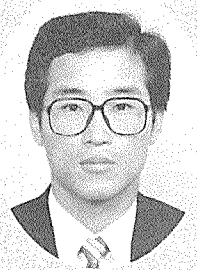
에너지세제개편의 문제점과 건의사항



한 봉 근
〈 SK주식회사 정책협력팀장 〉

용역기관이 마련한 에너지세제개편안과 관련 정부의 최종적인 방침이 정해져 있지 않는 상황에서 가타부타하는 것은 설익은 주장이 될 수 있다는 우려가 앞서지만, 석유산업에 종사하는 한 사람으로서, 에너지제세개편안에서 느낀 점과 몇 가지 당부사항에 대해 언급하는 것으로 이 글을 구성하고자 한다.

개편안을 접하고서

정부의 에너지세제개편은 명목상으로 환경오염, 교통혼잡, 에너지안보 등의 외부효과를 내재화하는 차원에서 추진되고 있으나, 세제개편 추진의 직접적인 계기는 아무래도 '96년 12월 「자동차관리법시행규칙」의 개정에 따라 7~10인승 승합차가 승용차로 분류되어 LPG사용이 불가능하게 된 것에 연유하지 않나 싶다.

자동차관리법의 개정으로 LPG 사용자의 반발이 예상보다 강하게 표출되자 정부는 이들에 대한 합리적 설득작업의 필요성이 대두됨에 따라, LPG 뿐만 아니라 석유류 전제품에 대한 세제개편을 추진하여 LPG사용자의 반발 무마와 세수증대를 기하고자 한다는 의구심을 떨칠 수 없는 것이 사실이다.

세제개편의 배경이 무엇이든 간에 중요한 본질적인 문제는 세제개편을 통해 정부가 달성하고자 하는 목표를 얼마나 명확히 제시하고 동 목표를 달성하기 위해 취할 수 있는 정책수단을 얼마나 적절히 시행하느냐 여부에 따라 세제개편의 성과가 판가름 날 것이다. 예를 들면, 정부가 의도로 하는 정책목적을 달성하기 위해서는 먼저 기간별, 에너지원별로 수요 Mix를 어떻게 가져가는 것이 바람직하며, 동 수요 Mix를 유지하기 위해 어떠한 정책수단과 얼마만큼의 강도로 이를 시행할 것인가라는 등의 석유산업에 대한 정부의 정책방향 내지 청사진의 제시가 선행되어야 한다는 것이다. 명확한 목표가 수립되지 않고서는 사후적으로 정책 집행의 실효성 여부에 대한 평가가 이루어질 수 없기 때문이다.

그런데, 현재 정부가 추진하고자 하는 세제개편안에는 상기와 같은 석유산업에 대한 정책방향 내지는 Vision이 제시되지 못하고 세제개편안에는 단순히 세금의 조정을 통해 수송용, 가정용 및 산업용의 유종간 상대가격비율 조정 및 경제영향분석모형을 이용한 에너지원별 소비전망만을 제시하는데 그치고 있어 본말이 전도된 것이 아닌가 하는 아쉬움이 남는다.

에너지 세제개편방안의 문제점

첫째, 수송용 유류간 상대가격비와 관련

가격의 왜곡구조를 시정한다는 원칙과 방침이 적절히 반영되어 있다는 점에서는 바람직한 방향인 것으로 판단된다. 다만, 현재 에너지관련 세수는 총국세의 약 14% 수준이며, 에너지 관련 세수중 석유류의 비중은 거의 대부분인 약 89% 수준인 상황에서, 추가로 약1조8천억원

에 달하는 자동차 보유/등록세분를 에너지세에 전가시킬 경우 석유류 세금부담은 더욱 가중될 수 밖에 없기 때문에 휘발유에 과도하게 부과되고 있는 세금을 10% 정도 인하하고, 경유와 부탄으로부터의 세금인상분을 휘발유로부터의 세금 감소분을 보충하는 용도로 활용할 때 보다 현실적인 수송용 유류간 적정상대가격비가 형성될 수 있을 것으로 보인다.

개편안과는 별도로 최근 언론보도에 따르면 정부는 경유와 LPG의 가격비율을 사용자와 관련업체의 반발을 의식해 당초 용역안의 계획보다 대폭 낮추기로 한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나, 이러한 조정은 휘발유 사용 소비자의 상대적 불이익 및 에너지 세제개편의 당초 목적을 왜곡시킬 위험이 크다는 점을 간과하고 있다 할 것이다.

LPG차량에 대한 세제혜택과 낮은 LPG가격으로 '95년 이후 지속적으로 증가하여 1999년에는 전년도 대비 약 60%의 증가율을 기록하며 전체 차량대비 7.1%에 달할 정도로 급격히 증가하고 있는 상황이다.

(단위:천대)

연도별	1995	1996	1997	1998	1999
전체차량(LPG제외)	8,158	9,210	10,012	9,978	10,342
(증감율)	-	(12.9%)	(8.7%)	(-0.3%)	(3.6%)
LPG차량대수	311	343	401	492	786
(증감율)	-	(10.3%)	(16.9%)	(22.7%)	(59.8%)

경유와 달리 LPG는 휘발유와의 비교/대체 유종임에 따라, 당초 용역안 수준의 인상이 이루어지지 않을 경우 휘발유 사용자의 LPG전환으로 수급구조의 왜곡을 심화시킬 것이며, NIMBY 현상에 따른 충전소 건립이 용이하지 않은 상황에서 충전 불편에 따른 LPG사용자의 불만야기, 휘발유 차량의 무분별한 전환에 따른 안전사고의 증대 가능성 및 휘발유 사용소비자로부터의 불만초래와 같은 문제점을 파생시켜 또 다른 왜곡을 가져올 수 있는 심각한 문제가 예상되므로 정부의 신중한 결단이 필요한 시점이다.

둘째, 가정용 유류의 가격 개편안과 관련

전반적인 개편방안과 같이 등유, 프로판 및 LNG가 일반 서민용이라는 점을 감안하여 등유의 경우는 10%정도 인하하고 프로판과 LNG에 대해서는 약간의 인상이 이루어진 것에 대해서는 큰 무리가 없겠으나, 단순히 혼·전용 및 동절기 등유수입 방지차원에서 등유가격을 42~66%까지 인상하겠다는 안은 소비자의 가계부담을 소홀히 취급한 것으로써, 대폭적인 세금인상을 통해 해결하기 보다는 근원적이고 현실적인 해결방안이 제시하여야 할 것이다. 또한, 동절기 고질적인 등유수입 문제와 관련해서는 정부도 이미 동 문제의 심각성을 인식하고 '98.8월부터 보일러 등유를 신설하여 등유규격 이원화를 실시하고 있는 사항으로써, 보일러등유와 실내등유의 구분 없이 동등하게 세금인상안을 제시할 것이 아니라 보일러등유가 제대로 정착되기 위한 방편이 무엇인가에 초점을 맞춰 해결방안을 제시했어야 하는 것이다.

셋째, 산업용 유류간 상대가격비와 관련

석유제품의 연산품적 특성과 국내 수요구조와의 차이에 따른 공급과잉 상황, 중유를 사용하는 중소산업체의 원가상승으로 인한 산업경쟁력 악화에 대한 심각성을 제대로 반영하지 못한 것이다. 더구나, 중유의 공급과잉 상황을 고려하여 환경비용의 25%만 반영하였다는 안은 중유사용을 억제하기 위한 개편안이라기 보다는 사실상 금지하는 것과 같은 실상을 제대로 파악하지 못한 비현실적인 안으로 여겨진다.

향후 발생될 추가 환경 Cost의 미반영

현재 정부가 추진하고 있는 세제개편안은 현행의 환경규제수준에 기초하여 중유와 LNG의 상대가격비를 도출하였으나, 정부가 환경규제를 대폭 강화할 방침을 표명하고 있는 상황임에도 이에 대한 추가 Cost가 전혀 반영되어 있지 않다. 즉, 현재 국내 정유사가 보유하고 있는 시설로는 정부의 강화되는 환경규제치를 충족시킬 수 없음에 따라 신규 시설투자가 불가피하기 때문에 미래의 환경개선을 위한 비용의 내재화가 이루어져야 할 것이다. 뿐만 아니라, 정제업자는 원유 및 중질유 도입/수송과정에서 발생할 수 있는 해양오염 예방을 기한다는 명목으로 매년 150억 이상의 분담금을 지불하고 있는 실정이다.

산업의 구조조정 Cost에 대한 정확한 인식 결여

에너지세제개편 추진과정에서 정부/연구기관이 인식하고 있는 것처럼 형평성 여부를 현재 시점에서 LNG와

경쟁/대체관계에 있는 B-C에 특소세가 부과되느냐 여부를 가지고 논한다는 것은 산업의 구조조정 과정에서 필연적으로 수반되는 조정 Cost를 적절히 고려하지 못한 결과이다. 진정한 의미의 형평성은 석유산업이 오랫동안 사회발전에 공헌해 온 점, 석유소비자가 석탄산업의 완만한 퇴출을 지원하기 위해 부담해 오고 있는 퇴출 Cost는 물론 LNG의 진입 및 공급확대를 위해 1조7천억원이라는 천문학적인 지원이 이루어지고 있다는 점 등을 종합적으로 고려하여 LNG소비자가 석유산업 특히 중유의 수요감소에 따른 퇴출 Cost를 일정기간 부담할 때 역사적/사회적 형평성이 달성되는 것이다.

공정경쟁기반의 부재에 따른 형평성 문제 대두

에너지원간 공정경쟁은 대체관계에 있는 제품간의 단순 가격측면 뿐만 아니라 정부의 가격통제 및 해당산업의 민영화 여부 등이 에너지가격 결정의 중요 결정변수가 되므로 공정경쟁 기반의 조성여부에 대한 판단도 해당에너지의 구조조정 비용부담 기간/규모 등이 충분히 고려되어야 할 것이다. 예를 들어, LNG의 경우는 가정 상업용에 비해 산업용 LNG가격을 정책적으로 낮게 책정하더라도 가격경쟁이 없어 고시가격의 100% 회수가 가능하나, 석유제품의 경우는 가격자유화로 인해 불가능한 실정이다.

(단위:₩/㎥)

구분	주택용	일반 영업용	산업용
LNG	362.3	309.7	273.6
주택용 대비	1.00	0.85	0.76

* 2000.1월 시행 도매가격 기준(부가세 포함)

LNG(A)	원유(B)	차이(A-B)	'98년 중유수요	국제수지개선효과
16.46$/B	12.74$/B	3.72$/B	110,645천Bbl	412백만$

* LNG : '98년 도입실적 146.64$/톤(Bbl 환산계수 8.91)

* * 원유 : '98년 도입실적 12.74$/B

석유정제업의 부가가치 창출 기여도 무시

B-C유는 원유 도입 후 국내 가공절차를 거치는 과정에서 부가가치 창출(국내 석유정제업의 '98년도 총부가가치 총액은 3조6천억원 정도로 추정되며, 이는 국내 총생산의 0.8%에 해당하는 규모임) 및 고용증대에 기여하는 동시에, 국내 수입가격이 LNG대비 저가임에 따라 국제수지 개선 효과를 유발하여 LNG대신 원유를 도입하여 B-C유 소비함으로써 국가전체적으로 연간 4억불의 국제수지 개선효과를 거두고 있다.

반면 B-C유의 LNG로 수요전환이 본격적으로 발생할 경우 수급상 LNG가격 상승 및 B-C유를 수출가 하락을 촉진시켜 상대적으로 고가인 LNG수입증가에 따른 국제수지 악화를 초래할 것이기 때문에 고가 LNG제품에 대한 현행 특소세 부과는 타당하다 할 것이다.

에너지 수급안정을 위해 부담하고 있는 Cost미반영

더구나, LNG는 인수기지의 한계로 인해 장기계약에 따른 수급 Unbalance문제를 유발하는 등 저장시설이 부족한 상황이며, 이에 따라 비상시에 대비한 비축능력은 현실적으로 부족한 반면, 1, 2차 Oil Shock을 경험한 석유류는 정부 및 민간부문의 비축(2000년 현재 38일 수준이나 장기적으로는 60일까지 증대 가능)을 통하여 비상시에 대비한 에너지 Security를 위해 공헌하고 있음을 간과 해서는 안될 것이다.

당부 및 건의사항

가. 수송용 유류

경유의 경우는 급격한 인상에 따른 소비자 부담가중을 감안하여 초기에는 휘발유 가격의 60%수준으로 하고 단계적으로는 80%수준으로 인상하고, LPG의 경우는 휘발유 소비자와의 조세형평성을 감안하여 휘발유와 동등수준으로 인상하는 것이 합리적이나, 급격한 인상에 따른 소비자불만, 충전의 불편성 등을 감안하여 초기에는 70% 수준으로 인상하고, 단계적으로 석유제품의 수급과 충전소의 수 등을 고려하여 휘발유와 동등한 수준으로 인상하는 것이 합리적일 것이다.

(₩/ℓ)

구분	휘발유	경유	부탄
현행 상대가격	100	44	24
요청안	90	60 →80	70 →100

LPG소비자의 반발을 설득시킬 수 있는 정부의 노력이 일관되고 지속적으로 이루어져야 할 것이며, 언론보도 내용대로 LPG의 인상폭을 낮출 수 밖에 없다면, 기존 휘발유 차량의 LPG차량으로의 전환은 계속적으로 제한되어야 할 것이다. 또한, 중장기적으로는 기존 및

신규 LPG 차량에 대해서도 휘발유의 일정수준까지 인상될 것임을 분명히 홍보하여 향후 예상될 수 있는 반발의 구실제공을 사전 차단하여야 하며, 일정수준까지 인상되는 시점에는 LPG차량으로의 전환을 허용하되 안전사고의 예방을 위한 불법 구조변경에 대한 철저한 관리감독이 반드시 병행되어야 할 것이다.

나. 가정용 유류

동절기 등유 수입증가에 따른 국제수지 악화문제는 보일러등유가 원활히 정착되면 해결될 사항이므로 보일러등유에 대한 세제지원이 반드시 수반되어야 할 것이다. 즉, 보조난방 연료인 실내등유에 대해서는 세금조정을 통해 보일러등유 대비 최소 50원 이상의 가격차가 발생될 수 있도록 실내등유의 세금인상 또는 보일러등유의 세금인하를 단행하여 실질적인 서민 연료인 보일러등유 사용 소비자의 가계에 혜택이 돌아갈 수 있도록 세제개편이 이루어져야 할 것이다.

(₩/ℓ , ₩/ kg, ₩/㎥)

구분	등유	프로판	LNG
'99년 평균	449	664	418
요청안	실 내 : 450 보일러 : 400	670	420

용도별 세금부과가 전세계적으로도 보편적인 것임을 보더라도 불법 전용의 문제는 석유제품의 특성상 불가피하게 발생될 수 있는 것으로써, 가격의 조정으로 전용을 근원적으로 방지한다는 것은 현실적으로 어려우므로 「조세범처벌법」의 개정을 통해 방지하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다. 일부에서는 대다수 국민을 범법자화할 수 있다는 우려를 제기하고 있으나, 불법행위에 대한 경각심 고취는 물론 선의의 피해자를 양산할 수 있다는 점에서도 유사휘발유제품의 제조/사용자 및 등유와 가정용 LPG를 수송용으로 전용하는 자에 대한 처벌이 이루어져야 할 것이다.

다. 산업용 유류

석유제품 특히, 중유의 경우는 세제개편이 이루어지지 않은 현 단계에서도 수요가 정체되고 있으나, LNG는 1986년 도입된 이후 청정에너지 사용확대 정책추진으로 1990년 이후 연평균 21.0%의 급격한 증가세를 나타냈으며, 비중 역시 1990년 3.2%에서 1999년 9.3%로 3배정도로 대폭 증가하고 있는 상황에서 중유에 대한 세금부과는 지나치게 가혹한 주장이며, 선진외국의 경우도 아래와 같이 LNG대비 중유의 소비자가격이 낮게 유지되고 있음을 알수 있다.

주요 선진외국의 중유/LNG간 상대가격 비교

구분	벨기에	프랑스	독일	이태리	일본	스페인	평균
중유	100	100	100	100	100	100	100
LNG	104	130	156	133	175	95	127

* 1998년도 기준

특히, 개별국가의 유류소비에 대한 원유생산 비중, 총에너지 소비에 대한 석유의존도, 인당 석유소비량, 인당 1차에너지 소비량 및 천연가스 공급방법(LNG탱커) 등이 우리나라와 비슷한 아래 국가와 비교해 볼 때 우리나라의 산업용 중유와 천연가스의 가격 Gap이 지나치게 협소하게 책정되어 있어 가격경쟁력이 없는 상황이다.

(단위: US$/TOE)

구 분	B-C유(A)	산업용 천연가스(B)	비중(B/A)
한 국	196.7	256.2	1.30
일 본	179.9	470.1	2.61
대 만	160.4	312.9	1.95

* 1996년 기준

* * OECD/IEA, Energy Prices and Taxes, 1997 2/4

구분	산업용		열량기준(㎉) 상대가격	
	중유(₩/ℓ)	LNG(₩/㎥)	중유(₩/ℓ)	LNG(₩/㎥)
'99년 평균가격	242	284	91	100
요청안	242	284	91	100

중유가 석유산업에서 차지하는 특성 뿐만 아니라 이미 언급한 바 있는 여러 가지 정황을 종합적으로 고려할 때 산업용 중유에 대한 세금부과 방안은 절대 적절하지 않는 것으로 판단되며, 최소한 현수준의 세금체제는 유지되어야 할 것이다. 중유에 대한 세금부과 논의는 LNG 고시가격의 폐지 및 가스산업의 민영화 뿐만 아니라 동일 지역/시장에서의 다수 참입자가 존재하여 중유와의 공정한 경쟁여건이 조성된 이후에나 검토할 수 있는 사항임을 고려해야 할 것이다.