

## 토론문

이동규(한국조세재정연구원)

### **권고안 검토 및 의견제시에서 주요 고려사항**

- 에너지기본계획이 국가 에너지 정책의 궁극적인 지향점을 제시하고 있는지를 중점적으로 고려함
  - 에너지기본계획은 5년마다 향후 20년 동안의 국가 에너지관리 기본방향을 수립
  - 따라서 당장의 이슈에 집중하기보다는 장기적인 관점에서 국가 에너지 정책수립의 기본원칙을 제시해야 함

### **에너지 가격에서의 문제점**

- 절대적인 가격수준과 상대적인 가격수준 모두 개선이 필요하며, 이 중에서도 상대적인 가격수준 조정이 보다 시급한 이슈로 판단됨
  - 권고안에서는 제2차 기본계획에서 ‘수요관리 중심의 정책전환’을 선언했음에도 그 성과가 미진하고 여전히 공급 위주의 정책이 추진되고 있음을 지적
  - 수요관리의 핵심은 결국 에너지원에 대한 가격임
    - 각 에너지원의 절대적인 가격수준에 대한 조정도 중요하지만 에너지원별 상대가격을 조정하는 것이 그 이상으로 중요함
- 절대가격은 에너지 총 소비량을 관리하는 데에 있어 중요한 요소임
  - 우리나라의 에너지 소비량은 계속 증가하고 있으며, 이는 주요 선진국들의 에너지 소비량이 감소하는 추세와 역행하는 것임
  - 우리나라의 에너지 소비량 증가세를 주도하는 에너지원은 전기이며, 여기에는 저렴한 전기요금이 상당한 영향을 미치는 것으로 판단됨
- 상대가격의 왜곡은 기술개발의 방향을 교란시켜 장기적인 에너지 수요·공급에 악영향을 가져옴
  - 2차 에너지인 전기가 1차 에너지원들에 비해 상대적으로 저렴하게 공급됨
    - 고유가 시기에는 전기가 1차 에너지원들보다도 더 가격이 낮은 기현상도 발생
    - 저유가 시기에는 1차 에너지원들의 가격이 하락하여 전기요금이 상대적으로 높아진 면이 있으나 여전히 다른 나라들과 대비할 때 전기요금의 상대가격은 낮은 수준임
  - 상대가격의 왜곡은 합리적인 에너지원별 소비를 저해할 뿐 아니라 기술개발도 많이 소비되는 연료와 관련하여 더 활발하게 진행되기에 산업에까지 영향을 미치게 됨
    - 예를 들어, 가스렌지 대신 인덕션의 사용이 증가한다거나 다양한 전기 난방기

가 등장하고 그 소비가 증가하는 것도 이와 관련됨

- 에너지원별 가격은 시장에 맡길 경우, 환경피해비용 등의 외부비용이 반영되지 않아 사회적으로 불합리한 의사결정이 발생됨
  - 에너지를 사용하면서 발생하는 외부비용이 가격에 반영되지 않을 경우, 사회적으로 적정한 수준보다 더 많은 소비가 이루어질 개연성이 높음
  - 외부비용을 절대적인 수준까지 동일하게 가격에 반영하기 어렵다면 최소한 에너지원별 상대적인 외부비용의 크기에 따라 과세가 이루어져야 함

### 에너지세제의 기본방향

- 에너지세제의 역할은 여러 가지가 있으나 에너지시장에서 사적 비용에 의해 가격이 결정되는 것을 교정하는 것이 가장 핵심적인 기능임
  - 지금까지는 기본적인 원칙보다는 세수확보, 산업보호 등의 당면 이슈를 해소하는 수단으로 활용된 측면이 큼
  - 에너지세제의 기본방향을 분명하게 정할 필요가 있으며, 그 방향은 교정적 기능이 핵심이 되어야 할 것임
- 현재 에너지원에 대하여 부과하는 과세방법은 차선(Second-best)의 정책이며, 장기적으로는 이로 인한 사회적 손실을 고려해야 함
  - 각 에너지원별로 해당 연료를 사용하는 장비에서 발생하는 단위 외부비용이 동일하다면 연료에 대한 과세가 최선(First-best)의 정책이 되겠으나, 현실에서는 동일한 연료에 대해서도 시설·장비에 따라 다양한 단위 외부비용이 발생함
    - 동일한 경유를 사용하더라도 유로6가 적용되는 각종 유해물질 저감장치가 작동하는 자동차와 저감장치 없는 노후화된 자동차의 단위 외부비용은 매우 차이가 큼
    - 동일한 석탄화력발전소라도 방진·집진시설 등이 설치되어 적용되는 발전소와 그렇지 않은 발전소에서 발생하는 단위 외부비용은 그 차이가 상당함
  - 시설 및 장비 단위로 과세하는 방향으로 중장기적으로 개편할 필요가 있음
- 제세부담금의 구조를 일원화하여 단순화시킬 필요가 있음
  - 현재 에너지원별 과세는 지나치게 다양한 명목으로 부과되고 있으며, 그에 따라 각 항목별 이해관계에 의해 제세부담금 부담률 조정에 어려움이 큼
    - 국세·지방세·부담금 등으로 부과되고 있으며, 항목별로 목적과 용처, 담당부처가 달라 서로의 이해관계가 얽혀 있어 필요 시 세제(세입-세출)를 적극적으로 개편할 유연한 대처가 어려움
    - 원전과 관련된 제세부담금도 다양한 명목으로 존재하고 있어 외부비용과의 직접비교를 어렵게 하고 있으며, 향후 과세를 논의하더라도 어느 항목으로 부과

해야 하는지도 이슈가 됨

- 과세 강화 시에는 그와 함께 증가된 세수를 활용할 명확한 세출 계획과 실행을 수반하여 납세순응을 이끌어내야 함
  - 환경개선·에너지 관련 R&D·취약계층 지원 등 납세자들이 납득할만한 세출 계획을 수립하고 실행실적에 대해서도 적극적으로 홍보할 필요가 있음
  - 최근 프랑스를 중심으로 한 노란조끼 시위는 정책입안자에게 크게 두 가지 측면의 시사점을 제시하고 있음
    - 고강도의 세율인상 계획은 아무리 합당한 명분이 있더라도 조세저항을 불러올 수 있음(탄소세 도입으로 2014년부터 매년 상당한 세율인상 계획을 수립함)
    - 형평을 고려하지 않는 세제개편은 납세자의 순응을 기대하기 어려움(역진성이 우려되는 유류세는 인상하고 누진성이 강한 부유세는 폐지함)
- 취약계층에 대한 지원방식은 가격보조가 아닌 소득보조의 형식으로 주어져야 함
  - 취약계층 지원을 이유로 다양한 가격할인(세금감면)이 존재하며, 이는 결과적으로 소비행태를 왜곡시키게 됨
  - 지원이 필요한 집단에 대해서는 가격을 통한 지원이 아닌 바우처 등의 재정지출 방식의 지원이 합리적인 정책임
  - 따라서 권고안에서 설명(p.21)하는 “화석연료 보조금은 단계적으로 폐지” 하는 것은 합당한 조치로 평가할 수 있으나, “에너지 공급 소외지역의 등유·LPG 개별소비세 완화 추진”은 기본방향과 일관성이 없고 합리적인 정책으로 판단되지 않음
    - 에너지 공급 소외지역에 대한 지원 역시 가격보조가 아닌 재정지출의 방식이 보다 바람직함
- 에너지와 관련한 세제혜택은 에너지원의 가격구조를 왜곡시키지 않는 방안으로 정책화해야 함
  - 에너지절약시설이나 친환경시설, 자원재활용시설 등의 투자에 대한 세액공제나 소득지원과 같이 에너지원의 상대가격과 무관한 방식으로 세제혜택이 제공되는 것이 바람직함
- 외부비용에 대한 추정과정에서 불필요한 논쟁을 줄이기 위해서 공신력 있는 외부비용 추정값을 산정하는 대표기관 내지 대표그룹이 필요함
  - 서로 다른 자료와 다른 방법론으로 나온 다른 결과를 가지고 외부비용에 대한 논쟁을 하는 것은 상당부분 소모적인 측면이 있음
  - 객관적인 자료로 공신력 있게 외부비용을 추정하는 연구진을 구성하여 정기적으로 외부비용을 추정하고 그 결과에 대해 대표성을 부여하는 것이 효율적임