알려져 있는 경유를 보자. 만약 현재와 같은 조세체계를 그대로 가져가면서 단지 과거의 경험치에 근거한 환경비용을 그대로 부과함으로써 가격이 고정된다면, 자동차업계 등에서는 경유엔진을 보다 환경친화적으로 만들기 위해 투자할 유인이 사라지게 된다. 그러나 만약 조세체계를 개편하여 주기적으로 환경세를 조정할 수 있는 여지가 주어진다면, 자동차업계는 환경친화적인 경유엔진을 만들 유인을 그대로 유지할 수 있게 된다.

즉 중요한 것은 현재와 같은 조세구조를 그대로 둔 채, 가격비만 조정할 경우 우리 사회는 보다 환경친화적인 사회를 구축하기 위한 역동적인 추진력을 잃어버리게 될지 모른다는 것이다. 현재 증유, 경유가 환경친화적이지 않다는 것이 미래에도 여전히 그렇게 되어야 한다는 법은 없다. 만약 증유, 경유를 보다 환경친화적으로 소비할 수 있는 기술이 개발될 경우 이들 유류에 부과된 조세는 당연히 조정되어야 할 것이다.

따라서 현재의 문제를 해결하는 동시에, 미래의 환경 개선을 위한 사회적 인센티브를 살리기 위해서는 이에 걸맞는 조세구조 개편이 뒤따라야 할 것이다. 역설적으로 이것이 이번 과제에서 가장 부족한 점으로 지적받아야 할 사항일 것이다. ♪