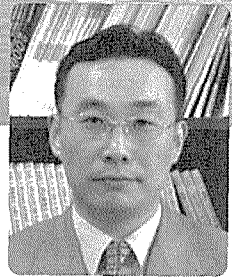


공정경쟁을 위한 원유관세의 無關稅化 정당성

글 · 윤원철 | 한양대학교 경제금융학부 조교수



서론

최근 이라크 전쟁으로 우리 국민들은 국제 유가의 움직임에 비상한 관심을 보였다. 현재 종전이 된 상태인데도 유가는 쉽게 한풀 꺾이지 않고 있다. 그리고, 여전히 자가운전자들은 10부제의 눈치를 보며 운행을 자발적으로 제한하는 불편을 감내하고 있다. 우리나라도 중동 산유국들처럼 석유를 평평 쏟아낼 수 있는 유전이 있다면 이러한 불편은 없겠지만, 아마도 이러한 에너지 여건 자체가 우리의 운명인 듯하다. 결국 이러한 외부의 충격은 어쩔 수 없다손 치더라도 우리나라 안에 존재하는 모순점은 해결해야 하지 않을까? 본고에서는 지난 몇 년간 지속적으로 제기되어 온 원유에 대한 관세율의 적정성에 관하여 의견을 피력하고자 한다.

관세차등화에 대한 대립된 주장

원유와 석유제품에 부과되는 관세는 2000년 기준으로 전체 관세징수액의 18%를 차지하고 있기 때문에 정부의 세수확보 측면에서 중요하다. 또한, 원유와 석유제품간의 관세율 차이는 국내 석유시장의 경쟁촉진과 공급의 안정성 확보라는 정책목적을 달성하는 주요 수단으로 활용되고 있다. 원유와 석유제품의 관세율은 1989년 이후 도입가격의 5%로 동일하게 적용하였다. 2000년에 주요 석유제품인 휘발유, 등유, 경유, B-C유의 기본관세율을 8%로 조정하였다. 그리고, 2001년 이후부터 석유제품에 대해 할당관세 7%를 부과하여 원유와 석유제품간에 실질적으로 2%p의 관세율 차이를 두고

있다.

방송매체를 통해 간간이 소개된 정유회사와 석유제품 수입사간의 상반된 주장을 요약하면 다음과 같다. 정유업계는 원유관세를 인하하거나 아예 무관세화하여 원유와 석유제품간의 관세율 차이를 확대해 줄 것을 요구하고 있다. 이러한 주장의 근거는 경쟁국에 비해 고율의 원유관세가 국내 석유산업의 경쟁력 약화요인으로 작용하고 있고, 완제품 형태로 수입된 석유제품이 국내 시장을 잠식하여 정유업계의 경영위기가 심화되고 있으며, 이로써 석유수급의 안정성을 저해시키고 있다는 것이다. 반면, 석유수입사는 원유와 석유제품의 관세율을 동일하게 하거나 최소한 현재의 관세율 차이를 유지할 것을 요구하고 있다. 원유와 석유제품간의 관세율 차이가 확대될 경우 석유수입사들의 도산이 불가피하고, 이로 인해 소비자의 제품선택권 확대와 국내 시장의 경쟁촉진 등 석유제품 수입자유화 정책의 궁극적인 효과를 저해시킬 수 있다는 것이다. 이러한 업계의 입장 차이에 상응하여, 석유시장에 대한 직접적인 규제권한을 가진 산업자원부는 원유관세의 인하를 요구하는 반면, 재정수입을 관장하는 재정경제부는 정유업계의 공식적인 요구와 의원입법안 제출 등에도 불구하고 원유에 대한 무관세화는 불가하다는 기존 입장을 재확인하였다.

국제 석유제품시장은 원유시장에 비해
규모가 극히 작기 때문에 석유위기가 발생할 경우 원유에 비해
가격과 물량의 변동이 훨씬 심하다.

과연 정답은 무엇인가? 소비자 입장에서는 관세가 인하되거나 전혀 없다면 소비자가격이 내려갈 것이고, 따라서 더 많은 소비지출이 가능할 것이다. 정유사의 경우 국내에서 정제한 석유제품의 가격경쟁력이 좋아지고, 시장점유율을 높일 수 있으며, 경영수지를 개선할 수 있다. 그렇다면 석유수입업체와 재경부는 어떠한가? 자신들의 주장대로 수입 석유제품의 가격메리트가 없어져 도산이 불가피해지고 결국 국내 석유시장에서의 경쟁도입은 물거품이 될 것인가? 그리고, 전체 관세수입의 20% 가량을 원유관세에 의존하던 재경부는 재정수지 악화로 골머리를 앓아야 할 것인가?

‘소비지 정제주의’의 필요성

재정수단으로서 세금은 정부 혹은 공공부문의 예산을 확보하기 위한 가장 간단한 방법이지만 실제로 국내 경제부문별로 자원을 효율적으로 배분하는 기능을 한다. 예를 들어, 원유에 비해 석유제품의 관세율이 상대적으로 높다면 석유제품을 직접 수입하는 것에 비해 원유를 수입하여 국내에서 정제하는 경우가 가격경쟁력 측면에서 유리해 질 수 있다. 따라서, 석유수입부문에 비해 석유정제부문을 정책적으로 지원하게 되는 결과가 된다. 결국 석유정제부문과 석유수입부문 가운데 정부가 어느 쪽의 손을 들어줄지 여부는 정책적 판단이 요구된다고 볼 수 있다.

여기서, 우리는 ‘소비지 정제주의’라는 해외 주요 선진국들의 대부분이 채택하고 있는 석유산업과

관련된 정책방향을 살펴볼 필요가 있다. 국제 석유제품시장은 원유시장에 비하여 규모가 극히 작기 때문에 석유위기가 발생할 경우 원유에 비해 석유제품의 가격과 물량의 변동이 훨씬 심하다. 또한, 국제 석유제품시장에서는 적기에 국내에 필요한 석유제품을 한꺼번에 수입하기 어려운 반면, 원료인 원유는 석유제품보다 확보가 용이하다고 볼 수 있다. 따라서, 석유제품을 직접 수입하는 경우에 비해 원유를 도입하여 국내에서 석유제품을 정제하는 경우가 국내 석유공급의 안정성이라는 측면에서 유리할 수 있다. 이와 함께, 석유제품에 비해 원유는 대용량의 수송선으로 운반되어 운임이 저렴하고, 저장에 용이하기 때문에 비용 측면에서도 유리할 수 있다. 따라서, 석유공급의 안정성과 비용효과성 측면에서 소비자 정제주의의 정책기조는 유지하는 것이 타당할 것이다.

이러한 소비자 정제주의를 유지할 정책수단으로 직접적인 가격규제와 수입규제, 그리고 원유와 석유제품에 대한 관세차등화 등을 고려할 수 있다. 하지만, 석유산업 자유화 이후 가격규제와 수입규제는 현재로서는 적용이 불가능하기 때문에 소비자 정제주의를 실현할 수 있는 유일한 정책수단으로 원유와 석유제품간의 관세차등화를 실시할 수밖에 없다. 결국, 어느 정도의 관세차등화가 적정할 것인가에 대한 논의가 필요한데, 이와 관련 한국조세연구원(2002)의 보고서에 따르면 원유 관세율이 현행 5%일 경우 석유제품은 그보다 5~6% 가량 높은 관세를 유지해야 한다고 지적하였다. 만약 석유제품에 대한 실효관세율을 현행 7%에서 10% 이상으로 인상하지 않는다면 숫자상으로는 원유에 대한 현행 관세율을 1~2%로 내리든지 아예 무관세로 전환하는 대책이 필요하다고 하였다.

해외 사례와 국내 관세체계의 비교

실제로 OECD에 가입한 28개국 가운데 원유에 대한 관세를 부과하는 국가는 4개국뿐이고, 24개국은 관세를 전혀 부과하지 않는다. 원유관세를 부과하는 국가들은 멕시코 10%, 한국 5%, 일본 0.9%, 미국 0.3% 등인데, 원유 생산국가인 멕시코를 제외하면 우리나라의 원유관세가 가장 높은 수준이다. 원유와 석유제품간 관세율 차이를 비교하면, 우리나라의 경우 2%p인데 반해 일본 6%p, 중국 7.5%p, 대만 9.5%p 등으로 현저한 차이를 보이고 있다. 결국, 정유업계의 주장대로 현재 원유와 석유제품간의 관세율 차이인 2%p 수준은 주변국에 비해 국내 정제업의 가동률을 저하시킬 수 있다. 이는 국내에 석유제품을 수입하는 석유수입사의 시장점유율이 2000년 2.3%, 2001년 4.2%, 그리고 2002년 8.8%로 증가하고 있다는 사실에서 확인할 수 있다.

이러한 현상은 우리나라의 관세율 체계에서도 살펴 볼 수 있다. 수입되는 원재료의 경우 1~2%, 1차 가공품의 경우 3~5%, 그리고 완제품의 경우 8% 수준으로 원재료에는 상대적으로 낮은 세율을 부과하고, 완제품에는 높은 세율을 부과하고 있다. 예를 들어, 철광석은 1%, 철은 3%, 그리고 철강제품은 8%의 차등관세를 적용한다. 또 다른 예로 원목은 1~2%, 제재목은 5%, 그리고 목재제품은 8%의 차등관세를 적용한다. 따라서, 여타 수입원재료의 관세율은 1~2% 수준이지만 원유에만 상대적으로 높은 수준인 5%의 관세를 부과하고 있다.

원유관세 인하에 따른 대책

앞서 제기된 대로, 원유관세를 인하하거나 무관세로 할 경우 정부의 재정악화 문제는 어떻게 해결

할 것인가? 원유관세를 5%p 인하할 경우, 즉 무관세로 할 경우 2003년 한해 동안 약 7,300억원의 세수가 감소하게 된다. 그런데, 2000년 12월 특수세법 개정으로 2001년 7월부터 2006년 7월까지 에너지세제 개편에 의해 경유, 등유, 중유, 부탄의 세금을 3~18배 인상할 예정이라는 사실을 주목할 필요가 있다. 결국, 에너지세제 개편에 따라 2001~2006년까지 총 34조원 가량의 석유부문에서의 내국세 증가로 원유관세의 인하에 따른 세수 감소를 상쇄할 수 있다. 또한, 2006년 이후에도 세제개편 이전과 대비하여 연간 10조원의 세수가 지속적으로 증가될 것으로 추정된다.

다음으로, 원유와 석유제품간의 관세차등화로 석유수입사들이 우려하는 사태가 발생할 것인가? 실제로 석유제품에 대한 실효관세율이 현행 7%대로 유지되고 원유에 대해 무관세를 적용할 경우 당연히 석유수입사들이 우려왔던 기존의 가격메리트가 상실되고 이로 인해 석유수입사들의 경영이 악화되거나 도산할 수 있다. 하지만, 석유산업 자유화 이후 국내 석유시장에 소비자의 선택권 확대와 경쟁도입을 위해 인위적으로 설정된 원유와 석유제품간의 관세차등폭은 현재 상태로는 타당성을 상실하고 있다. 당장 국내 석유산업의 근간을 이루는 정유사들과 정책기조로서 소비자 정제주의가 위협을 받고, 이로 인해 석유수급의 안정성에 차질이 우려되기 때문이다. 결국, 석유제품 전량을 수입에 의존하지 않겠다면 정유사들의 주장에 귀를 기울일 필요가 있겠다. 원래 정부가 의도하였던 기존 과점형태의 국내 석유제품시장에 석유수입사들을 진입시켜 경쟁도입의 효과를 발생시키겠다는 취지 자체는 잘못이 없지만 이로 인해 과도하게 시장이 재편되어 지금과 같은 부작용이 발생하는 사태는 막아야 될 것이다.

결론

원유에 대한 무관세화와 이와 관련된 원유와 석유제품간 관세차등화 논쟁의 해답은 원유와 석유제품간 적정 수준의 관세율 차이를 정하는 것일 것이다. 경제학을 활용하여 대답할 수 있는 것은 기존 정유사들이 고정비를 회수할 수 있고, 향후 지속적으로 투자할 동기를 부여할 수 있는 수준의 가격경쟁력을 확보해야 한다는 사실이다. 경제학에서는 이러한 모든 과정이 시장에서 이루어지는 것이 가장 효율적이라고 한다. 하지만, 단순히 시장경쟁원리를 그대로 적용할 수 없는 이유는 정유산업이 막대한 투자비가 소요되는 장치산업이라는 점과 기간산업으로서 수급안정성을 확보해야 하고, 따라서 정부가 개입하여 관세차등화라는 수단을 통해 인위적인 조정이 불가피하기 때문이다.

이러한 원유와 석유제품간의 관세차등화는 자칫 정유업계의 경영수지 개선을 위해 공적자금을 투입하는 일종의 특혜를 주는 것으로 비춰질 수 있다. 그리고, 정책적으로 관세차등폭을 확대하여 국내 석유제품시장에서 자리잡고 있는 석유수입업을 시장에서 완전히 퇴출시킬 수 있는 부작용도 우려된다. 그렇다면, 국내 5개 정유사들은 원유관세 인하폭 만큼의 가격경쟁력을 확보하는 수준에서 만족해야 할 것이고, 여기서 발생하는 초과이익은 소비자의 몫으로 자발적으로 되돌리는 상도의를 발휘해야 할 것이다. 결국, 이러한 원유에 대한 무관세화와 이로 인한 원유와 석유제품간 관세율 차등폭의 확대는 단순히 정유업계의 적자폭을 만회하기 위한 수단이 아니라 국내 정유업계가 경쟁 상대국, 그리고 국내에서 석유수입업과 공정하게 경쟁할 수 있는 틀을 마련하는 정책으로 인식되어야 할 것이다. 🍀