

한국세제사

제2편 주제별 역사와 평가

- 제2권 소비과세·관세 -

2012. 12

발간사

조세제도는 한 국가의 경제는 물론 정치·사회와 밀접한 관계를 가진다. 경제·정치·사회가 변화함에 따라 그에 맞춰 세제도 변화하며, 거꾸로 세제의 변화는 경제주체의 행태 변화를 통해 경제·정치·사회에 영향을 준다. 그러므로 조세제도가 우리나라의 경제·정치·사회의 변화에 어떻게 대응하여 왔고 어떤 결과를 가져왔는지를 정리·기록하고 평가하는 일은 조세제도의 현재를 평가하고 향후 발전방향을 모색하는 데 있어 매우 중요한 의미를 가진다. 그러한 기록과 평가를 위해서 한국조세연구원은 2011년부터 2년에 걸쳐 한국세제사 편찬 사업을 수행하였다.

약 15년 전에도 유사한 작업을 수행하여 『한국의 조세정책 50년』이라는 제목의 보고서를 발간하였는데, 이번 사업에서는 단순히 이전의 것을 증보(update)하는 수준을 넘어 보다 발전된 형태의 세제사를 편찬하고자 하였다. 그래서 이전의 작업과는 몇 가지 관점에서 차이가 있다.

첫째, 대한민국 정부 수립 이후만을 대상으로 한 『한국의 조세정책 50년』과 다르게, 이번 사업에서는 연구대상 기간을 확대하였다. 『한국의 조세정책 50년』이 발간된 지 약 15년이 지났으므로 그 이후의 기간들을 포함시킨 것은 당연하지만, 그 외에도 시대를 거슬러 올라가 『한국의 조세정책 50년』에 포함되지 않았던 일제 강점기와 그 이전의 시대를 연구대상에 포함하였다. 일제 강점기 이전의 시대는 ‘근대 이전’이라고 명명하고 삼국시대 이래 우리나라의 대표적인 세제인 조·용·조의 발전과 그 외의 잡세에 대해 정리하였다.

둘째, 『한국의 조세정책 50년』이 재정학자들에 의해 작성된 것인 데 비해, 이번 사업에서는 재정학자와 경제사학자의 협력을 통해 보다 보편적인 관점에서 세제의 발전사를 정리하고자 노력하였다. 연구계획을 수립하는 과정에서 자문위원회에 경제사학자가 참여하여 보고서의 구성과 집필진의 선정 등에 대해 자문하였으며, 6개의 시대로 구분하여 작성한 연대사 중 앞부분 절반은 경제사학자가 작성하고 현대적인 세제의 발전과정을 정리한 뒷부분 절반은 재정학자가 작성하였다. 또한 연구과정에서 중간보고회와 최종보고서 평가과정을 통해 경제사학자와 재정학자가 상호 코멘트를 함으로써 한쪽으로 치우치지 않은 연구결과가 나오도록 하였다.

셋째, 연대사 외에 주제별 세제에 대해서는 소득세·법인세·소비세 등 세목별로 발전과정을 정리한 『한국의 조세정책 50년』과 달리, 이번 사업에서는 한국 세제의 발전과정에서 중대한

전환점이 되었거나 그에 준하는 중요한 영향을 미친 사건·사안을 선정하여 집중적으로 다루었다. 부가가치세제의 도입, 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 도입, 종합부동산세의 도입, 국세 행정의 관점에서는 국세청의 설립 등이 그러한 사안에 포함된다. 선정된 사건·사안에 대해서 정부의 문서와 각종 연구결과 등을 종합 정리함은 물론, 정책 담당자 및 정책 도입·변화 과정에서 중요한 역할을 하였던 연구자들에 대한 면담조사를 통해 기존의 문헌에 나타나지 않았던 생생하고 정확한 기록과 평가를 남기고자 노력하였다.

마지막으로 조세 관련 통계를 집대성하였다는 점도 이번 사업의 중요한 특징 중 하나이다. 국세청 설립 이전에 재무부 사세국에서 발간한 통계자료와 국세청에서 발간한 국세통계연보에 수록된 통계를 모두 종합하여 시계열로 통합 정리할 수 있는 것은 시계열로 모으고, 그렇게 할 수 없는 것은 별도의 항목으로 모아서 정리하였으며, 통계의 일관성 등의 관점에서 유의할 필요가 있는 부분에 대해서는 모두 주를 달아서 자료를 사용하는 자들이 목적에 맞게 사용할 수 있도록 정리하였다. 특히 인쇄된 자료만 있던 오래된 자료들을 엑셀파일로 만들고 목록과 색인을 정리하여 연구자들이 자료에 쉽게 접근할 수 있도록 하였다.

이번의 세제사 편찬 사업에는 상당히 많은 분들께서 사업의 취지에 공감하여 여러 가지로 도와 주시고 직접 집필에 참여하기도 하셨다. 본원에서는 안종석 선임연구위원과 박명호 연구위원이 편집위원으로서 본 사업의 진행과 사업 결과의 출판을 책임지고 정리하였다. 초기에 사업을 구상하고 제1편의 연구진을 구성하여 연구를 시작하는 과정에서는 본원의 부연구위원으로 있다가 중앙대학교로 자리를 옮긴 고선 교수도 상당한 기여를 하였다. 긴 시간 동안 많은 노력을 기울인 이분들께 감사의 말씀을 드린다.

사업의 초기부터 중간 중간에 중요한 의사결정 과정이 발생할 때마다 재정학 및 경제사 분야에서 오랫동안 연구를 수행하신 전문가 몇 분을 초청하여 사업의 내용과 추진방법 등에 대한 자문을 구하였으며, 연구자 추천을 받기도 하였다. 서강대학교 곽태원 명예교수, 조세심판원 김낙희 원장, 청주대학교 김성태 교수, 기획재정부 세제실 조세정책국 김형돈 국장, 성균관대학교 안종범 교수, 연세대학교 윤건영 교수, 서울대학교 이영훈 교수, 한국외국어대학교 최광 교수, 한국경제연구원 사회통합센터 현진권 소장께서 자문위원으로서 본 사업의 구상과 시작, 진행에 큰 도움을 주셨다.

자문위원들의 적극적인 도움에 깊은 감사의 말씀을 드린다.

본 사업의 수행 결과는 세 개의 편으로 구분하여 정리하였다. 제1편은 연대별 세제사로 고대 국가부터 최근까지의 세제 발전과정을 정리하였으며, 제2편은 주제별 역사와 평가로서 우리나라 세제의 발전 과정에서 주목할 만한 사건과 사안에 초점을 맞춰 집중적으로 조명하였다. 그리고 제3편은 통계로서 인쇄된 책자로 발간하지는 않고 CD에 담았다.

제1편은 ‘근대 이전’, ‘식민지기(1910~1945)’, ‘대한민국 초기(1945~1961)’, ‘경제개발기(1960~1970년대)’, ‘시장경제 전환기(1980~1990년대)’, ‘경제위기 이후(2000년대)’로 구분하여 여섯 명의 저자가 각각 한 부분씩 맡아 저술하였다. 제2편은 총 25개의 사건·사안에 대해 사건·사안별로 1~3명의 연구진이 참여하여 집필하였다. 제2편의 연구주제와 연구진은 한국재정학회·한국세무학회·한국세법학회·한국조세연구포럼 회원을 대상으로 공모하여 선정하였다. 제3편의 통계작업은 본원의 연구진이 작업을 수행하였다. 집필진의 숫자가 많아 여기서 일일이 다 언급하지 못하고 보고서 앞부분에 집필진 명단을 별도로 정리하였다.

이 자리를 빌어 한국조세연구원의 세제사 편찬 작업의 취지에 공감하고 참여하여 직접 집필을 한 전문가 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드린다. 길고 지루한 작업이었지만 본 작업 결과가 후학들의 연구와 앞으로의 조세정책 방향 설정에 중요한 영향을 줄 것으로 기대한다.

마지막으로 본 연구사업은 한국조세연구원의 사업으로 진행되었지만 각 연대별·주제별 역사의 기록과 평가는 그 부분을 집필한 집필자가 독립적으로 작성한 것이다. 그러므로 그 내용에 대한 책임도 각 부분의 집필을 담당할 집필자에게 있다고 할 수 있으며, 연구 내용이 한국조세연구원의 공식 입장을 대변하는 것은 아님을 분명히 밝힌다.

2012. 12

한국조세연구원
원장 조원동

연구참여자

1 집필진

제1편 연대별 세제사

- I. 서론: 한국의 세제(고대국가부터 2000년대까지) 개관
안종석(한국조세연구원 선임연구위원)
- II. 근대 이전 우리나라의 세제
조영준(서울대학교 규장각한국학연구원 HK연구교수)
- III. 식민지기(1905~1945년)의 세제
박기주(성신여자대학교 교수)
- IV. 대한민국 초기(1945~1961년)의 세제
최상오(서울대학교 연구교수)
- V. 경제개발기(1960~1970년대)의 세제
정재호(한국조세연구원 선임연구위원)
- VI. 시장경제 전환기(1980~1990년대)의 세제
이영(한양대학교 교수)
- VII. 경제위기 이후(2000년대)의 세제
이철인(서울대학교 교수)

제2편 주제별 역사와 평가

I. 조세체계

1. 조세부담과 조세구조의 변천
안종석(한국조세연구원 선임연구위원)
2. 목적세 제도의 운용
박상원(한국외국어대학교 교수)

II. 소득세

1. 소득세제의 변천 및 주요 이슈
전병목(한국조세연구원 연구위원)
2. 금융실명제와 금융소득 종합과세제도의 도입
김완석(강남대학교 석좌교수)

3. 사업소득 과표 양성화를 위한 노력
전병목(한국조세연구원 연구위원) · 정규언(고려대학교 교수)
4. 근로장려세제의 도입
전영준(한양대학교 교수)

III. 법인세

1. 법인세제의 변천 및 주요 이슈
손원익(한국조세연구원 선임연구위원)
김학수(한국조세연구원 연구위원)
2. 1980년대 이후의 법인세율 인하 추이
손원익(한국조세연구원 선임연구위원)
김학수(한국조세연구원 연구위원)
3. 국제조세 관련 법규의 변천 과정
최용선(서울시립대학교 교수)

IV. 부가가치세

1. 부가가치세제의 변천 및 주요 이슈
홍범교(한국조세연구원 조세연구본부장)
2. 부가가치세제의 도입
최기호(서울시립대학교 교수) · 정재현(동아대학교 교수) ·
최보람(호서대학교 교수)
3. 소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도
김유찬(홍익대학교 교수)

V. 개별소비세 · 에너지세

1. 개별소비세 · 에너지세제의 변천 및 주요 이슈
성명재(한국조세연구원 선임연구위원)
2. 소비세제도의 변천과정
현진권(한국경제연구원 사회통합센터 소장) ·
성명재(한국조세연구원 선임연구위원)
3. 1·2차 에너지세제 개편
성명재(한국조세연구원 선임연구위원)
4. 1990년대 말의 주세분쟁: 한 · EU 및 한 · 미 주세분쟁
장근호(홍익대학교 교수)

VI. 관세

1. 관세정책의 변천 및 주요 이슈
정재호(한국조세연구원 선임연구위원)
2. 우리나라 관세율 정책의 변천: 중심관세율 체제로의 전환
정재호(한국조세연구원 선임연구위원)
3. GATT·WTO 체제하에서의 관세정책: GATT 가입과 UR 협상을 중심으로
이명현(인천대학교 교수)

VII. 지방세

1. 지방세의 변천 및 주요 이슈
김현아(한국조세연구원 연구위원)
2. 지방자치제 도입과정에서 국세의 지방세 이양 및 그 후의 변화
이영희(한국지방세연구원 수석연구위원)
3. 지방소비세·지방소득세 도입과 지방세체계 개편
주만수(한양대학교 교수)·최병호(부산대학교 교수)

VIII. 재산과세

1. 재산과세의 변천 및 주요 이슈
김현아(한국조세연구원 연구위원)
2. 투기 억제 목적의 부동산세제
김경환(서강대학교 교수)
3. 종합부동산세제의 도입 및 변천
이진순(숭실대학교 교수)·김경표(원광대학교 교수)
4. 증여세 완전포괄주의 도입에 따른 상속세제도의 변천
김진(동덕여자대학교 교수)

IX. 조세지원제도

1. 조세지원제도의 변천 및 주요 이슈
김학수(한국조세연구원 연구위원)
2. 비과세·감면 관리 및 통제제도
김상현(서울대학교 교수)
3. 조세지출예산제도
전병욱(서울시립대학교 교수)

X. 국세행정

1. 국세행정의 변천 및 주요 이슈
김재진(한국조세연구원 선임연구위원)
2. 국세청의 출범
이영환(계명대학교 교수)
3. 1999년 국세행정 조직의 개편
정연식(계명대학교 교수)
4. 전자세정과 국세정보통합관리시스템
김유찬(홍익대학교 교수) · 박 훈(서울시립대학교 교수) · 양인준(서울시립대학교 교수)
5. 납세자 권익보호 및 납세서비스 개선 노력
박 훈(서울시립대학교 교수) · 양인준(서울시립대학교 교수)

2 편집위원

- | | |
|-----|----------------|
| 안종석 | 한국조세연구원 선임연구위원 |
| 박명호 | 한국조세연구원 연구위원 |

3 자문위원

- | | |
|-----|----------------------|
| 곽태원 | 서강대학교 명예교수 |
| 김낙회 | 조세심판원 원장 |
| 김성태 | 청주대학교 교수 |
| 김형돈 | 기획재정부 조세정책관 |
| 안종범 | 성균관대학교 교수, 제19대 국회의원 |
| 윤건영 | 연세대학교 교수 |
| 이영훈 | 서울대학교 교수 |
| 최 광 | 한국외국어대학교 교수 |
| 현진권 | 한국경제연구원 사회통합센터 소장 |

일러두기

1. 전체 구성

- (1) 『한국세제사』는 총 세 편으로 기획되어 총 5권의 논문집과 1개의 CD로 구성되어 있습니다.
- (2) 제1편 연대별 세제사는 ‘서론’, ‘근대 이전’, ‘식민지기(1905~1945년)’, ‘대한민국 초기(1945~1961년)’, ‘경제개발기(1960~1970년대)’, ‘시장경제 전환기(1980~1990년대)’, ‘경제위기 이후(2000년대)’로 구성되어 있습니다.
- (3) 제2편 주제별 역사와 평가는 조세체계, 소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세·에너지세, 관세, 지방세, 재산과세, 조세지원제도, 국세행정 총 10개 분야로 나누어 한국의 세제와 조세행정에 전환점이 된 주요 사건이나 이슈를 다루고 있습니다.
- (4) 제3편 조세관련 통계자료집은 CD에 수록되며 총괄, 징수, 종합소득세, 원천세, 양도소득세, 상속·증여세, 종합부동산세, 법인세, 부가가치세, 주세, 소비세, 국제조세, 세무조사, 기타 총 14개 분야로 구성되어 있습니다.

2. 자료집

- (1) 통계자료집은 1966년 국세청 개청 이후 국세청에서 정리·집계한 『국세통계연보』를 기초로 하여 『국세통계연보』에 수록된 통계자료를 2010년까지 정리하여 데이터를 시계열로 최대한 확장하였습니다(단, 일부 통계는 1966년 이전까지 수록연도를 확장하였으며, 시계열 제공이 어려운 통계는 연도별로 정리하였습니다).
- (2) 『국세통계연보』를 포함하여 이외의 모든 출처는 통계표의 주석(Note)에 명시하였습니다.
- (3) 조세체계의 변천 및 『국세통계연보』 구성 체계 변경, 데이터 이용 시 유의점을 주석으로 설명하였습니다.
- (4) 『국세통계연보』의 수치 등이 발간연도 이후에 업데이트된 경우 이를 반영하고 오류 사항을 정정하였습니다.
- (6) 중·장기 시계열 통계 데이터 제공 시 단위를 통일하고, 이에 대한 설명을 추가하였습니다.
- (7) CD에 수록된 통계자료는 목차(Contents)와 데이터(Data)를 담고 있으며, 목차(Contents)에는 분야별 파일명과 표 번호, 수록연도, 바로가기 기능이 있으며, 통계표는 Note(주석)와 데이터(Data)로 구성되어 있습니다.
- (8) 본 통계는 국세청의 현 분류체계 및 통계제공방식과 과거의 분류체계 및 통계 제공방식을 결합하여 통계의 시계열을 확장한 것으로서 이 과정 속에서 오류의 가능성이 있음을 밝히며, 한국조세연구원의 책임하에 있습니다.

목차

■ 제2편 제2권 소비과세·관세

Ⅳ 부가가치세	19
1. 부가가치세제의 변천 및 주요 이슈	19
가. 부가가치세제의 변천	19
나. 주요 이슈	24
참고문헌	28
2. 부가가치세제의 도입	29
가. 머리말	29
나. 부가가치세의 도입 결정	31
다. 부가가치세 시행	49
라. 부가가치세법의 변천과정	65
마. 부가가치세 도입에 대한 평가와 결론	72
참고문헌	78
3. 소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도	79
가. 서론	79
나. 소규모 사업자 관련 부가가치세 제도 변화의 개요(연혁)	79
다. 부가가치세 도입시기의 과세특례제도(1977년)	80
라. 미세조정을 통한 부가가치세 정착기의 소규모 사업자 관련 규정의 변화(1978~1994년)	89
마. 간이과세제도의 도입(1995년)과 그 이후의 제도 개편: 과세특례제도와 간이과세제도의 병립시기(1995~1999년)	93
바. 과세특례제도의 폐지(1999년)와 그 이후의 간이과세제도의 변화	104
사. 정책적 시사점	112
참고문헌	114

Ⅴ 개별소비세·에너지세	115
1. 개별소비세·에너지세제의 변천 및 주요 이슈	115
2. 소비세제도의 변천과정	119
가. 서론	119
나. 우리나라 소비세의 종류 및 부가가치세의 도입	120
다. 소비세의 변천내용	125
라. 세수비중으로 살펴본 주요 소비세 세목별 위상의 변천	164
마. 결론	171
참고문헌	173
3. 1·2차 에너지세제 개편	174
가. 서론	174
나. 우리나라 에너지 관련 세제의 변천과 현황	177
다. 1·2차 에너지세제 개편의 주요 내용	183
라. 우리나라 에너지 가격 및 소비 추이	187
마. 평가와 시사점	201
바. 결론	215
참고문헌	218
4. 1990년대 말의 주세분쟁: 한·EU 및 한·미 주세분쟁	219
가. 서론	219
나. WTO 주세분쟁의 배경, 근거 및 경과	220
다. WTO 주세분쟁 패널 및 상소심 판정	226
라. WTO 판정의 이행조치: 주세율 개편방안	248
마. 한·EU 및 한·미 WTO 주세분쟁의 평가와 시사점	262
참고문헌	269
Ⅵ 관세	271
1. 관세정책의 변천 및 주요 이슈	271
가. 관세정책의 변천	271
나. 주요 이슈	276

2. 우리나라 관세율 정책의 변천: 중심관세율 체제로의 전환	279
가. 서론	279
나. 1980년대 이전의 차등관세율 정책	280
다. 1980년대 이후의 중심관세율 체계	290
라. 결론	316
참고문헌	322
3. GATT·WTO 체제하에서의 관세정책: GATT 가입과 UR 협상을 중심으로	323
가. 서론	323
나. GATT 가입과 관세정책	323
다. WTO 체제의 시작과 관세정책	343
참고문헌	367

표목차

〈표 IV-1-1〉 2012년 부가가치세법 전부 개정안의 주요 내용	23
〈표 IV-2-1〉 부가가치세 도입 과정	32
〈표 IV-2-2〉 부가가치세 도입 이전의 간접세 현황	35
〈표 IV-2-3〉 부가가치세 도입에 대한 경제계 입장	40
〈표 IV-2-4〉 부가가치세 입법 당시의 면세품목	45
〈표 IV-2-5〉 부가가치세 법안 확정에서 시행까지의 과정	49
〈표 IV-2-6〉 부가가치세 법안에 대한 경제계 입장	51
〈표 IV-2-7〉 부가가치세법에 대한 국회에서의 논의	56
〈표 IV-2-8〉 부가가치세법 시행 전 논의	57
〈표 IV-2-9〉 부가가치세법 시행 전 시행령과 시행규칙 개정사항	60
〈표 IV-2-10〉 부가가치세 정착에 대한 반응들	61
〈표 IV-2-11〉 부가가치세법 시행을 위한 노력	61
〈표 IV-3-1〉 과세특례자 비중 비교	81
〈표 IV-3-2〉 과세특례제도 공급대가 기준금액, 소액부징수제도 적용기준금액의 변화	86
〈표 IV-3-3〉 1992~1996년 과세특례자 중 소액부징수자	87
〈표 IV-3-4〉 병행시기를 포함한 1990~1999년의 연도별 부가가치세 신고 비율 현황	94
〈표 IV-3-5〉 1990~1999년의 연도별 납세자 그룹별 부가가치세 납세액과 비율	96
〈표 IV-3-6〉 병행시기의 간이과세자와 과세특례자에 대한 부가가치세 세액계산방법	97
〈표 IV-3-7〉 병행시기 간이과세자에게 적용된 업종별 부가가치율	98
〈표 IV-3-8〉 매입세액 공제율	98
〈표 IV-3-9〉 간이과세제도와 과세특례제도 배제업종	100
〈표 IV-3-10〉 과세유형별 부가가치세 징수체계의 개괄적 요약	101
〈표 IV-3-11〉 과세유형에 따른 세액 계산	102
〈표 IV-3-12〉 간이과세자 업종별 부가가치세율	107
〈표 IV-3-13〉 2000~2010년 간이과세자 부가가치세 과세유형별 신고인원 현황	110

〈표 V-2-1〉 1977년 전·후 시점에서의 소비세 체계 변화	121
〈표 V-2-2〉 소득계층별 총소득 대비 부가가치세 실효세부담률 추이	125
〈표 V-2-3〉 영업세의 과세대상과 세율(영업세 제정 당시)	127
〈표 V-2-4〉 물품세의 과세대상 및 세율(1977년 폐지 직전 시점 기준)	130
〈표 V-2-5〉 석유류세의 과세대상 및 세율의 변천	132
〈표 V-2-6〉 특별소비세율의 변천: 제1종 물품	139
〈표 V-2-7〉 특별소비세율의 변천: 제2종 물품	140
〈표 V-2-8〉 특별소비세율의 변천: 제3종 물품	141
〈표 V-2-9〉 특별소비세율의 변천: 제4종 물품	142
〈표 V-2-10〉 특별소비세율의 변천: 제5종 물품	143
〈표 V-2-11〉 특별소비세율의 변천: 과세장소 및 유흥장소	144
〈표 V-2-12〉 특별소비세 대상 및 세율(2012년 기준)	147
〈표 V-2-13〉 2000년대 이후 개별소비세의 대상 및 세율 변천	148
〈표 V-2-14〉 주세율의 변천	150
〈표 V-2-15〉 현행 주세제도의 개요: 2012년 현재	152
〈표 V-2-16〉 주종별 세수 추이(부과기준, 1970~2010)	156
〈표 V-2-17〉 1990년대 중반의 담배 관련 세제의 개요	160
〈표 V-2-18〉 담배소비세의 과세대상, 과세표준 및 세율	161
〈표 V-2-19〉 우리나라 담배 관련 제세공과금 및 가격구조의 변화 추이	162
〈표 V-2-20〉 우리나라의 담배소비 추이	162
〈표 V-2-21〉 소비 관련 세수의 내국세 대비 비중	166
〈표 V-2-22〉 교통·에너지·환경세수의 내국세 대비 비중의 변화	167
〈표 V-2-23〉 주요 소비세의 세수 추이 및 비중	170
〈표 V-3-1〉 에너지세제 및 관련 부과금 현황(2011년 1월 현재)	178
〈표 V-3-2〉 유류 특별(개별)소비세 교통세·에너지·환경세 세율 변화 추이	180
〈표 V-3-3〉 주행세율의 변천	181
〈표 V-3-4〉 석유류 관련 세수 추이	182
〈표 V-3-5〉 1차 에너지세제 개편에 따른 수송용 석유류 세율 변화	185
〈표 V-3-6〉 1차 에너지세제 개편에 따른 수송용 외 석유류 세율 변화	186
〈표 V-3-7〉 2차 에너지세제 개편에 따른 수송용 석유류 세율 변화	187
〈표 V-3-8〉 유종별 가격 추이	189
〈표 V-3-9〉 가격 대비 유류세 비중 추이 1(부가가치세 제외)	190

〈표 V-3-10〉 가격 대비 유류세 비중 추이 2	191
〈표 V-3-11〉 유종별 소비 추이	192
〈표 V-3-12〉 차종별·연료유별 차량 신규등록 추이	194
〈표 V-3-13〉 휘발유 가격 및 세금의 국제비교(1998~1999)	204
〈표 V-3-14〉 상업용·수송용 경유 가격 및 세금의 국제비교(1998~1999)	205
〈표 V-3-15〉 비상업용·수송용 경유 가격 및 세금의 국제비교(1998~1999)	206
〈표 V-3-16〉 OECD 회원국의 휘발유·경유 가격 및 세금비중 비교 (2010년 12월 기준, 부가가치세 포함)	208
〈표 V-3-17〉 휘발유 가격 및 세금비중의 국제비교(2011년 2/4분기 현재)	209
〈표 V-3-18〉 수송용 경유의 가격 및 세금의 국제비교(2011년 2/4분기 현재)	210
〈표 V-4-1〉 1997년 우리나라 주세율 체계와 세수	220
〈표 V-4-2〉 우리나라 주세율 체계의 변천과정(1968~1998)	221
〈표 V-4-3〉 우리나라와 EU·미국 주세분쟁 일정 및 경과	225
〈표 V-4-4〉 알코올 1도당 2.5% 세율 적용 시 세부담 차이(교육세 포함)	253
〈표 V-4-5〉 종가세와 종량세 체제에서의 세부담 차이 비교	254
〈표 V-4-6〉 주세율 체계의 개편	261
〈표 VI-2-1〉 1948~1953년의 관세수입 비중 변화	282
〈표 VI-2-2〉 1954~1960년의 관세수입 비중 변화	283
〈표 VI-2-3〉 1950년대 우리나라 관세율 정책 변천과 특징	284
〈표 VI-2-4〉 1960년대 우리나라 관세율 정책 변천과 특징	287
〈표 VI-2-5〉 1970년대 우리나라 관세율 정책 변천과 특징	289
〈표 VI-2-6〉 1975~1988년 우리나라 무역규모 및 국제수지 추이	291
〈표 VI-2-7〉 1980년대 수입자유화 추이	295
〈표 VI-2-8〉 관세 인하예시제 실시 사례들	296
〈표 VI-2-9〉 산업별 가격경쟁력(전경련, 1982)	297
〈표 VI-2-10〉 관세율 분포도 국제비교(1987년 기준)	298
〈표 VI-2-11〉 우리나라 산업의 국제경쟁력 조사결과(산업은행, 1987)	299
〈표 VI-2-12〉 공산품의 평균관세율 수준의 국제비교	299
〈표 VI-2-13〉 산업별 협의 결과	300
〈표 VI-2-14〉 8% 균일관세화 정책에 대한 각계의 의견 요지	301
〈표 VI-2-15〉 원자재의 제1차 관세율 구조 개편원칙	303
〈표 VI-2-16〉 주요 비경쟁 및 경쟁 원자재의 관세율 인하 일정	303

〈표 VI-2-17〉 주요 중간재의 관세율 인하 및 인상 일정	304
〈표 VI-2-18〉 주요 소비재의 관세율 인하 일정	305
〈표 VI-2-19〉 제1차 관세율구조 개편 일정	306
〈표 VI-2-20〉 제1차 관세 인하예시제 기간의 평균관세율 변화	306
〈표 VI-2-21〉 평균관세율 수준의 국제비교	307
〈표 VI-2-22〉 원자재의 제2차 관세율구조 개편 원칙	309
〈표 VI-2-23〉 주요 비경쟁 및 경쟁 원자재의 관세율 인하 일정	309
〈표 VI-2-24〉 중간재의 제2차 관세율구조 개편 원칙	310
〈표 VI-2-25〉 주요 중간재의 관세율 인하 및 인상 일정	310
〈표 VI-2-26〉 공산품의 제2차 관세율구조 개편 원칙	311
〈표 VI-2-27〉 주요 소비재의 관세율 인하 일정	311
〈표 VI-2-28〉 제2차 관세율구조 개편 일정	312
〈표 VI-2-29〉 제2차 관세 인하예시제 기간의 평균 명목관세율 변화	313
〈표 VI-2-30〉 2000년 품목별 기본관세율 조정	315
〈표 VI-3-1〉 세수 중 관세의 비중	327
〈표 VI-3-2〉 특관세 부과대상 수입액과 징수액	329
〈표 VI-3-3〉 GATT 가입 당시 품목 부류별 양허품목의 수	336
〈표 VI-3-4〉 GATT 가입 후 기본세율보다 협정세율이 낮아진 품목들	337
〈표 VI-3-5〉 관세율 책정 기준(1967)	340
〈표 VI-3-6〉 관세율과 관세의 조세 및 국세 수입 중 비중의 변화	342
〈표 VI-3-7〉 수입자유화율	344
〈표 VI-3-8〉 관세율 인하예시제에 따른 평균관세율의 변화	345
〈표 VI-3-9〉 UR 협상 경과	348
〈표 VI-3-10〉 UR 비농산물 양허범위	350
〈표 VI-3-11〉 UR 양허를 통한 세율 인하	351
〈표 VI-3-12〉 품목군별 양허 비율(HS2 단위)	357
〈표 VI-3-13〉 UR 양허를 통한 세율 인하	357
〈표 VI-3-14〉 기본세율 및 실행세율	359
〈표 VI-3-15〉 WTO 농산물 양허관세	360
〈표 VI-3-16〉 관세할당이 있는 품목의 양허세율 분포(접근물량 외)	361
〈표 VI-3-17〉 농산물(HS01~24) 중 비종가세의 비중	361
〈표 VI-3-18〉 농산물(HS01~24) 중 비종가세의 비중	362
〈표 VI-3-19〉 단력관세 운용상황	363

그림목차

[그림 IV-1-1] VAT Revenue Ratio	21
[그림 IV-2-1] 간접세의 세수 규모(1962~2010)	73
[그림 IV-2-2] 내국세에서 차지하는 간접세 비중(1962~2010)	74
[그림 V-2-1] 특별소비세 부담액(전체)	146
[그림 V-2-2] 총소득 대비 특별소비세 실효세부담률(전체)	146
[그림 V-3-1] 1차 에너지원별 소비	195
[그림 V-3-2] 1차 에너지원별 소비비중(열량 기준)	196
[그림 V-3-3] 부문별 에너지 소비비중(열량 기준)	196
[그림 V-3-4] 우리나라 가계의 주요 세목별 평균 세부담	198
[그림 V-3-5] 우리나라 가계의 주요 세목별 총소득 대비 평균 실효세부담률	198
[그림 V-3-6] 우리나라 가계의 주요 세목별 세부담 분포 I(2010)	199
[그림 V-3-7] 우리나라 가계의 주요 세목별 총소득 대비 실효세부담률 분포(2010)	200
[그림 V-3-8] 우리나라 가계의 교통·에너지·환경세의 총소득 대비 실효세부담률 추이	201
[그림 V-3-9] 휘발유·경유 소비자가격의 상대비(2009년 2/4분기 현재)	211
[그림 V-3-10] 휘발유의 소비자가격 대비 세금비중 비교	212
[그림 V-3-11] 비상업용 수송용 경유의 소비자가격 대비 세금비중 비교	213
[그림 V-4-1] 현행 및 관세 철폐 시 수입양주에 대한 실질 총세율	256
[그림 V-4-2] 주세율 20% 인하 시 국산 및 수입양주 실질 총세율	257
[그림 VI-2-1] 조세수입 대비 관세 세수비중 변화	317
[그림 VI-2-2] 우리나라의 GDP 대비 관세 세수비중 변화	319
[그림 VI-2-3] OECD 국가들의 GDP 대비 관세 징수액 변화	320

IV. 부가가치세

1. 부가가치세제의 변천 및 주요 이슈

가. 부가가치세제의 변천

부가가치세제의 도입은 우리나라 세제사에 있어 커다란 획을 긋는 사건이라고 할 수 있다. 1920년에 독일에서 처음 개념화된 부가가치세는 1954년 프랑스에서 처음 도입된 이래, 1970~1973년에 걸쳐 모든 EC 회원국들이 도입하였다. 그러나 1980년 이전까지 전 세계적으로 부가가치세제를 도입한 나라는 20여 개국에 불과하였다. 우리나라는 1977년에 부가가치세제를 도입함으로써 아시아에서는 최초로 부가가치세제를 도입한 나라가 되었다.¹⁾

당시 정부가 부가가치세를 도입한 목적은 경제개발에 필요한 재원을 마련하기 위한 것이었다. 그동안 경제개발에 필요한 자원 확보를 위하여 다양한 세원을 개발하다 보니 세제가 복잡해지고, 더 이상 세율 인상의 여지도 별로 없는 상황에서 근거과세에 기반하는 유럽의 부가가치세제를 도입함으로써 세제의 선진화와 세수 증대를 동시에 달성하고자 하였다. 부가가치세는 그 당시 영업세, 물품세, 직물류세, 석유류세, 전기가스세, 통행세, 입장세, 유흥음식세 등 8개 세목, 55개의 세율구조를 가진 간접세를 하나로 묶는 조치였다. 그리고 부가가치세가 가지는 역진성을 보완하기 위하여 특별소비세를 신설하였다. 지방세인 유흥음식세가 부가가치세로 흡수됨에 따라 등록세를 지방세로 이양하는 조치도 함께 취해졌다.

부가가치세 도입의 장점은 근본적으로 자원조달이라는 측면 외에도 여러 가지가 있었다. 당시 소득과약이 되지 않았기 때문에 인정과세가 만연하였는데, 거래에 따

1) 1970년대 초반, 당시 전쟁 중인 월남이 우리보다 먼저 부가가치세제를 도입하였으나, 준비 부족과 그에 따른 혼란으로 곧 폐지하고, 1999년에 다시 부가가치세를 도입하였다. 유럽 이외의 국가로는 우리보다 앞서 칠레가 1974년에 부가가치세를 도입하였다.

른 세금계산서의 수취를 의무화함에 따라 인정과세의 폐해를 시정할 수 있고, 영세율 제도에 의하여 수출을 증진하고, 매입세액 공제를 통하여 투자를 촉진할 수 있었다. 따라서 탈세가 어려워지고, 안정적인 세수의 확보가 가능해졌다.

그러나 부가가치세의 도입이 반드시 순조롭게만 진행된 것은 아니었다. 처음 장기적인 세제개혁 방안으로 부가가치세 도입이 논의된 1971년부터 도입을 결정한 1975년까지, 그리고 입법이 완료된 1976년부터 실제 시행된 1977년을 거쳐, 1980년의 국가보위비상대책위원회(이하 국보위) 시절까지 부가가치세의 도입에 반대하는 의견은 기업, 국회, 언론 등에서 다양한 방식을 통하여 제기되었고, 정부 내의 부처 간에도 이견이 노정되었다. 당시 정책담당자들의 증언은 그러한 사실을 확인시켜주고 있다.²⁾ 부가가치세의 시행 다음 해인 1978년의 국회의원 선거에서 여당이 과반수 의석을 차지하기는 하였으나, 득표율에 있어서 야당이 1.1% 우세한 결과가 나왔다. 최진배(2003)는 이러한 결과가 부가가치세 때문이고, 당시 사회 일반의 분위기가 부가가치세에 커다란 문제점이 있어서 그것을 개선해야 한다는 것이었다고 전하고 있다. 따라서 부가가치세 시행 1년 만에 공여지책으로 과세특례자의 범위를 1,200만원에서 2,400만원으로 대폭 인상하였다. 또한 경제과학심의회에서 부가가치세제의 개선방안에 대한 논의가 진행되어 보완책으로서 거의 과거의 영업세 제도로 환원한다는 안이 제시되고 있는 가운데 10·26사건이 발생하였다.

10·26사건 후 국보위에서도 부가가치세 문제가 거론되어 폐지 문제가 심각하게 논의되었다. 그러나 부가가치세에 대한 대가는 전 정권에서 이미 다 치루었으며 재정을 위해서는 부가가치세가 꼭 필요하고 만일 다시 고치더라도 그 이상의 새로운 혼란이 있을 수 있으므로 현명하지 못하다는 반대에 따라 우여곡절 끝에 존속하게 되었다.

류시권(2003)도 부가가치세 도입 당시 우리나라 부가가치세 도입에 있어서 많은 자문을 해주었던 전 아일랜드 국세청장 James Duignan이 도입 후 우리나라의 부가가치세를 평가한 최종보고서에서 “... 한국의 부가가치세제가 형식은 갖추었으나 실질을 결하고 있다(...the form but not the substance of the VAT in the Republic of Korea).”고 보고함으로써 초창기의 부가가치세제를 부정적으로 평가하였다고 회고하고 있다.

2) 이형구·전승훈 편, 『조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가』, 한국조세연구원, 2003, 12

부가가치세제는 도입 이후 여러 차례의 변천 과정을 거쳤으나, 다른 기간 세목에 비하면 상대적으로 변화가 가장 적은 세목이라고 볼 수 있다. 세율은 도입 당시 과거 8개 간접세 세수에 비하여 세수중립적인 세율을 추정된 결과, 기본세율을 13%로 하고 3%의 탄력세율을 적용하도록 하였다. 그러나 처음부터 탄력세율을 적용하여 10%로 출발한 이후 1988년에 아예 기본세율을 10%로 조정하여 현재까지 세율에는 변화가 없는 상태이다. 영세율 적용이나 면세범위 측면에서도 매년 조금씩의 변화가 있기는 하였으나, 큰 틀은 그대로 유지되고 있다. 변호사, 공인회계사, 건축설계사 등의 전문용역, 미용을 목적으로 하는 의료 용역, 성인을 대상으로 하는 학원 교습 등의 교육용역이 면세대상에서 제외된 것이 점진적 변화의 몇 가지 예이다.

가장 변화가 많았던 분야는 소규모 사업자에 대한 특례제도라고 하겠다. 세금계산서 작성, 교부, 장부의 기장 능력 등이 부족한 영세사업자를 부가가치세 제도 안에 포함시키기 위하여 그들에게는 외형 매출에 일정률을 곱하여 세액을 산출하는 단순한 제도를 적용하였다. 이러한 과세특례제도는 그 기준금액의 인상, 간이과세제도의 도입·병행 등의 변화를 거쳐 현재는 간이과세제도로 이어지고 있다.

1976년 법제정 당시 36개의 법조문으로 출발한 부가가치세제는 36년이 지난 현재까지도 그 골격을 그대로 유지하고 있다. 소득세나 법인세 등의 기간세목과 비교해보면 조문 수 등에 있어서 매우 간결한 세목임을 알 수 있다. 물론 조문 수가 적다고 해서 그에 따른 부가가치세 행정이 다른 세목에 비하여 간단한 것은 아니다.

36년의 세월이 지나는 동안 국내외적으로 사회적·경제적 환경 측면에서 다양한 변화가 일어났다. 거래형태에 있어서도 여러 가지 다양한 변화가 일어났는데, 전자상거래의 등장이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 전자상거래의 등장으로 인하여 부가가치세 집행의 기준이 되는 전통적인 공급 장소의 개념이라든가, 상품과 서비스의 구분, 서비스의 유형 구분이 모호해지는 문제점이 발생하였다. 이에 따라 OECD에서는 1998년 캐나다의 오타와에서 각료회의를 개최하고 전자상거래에 따른 OECD 조세제도 정비의 기본원칙을 발표하였다.⁴⁾ 그리고 소비세의 경우에는 소비지 과세원칙에 따라 과세하는 것을 기본 원칙으로 합의하였다. 2000년대 들어서는 전자상거래뿐 아니라 무형재와 서비스의 국제거래에 있어서도 유사한 문제점이 있는 것을 인식하고 이러한 국제거래에 대한 지침서를 작성하고 있다.⁵⁾

4) 이때 채택된 5가지의 기본원칙은 중립성, 효율성, 명확·간편성, 효과·공평성, 유연성이다.

5) OECD International VAT/GST Guidelines로서 2014년 최종 완성을 목표로 하고 있다.

2012년은 부가가치세의 변천사에 있어서 주목할 만한 해이다. 정부에서는 사회적·경제적 환경 변화를 반영하고, 동시에 세법을 알기 쉽게 개정하려는 취지에서 2011년부터 명확하고 알기 쉬운 조세법령 새로 쓰기 사업을 추진해 왔다. 납세자의 입장에서 주요 세법에 대하여 알기 쉽고, 보다 명확하게 조문을 해석할 수 있도록 하는 작업을 수행하고 있다. 그 1단계 작업으로 소득세법, 법인세법, 부가가치세법을 2013년까지 정비하고, 2014년부터 2단계 작업으로 상속세 및 증여세법, 조세특례제한법 등을 정비할 계획이다. 1단계 작업 중에 부가가치세법의 전면 개정안이 가장 먼저 완성되어 2012년 11월 국회에 제출된바, 동 법안이 통과되면 부가가치세제가 도입된 지 36년 만에 가장 큰 변화를 겪게 된다. 46개 조문이 73개로 늘어나고, 주요 용어를 정의 규정에 모아놓고, 표를 이용한 설명을 통하여 납세자의 이해를 돕게 된다. 전면 개정된 부가가치세법안의 주요 내용의 일부를 보면 <표 IV-1-1>과 같다.⁶⁾

<표 IV-1-1> 2012년 부가가치세법 전부 개정안의 주요 내용

조항(안)	내용
	장·절·조의 3단 편제 개편 및 주요 조문의 세분화
제1조	목적 조항의 신설
제2조	주요 용어를 정의 규정에 추가
제5조제1항 및 제48조제1항	표(表)의 도입
제6조	납세지 및 사업장 개념의 신설
제8조	사업자등록 규정 정비
제9조 및 제10조	재화 공급에 대한 원칙과 특례 규정을 분리하여 규정
제14조	주된 공급에 부수되는 공급범위의 명확화
제17조	재화 또는 용역의 공급시기의 특례 규정 정리
제21조부터 제24조까지	영세율 적용대상의 구체화
제29조제1항	부가가치세의 과세표준 개념의 명확화
제29조제4항	특수관계인간 부당거래 시 공급가액 기준 명확화
제29조제7항	거래대가에 부가가치세의 포함여부가 분명하지 아니한 경우의 공급가액 기준 마련
제35조	수입세금계산서 발급 근거의 신설

6) 보다 자세한 것은 부가가치세법 전부 개정법률안을 참고하기 바란다.

〈표 IV-1-1〉의 계속

조항(안)	내용
제37조	부가가치세 계산 방법의 개관
제38조부터 제44조까지	매입세액 공제 관련 규정의 정비
제46조 및 제47조	세액공제 관련 규정을 납세자 편의에 맞게 배치
제54조부터 제56조까지	예정신고 또는 확정신고 시 제출서류 정리
제60조	가산세 규정을 위반행위 유형별로 정비
제61조제4항	신규사업자의 간이과세 적용기간 명확화

나. 주요 이슈

부가가치세의 세제사를 기술함에 있어 가장 중요하다고 생각되는 이슈로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 첫 번째가 부가가치세 제도의 도입 그 자체이다. 우리나라는 1977년 당시 비유럽 국가로서는 거의 최초로 부가가치세제를 도입함으로써 국제적인 기준으로 볼 때 부가가치세제를 상대적으로 일찍 도입하였다. 개발도상국으로서 경제개발을 위한 재원조달의 필요성, 간접세 제도의 정비, 근거과세의 확립 및 수출 촉진을 위한 목적으로 새로운 세제를 도입한 것이다. 그러나 정부의 부가가치세 도입 계획을 놓고 대기업, 중소기업, 영세사업자, 정치계, 언론 등을 비롯한 이해 당사자들이 각기 자신들의 입장에서 부가가치세에 대한 다양한 의견을 피력하였다. 부가가치세제가 선진세제로서 여러 가지 측면에서 우리나라의 세제 발전에 도움이 될 것이라는 것에 대해서는 별 이견이 없었으나, 부가가치세제의 도입으로 과표가 노출되는 데 대한 반발이 심하였다. 심지어는 정부 내에서도 상공부는 업계의 의견을 대변하여, 주무부서인 재무부와 국세청의 일부에서는 준비기간의 부족을 이유로 부가가치세 도입을 연기하자고 주장하기도 하였다.

1971년 정부의 중장기 세제개편안에서 부가가치세제가 처음 논의된 이래, James Duignan, Alan Tait 등 외국 전문가의 자문을 받고, 정부에서 유럽의 제도를 견학하는 등의 준비 과정부터, 정부 내의 논의를 거쳐 실제 입법을 완료하고 시행하기 까지 많은 우여곡절을 겪었다.⁷⁾ 그리고 도입 이후 1980년대 제5공화국 성립 이전

7) 부가가치세 도입에 대한 실무적인 연구는 아시아에서 일본과 대만이 우리보다 먼저 시작하였으나, 이들 국가들보다 우리나라가 훨씬 앞서 부가가치세를 도입한 것은 한국의 역동성을 보여주는 한 예라고 할 수 있다.

까지도 많은 논란이 있었으며, 그 과정에서 부가가치세제가 폐지될 뻔하기도 하였다. 따라서 부가가치세제의 도입 과정을 살펴보는 것이 그 자체로서 세제사에서 중요한 이슈가 될 수 있다. 최기호 외(2012)는 제2절에서 동 이슈에 대하여 자세히 살펴보고 있다.

부가가치세제에 있어서 두 번째 이슈로 들 수 있는 것이 소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도의 변천이다. 1977년 부가가치세제를 처음 도입할 당시 소규모 영세사업자가 전체 사업자 가운데 절대 다수를 차지하였다. 이들은 세금계산서 작성, 교부, 장부의 기장 등을 수행할 능력이 현저하게 부족하였기 때문에 이들의 납세협력의무 수준을 완화시켜주는 것이 현실적으로 부가가치세를 무리없이 시행하는 방법이었다. 따라서 이러한 영세사업자를 대상으로 과세특례제도를 도입하였다. 과세특례제도는 연매출 1,200만원 미만인 영세사업자의 경우, 일반과세방식을 따르는 것이 아니라, 매출액에 일정률을 곱하여 세액을 계산하는 외형계산방식을 적용하였다.

특례과세제도는 기준금액이 두 차례 인상된 후, 1995년 말 과세특례기준금액을 연매출 4,800만원으로 상향조정하고 연 매출액 1억 5천만원 미만인 개인사업자에 대해서는 업종별 부가가치율에 의하여 납부세액을 계산하는 간이과세제도를 도입하였다. 이에 따라 1996년 7월부터 2000년 6월까지 만 4년 동안 소규모 사업자에 대한 부가가치세제는 과세특례제도와 간이과세제도가 병행되었다. 이후 2000년 7월부터 과세특례제도를 폐지하고, 과세특례자는 간이과세자로 전환하고, 종전의 간이과세자는 일반과세자 규정을 적용받게 되었다. 이러한 일련의 변화 가운데 첫 번째로 시행 후 1년 만에 과세특례자의 기준을 1,200만원에서 2,400만원으로 상향조정한 것은 앞서 살펴본 바와 같이 부가가치세 시행 이후에 사회적으로 쏟아져나온 부가가치세제에 대한 비판을 무마하기 위한 정치적 판단의 결과이다(최진배, 2003). 이러한 부가가치세제상 소규모 사업자에 대한 과세제도의 변천에 대해서는 김유찬(2012)이 제3절에서 자세하게 서술하고 있다.

세 번째 이슈로는 전자상거래의 등장 이후 새로운 거래형태에 따른 국제적인 부가가치세 징수의 문제를 들 수 있다. 최근에는 무형재와 서비스의 국제거래에 있어서의 부가가치세 징수 문제가 OECD를 중심으로 광범위하게 논의되고 있다. 이러한 재화 및 서비스의 과세에 있어서는 기본적으로 소비지 과세 원칙에 따라 소비가

일어나는 국가에서 과세하도록 의견이 모아지고 있다. OECD에서 2014년 말을 목표로 작성하고 있는 국제 부가가치세 가이드라인(International VAT/GST Guidelines)에서는 부가가치세의 중립성, 단일 장소에 위치한 개체(entities)에 대한 B2B 거래와 다중 장소에 위치한 개체의 B2B 거래에 대하여 소비지 과세원칙을 적용하는 방법을 논의하고 있다. 또한 부가가치세 회피에 대응하기 위한 방안과 국제협력 및 세수 분쟁 발생 시 해결방안에 대한 논의도 지속되고 있다.

이러한 이슈들은 1990년대 후반 이후에 본격적으로 제기되기 시작한 문제들로서 우리나라의 부가가치세제도 정비에 있어서도 필수적으로 고려해야 할 이슈이다. 그러나 본 연구에서는 세제사적인 입장에서 우리나라 부가가치세의 전반적인 변천에 대하여 살펴보는 것이 주요 목적이기 때문에 이에 대한 더 자세한 내용은 다른 기회로 미루기로 한다.

그 밖에 부가가치세제에 있어서 주요 이슈로 많이 거론되는 것은 영세율 및 면세제도와 복수세율 대 단일세율의 이슈이다. 수출품에 대한 영세율 제도와 기초생활품 및 문화용품 등에 대한 면세제도는 그동안 세부적인 변화는 있었으나, 큰 줄기는 커다란 변화 없이 유지되어 왔다. 몇 가지 과세전환된 예를 들면 변호사, 공인회계사, 건축설계사 등의 전문인적용역이 면세대상 인적용역에서 제외되었다. 의료보건의용역에서는 치료·예방 목적이 아닌 미용 목적의 성형수술 등은 과세대상으로 전환되었다. 무도학원, 자동차 교습학원 등 성인을 대상으로 하는 교육용역도 면세대상에서 제외되어 과세전환되었다. 금융분야에서는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 시행 이후, 새로 분류된 업종 간의 형평성을 위하여 오히려 면세범위가 확대되었다고 볼 수 있다. 최근 정부에서 금융용역 가운데 수수료를 명시적으로 수취하는 부수적인 금융서비스를 과세로 전환하려는 세법개정안을 국회에 제출한 바 있으나, 아직 입법화되지는 않았다.

EU국가들과 비교하여 우리나라의 면세범위가 넓은지 여부에 대해서는 다소 논란의 여지는 있으나, 대다수의 전문가들은 우리나라의 면세범위가 넓은 것으로 평가하고 있다. 그러나 상대적인 면세범위의 넓고 좁음을 떠나서 최근 재정위기를 맞이한 유럽국가들이 부가가치세 세율을 인상하고, 부가가치세 면세범위를 축소 조정하려는 움직임을 보이고 있다. 향후 늘어나는 재정지출을 감당할 세원의 확보가 긴요한 우리나라에서도 부가가치세 면세범위 조정은 여전히 중요한 이슈의 하나라고 할

수 있다.

세율문제에 있어서는 이미 살펴본 바와 같이 1977년 최초 시행 시 13%를 기본세율로 하고 3%의 탄력세제하에서 탄력세를 적용하여 10%로 출발하였다. 동 세율은 1988년에 기본세율을 10%로 하고 탄력세 제도를 폐지하는 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 유럽국가들이 복수세율제도를 취하고 있는 데 비하여, 우리나라는 1977년부터 10%의 비교적 낮은 단일세율제도를 계속 유지하고 있다. IMF 등에서는 단일세율제도가 복수세율제도보다 효율성이 높은 것으로 평가하고 있다.

앞으로 논의해야 할 부가가치세의 중요한 이슈 중의 하나는 세율 인상에 대한 것이다. 현재 고령화, 저출산화 등 사회 환경이 변화함에 따라 복지재정지출이 증가하고, 남북통일에 대비한 자원 마련 등 증가하는 재정지출을 감당할 세원의 발굴이 중요하다. 따라서 늘어나는 재원의 조달수단으로서 부가가치세의 인상 여부가 큰 이슈가 될 전망이다. 부가가치세는 일반 소비세로서 세율 인상에 따른 세수 증가 효과가 크고, 자원배분의 왜곡효과도 작기 때문에 세수확보 차원에서는 가장 적합한 세목의 하나라고 볼 수 있으나, 부가가치세가 가지는 역진성의 문제와 물가에 미치는 영향 등을 고려한다면 앞으로 신중한 검토와 논의가 필요한 사안이다.

참고문헌

- 김유찬, 「소규모 사업자에 대한 과세제도」, 『한국세제사 제2편 주제별 역사와 평가』, 한국조세연구원, 2012. 8
- 류시권, 『조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가』, 이형구·전승훈(편), 한국조세연구원, 2003, pp. 257~262.
- 서영택, 『조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가』, 이형구·전승훈(편), 한국조세연구원, 2003, pp. 262~265.
- 이형구·전승훈(편), 『조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가』, 한국조세연구원, 2003. 12
- 최기호·정재현·최보람, 「부가가치세제의 도입」, 『한국세제사 제2편 주제별 역사와 평가』, 한국조세연구원, 2012. 8
- 최진배, 『조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가』 이형구·전승훈(편), 한국조세연구원, 2003, pp. 249~257.
- OECD, *Consumption Tax Trends 2012*, 2012, p. 107.

2. 부가가치세제의 도입

가. 머리말

부가가치세는 법인세, 소득세와 함께 우리나라에서 가장 비중이 큰 국세 세목이다. 2010년 현재 부가가치세의 세수입은 49조원에 달하고 있으며 특별소비세 세수 5조원과 합친다면 우리나라 전체 내국세 수입의 37.8%를 차지하고 있다. 이렇게 부가가치세는 우리나라 세수에서 절대적 비중을 차지하고 있지만 1977년에 도입되어 불과 35년 정도의 역사에 불과하다.

부가가치세의 도입은 1970년 이후 우리나라 세제사에 있어서 가장 획기적인 사건으로 평가받고 있다. 이는 단순히 부가가치세가 세수 비중이 높은 세제이기 때문이어서가 아니다. 부가가치세는 1950년대부터 프랑스를 비롯한 유럽의 일부 선진국에서 도입되기 시작하였고 1970년대 당시에는 일본이나 대만 등도 도입하지 못한 발전된 조세제도였다. 당시 많은 국가들에서는 부가가치세에 대해서 원칙적으로 찬성하면서도 물가상승이나 세무행정비용 소요 등 여러 제도적 기반이 부족하다는 이유로 도입하지 못하였던 것이다. 이에 비하여 당시 경제적으로 후진국을 벗어나지 못하고 있던 우리나라가 이러한 세제를 과감하게 도입했던 것은 우리나라 세제사 전체에 걸쳐서 매우 획기적인 사건이라고 평가할 수 있을 것이다. 또한 부가가치세는 여러 세제 중에서 도입 당시의 찬반 논의가 가장 치열하게 이루어진 세제이며 도입 이후에도 한동안 공과에 대한 찬반이 엇갈리고 있었던 세제이다. 따라서 이러한 부가가치세의 도입 과정을 살펴보는 것은 우리나라 세제사의 전반을 돌아볼 수 있는 계기가 됨과 동시에 향후 세제 발전 방향에도 중대한 시사점을 줄 것으로 보인다.

우리나라에서 부가가치세 도입을 공식적으로 검토하기 시작한 것은 1971년 세계 심의회 심의를 거쳐서 정부가 결정한 『장기세제의 방향』 보고서에서부터이다. 이 보고서에서는 우리나라 세제 발전을 위하여 장기적으로 추진해야 할 과제를 직접세 부문에서는 소득세제의 완전한 종합소득세제로의 전환과 간접세 부문에서는 부가가치세의 도입으로 설정하였다. 이러한 장기적인 방향의 설정에 따라 부가가치세 도입은 여러 단계를 거쳐서 본격적으로 논의되기 시작하였다. 부가가치세가 도입되어 현재에 이르기까지 과정을 시기별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제1기는 최초로 부가가치세 도입을 검토하기 시작한 시점부터 부가가치세 도입을 결정하고 정부 확정안이 마련된 시점까지이다. 구체적으로는 1971년 8월 장기세제의 방향으로 부가가치세 도입을 설정한 이후 1976년 1월 부가가치세를 도입할 것을 공식적으로 공표하고 의견수렴을 거쳐서 1976년 8월 정부가 부가가치세 확정안을 발표할 때까지의 시기이다. 1976년 1월 부가가치세 도입이 결정되기까지는 주로 외국 전문가의 자문을 받아서 부가가치세 도입 여부를 집중적으로 검토하였다. 또한 이 시기의 논의는 주로 정부 내에서만 이루어졌으며 아직까지 외부로 공표되지 않아서 정부 외에서의 논의는 활발하게 일어나지 않았다. 그러나 1976년 1월 정부가 부가가치세 도입을 공식발표한 후 각계의 의견을 수렴하였고 마침내 1976년 8월 최종 정부안이 확정되었다.

둘째, 제2기는 부가가치세 확정안이 마련된 이후부터 논란 끝에 국회를 통과하여 1977년 7월 1일 실시되기까지이다. 이 시기에는 부가가치세에 대한 찬반 논의가 학계, 경제계, 정치계를 중심으로 격렬하게 이루어졌으며 이러한 논의가 반영되어 최초의 부가가치세법이 공포되었다. 부가가치세법은 공포만으로 모든 것이 종료된 것은 아닌데 공포 이후에도 끊임없는 비판과 연기 논란에 시달렸으며 정부는 부가가치세법을 무사히 시행하기 위하여 총력을 기울였다.

셋째, 부가가치세법이 시행된 이후 현재까지의 시기이다. 수많은 논쟁 끝에 부가가치세가 시행되었으며 초기에는 폐지 논란에 휩싸이기도 하였지만 이를 극복하고서 그 이후 매년 크고 작은 개정 작업을 거쳐서 현재와 같은 모습을 띠게 되었다.

이러한 맥락에서 본 연구의 목적과 구성은 다음과 같이 설정하였다.

첫째, ‘나’항에서는 우리나라 부가가치세의 도입 배경을 살펴보고자 한다. 구체적으로는 도입 당시의 정치·사회·경제적 배경을 살펴보고 부가가치세가 기존의 간접세들과 어떠한 차이점이 있었는지를 검토한다. 또한 부가가치세 도입이 결정되고 최초로 확정된 부가가치세법에 대해서 알아본다. 최초 확정된 부가가치세법에 대한 정부안은 오늘날 부가가치세법의 최초 모습이며 그 이후 논란 속에서 약간의 변화를 거쳤지만 아직까지도 대부분의 모습을 유지하고 있다는 점에서 중요하다. 이는 위 시기 구분에서 제1기에 해당한다.

둘째, ‘다’항에서는 부가가치세법이 시행되기까지 과정을 살펴보고자 한다. 여기에 대해서는 우선 부가가치세 법안의 국회 통과 과정에서 벌어졌던 찬반 논의에 대

해서 알아보려고 한다. 여기에서는 학계, 경제계, 정계 등 도입과 관련된 이해관계자 집단의 부가가치세 도입에 대한 입장을 살펴볼 것이다. 또한 부가가치세법이 공포된 이후의 논란과 함께 정부가 부가가치세법을 무사히 시행하기 위하여 어떠한 노력을 기울였는지에 대해서도 살펴볼 것이다. 이러한 정부의 노력은 부가가치세법 정착에 큰 영향을 주었다는 점에서 중요하다. 이는 위 시기 구분에서 제2기에 해당한다.

셋째, ‘라’항에서는 부가가치세법 시행 이후 주요 변화를 살펴보고자 한다. 구체적으로 부가가치세법이 시행된 1977년 7월 이후 개정된 내용을 중심으로 우리나라에서 부가가치세의 진화 과정을 살펴보고자 한다. 이는 위 시기 구분에서 제3기에 해당한다.

넷째, ‘마’항에서는 지금까지 부가가치세 도입이 미친 영향을 세수 측면과 조세행정 측면에서 평가하여 보고 시사점과 함께 결론을 내리고자 한다.

나. 부가가치세의 도입 결정

이번 항에서는 1971년 장기세제 방향으로 부가가치세 도입을 검토하기 시작한 이후 1976년 8월 정부가 부가가치세법 정부안을 발표하기까지 과정을 다룬다. 이러한 과정을 살펴봄으로써 우리나라가 당시로서는 모험에 가까운 부가가치세를 도입하게 된 배경과 최초 부가가치세법에 대해서 알 수 있게 될 것이다. 부가가치세 정부안이 마련되기까지 과정을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 1971년 8월 세제심의회 의 『장기세제의 방향』 보고서에서 부가가치세 도입을 장기과제로 설정하였다(재무부, 1990). 이 보고서는 사실상 우리나라 정부가 부가가치세 도입 여부를 본격적으로 검토하기 시작한 계기가 되었다는 점에서 의미가 있으므로 부가가치세 도입의 최초 사건으로 평가할 수 있다.⁸⁾

둘째, 그 이후 부가가치세 도입 여부를 결정하기 위한 일련의 논의과정이 있었으며 마침내 1975년 7월 정부에서 부가가치세 도입을 내부적으로 결정하게 된다.⁹⁾

8) 당시 재무부 차관보였던 배도는 부가가치세가 최초 도입을 검토하게 된 계기에 대해서 다음과 같이 말하고 있다. “원래 부가가치세는 김재익 청와대 경제비서관이 앞장서서 주장하였으며 김정렴 대통령 비서실장, 김용환 청와대 경제수석비서관, 남덕우 재무부장관 등이 적극적으로 찬동하는 입장이었다. 남 장관은 기회가 있는 대로 부가가치세를 조속하게 도입하여 시행할 것을 강조했다”(배도, 2002, p.194).

9) 당시 재무부 차관보 배도는 다음과 같이 기술하고 있다. “1975년 여름경으로 기억되는데 남

이를 위하여 두 차례에 걸쳐 외국의 전문가로부터 자문을 받았으며 국내에서도 조사단을 구성하여 신중한 검토를 하였다.

셋째, 일단 부가가치세를 도입할 것이 결정된 이후에는 어떤 형태의 부가가치세를 도입할 것인가에 대한 논의가 시작되었으며 이를 위하여 또 다시 외국 전문가의 자문을 받아서 1976년 1월 정부시안을 확정하고 부가가치세를 도입할 것임을 대외적으로 발표하게 되었다.

〈표 IV-2-1〉 부가가치세 도입 과정

시기	제목	주요 내용
1971. 8	세제심의회, 「세제개혁에 대한 심의 보고서」	부가가치세 도입을 장기세제의 발전방향으로 설정함
1972. 10	Duignan, J. C., 「한국의 부가가치세 및 종합소득세 도입가능성에 대한 연구보고」	한국의 여건상 부가가치세 도입이 바람직함을 건의
1973. 7	Shoup, C. S., 「한국의 조세제도에 대한 건의」	세수증대를 위해 부가가치세 도입이 필요하며 이를 위해서 계산서, 영수증 수수 관행을 정착시키는 것이 필요함
1974. 8	재무부, 「부가가치세제 조사보고서」	세액공제방식의 소비형 부가가치세를 도입하고 도입 시 역진성 완화를 위한 조치가 필요
1975. 7	부가가치세 도입 결정 및 도입 일정의 확정	세수증대를 위하여 1977년 1월부터 부가가치세를 시행할 것을 내부적으로 결정
1975. 12	Tait, A., 「한국이 도입할 수 있는 부가가치세제에 관한 보고서」	부가가치세가 대체할 세목을 검토하고 이에 따른 부가가치세율을 검토하였으며 특별소비세 도입을 통해서 역진성 보완을 건의
1976. 1	부가가치세 도입 발표	경제부처 합동기자회견에서 1977년 7월부터 부가가치세를 시행할 것을 발표
1976. 8	부가가치세 정부안 확정	재무부장관 세제개혁요강에서 부가가치세법안 발표

장관은 영국을 비롯한 EC 지역의 부가가치세 시행 상황을 직접 가서 보고 우리가 무엇을 준비해야 하고 시행상의 어려움은 무엇인가 등을 자세하게 살펴보고 오는 것이 좋겠다고 하면서 충분한 준비 후에 도입해야 한다는 최진배 세제국장, 강동구 국제조세과장과, 금년에 바로 법안을 통과시켜 내년(1976년)이라도 바로 시행함이 옳다고 주장하는 김재익 청와대 경제비서관과 김종인 서강대 교수 등 네 사람을 같이 보내보자는 것이다. (중략) 마침내 장관실 옆 사회의실에서 네명의 시찰조사단과 세제, 관세국의 과장급 이상이 배석한 가운데 남 장관께서 직접 주재하는 출장보고 회의가 있었다. 역시 네 사람의 의견은 2대2로 갈렸다. 장관께서는 재떨이에 담배꽂초가 수북이 쌓일 정도로 줄담배를 태우면서 결론을 내기가 어려운 상황에서 고심하는 눈치였다.”(배도, 2002, pp. 194~195). 이러한 기술을 보면 부가가치세 도입에 대한 결정이 그렇게 쉬운 결정이 아니었음을 알 수 있다.

넷째, 부가가치세 도입을 공식적으로 발표한 후, 각계의 여론수렴 과정을 거쳐서 1976년 8월 마침내 부가가치세 정부안을 발표하였다.

이상과 같이 부가가치세 도입이 최종 확정되어 정부안이 마련되기까지 일련의 검토과정을 살펴보면 <표 IV-2-1>과 같다.

1) 부가가치세 도입의 배경

위 <표 IV-2-1>을 보면 부가가치세 도입을 결정하게 된 가장 큰 이유는 경제개발에 따른 재정수요를 확보하기 위함이었음을 알 수 있다. 그러나 복잡하고 후진적이었던 간접세제를 정비하고 이를 통해서 세제의 수준을 고도화하고자 하는 이유도 있었다. 이러한 두 가지 목적은 서로 분리될 수 없는 것인데 부가가치세 도입은 전반적인 세율 인상을 통한 세수 증대를 목표로 한 것이 아니라 세제 고도화를 통하여 탈세를 획기적으로 감소시키고 과세기반을 확대함으로써 세수가 자연스럽게 증가하는 것을 목표로 삼았기 때문이다. 또한 우리나라는 이미 사업자등록제도, 거래원천징수제도 등을 실시하고 있어서 부가가치세를 도입하는 데 따르는 행정비용을 최소화할 수 있을 것이라는 기대도 부가가치세 도입의 한 가지 요소였다.

가) 세수 증대

부가가치세 도입의 가장 큰 이유 중 하나는 경제개발에 따른 재정수요를 충족하기 위함이다. 우리나라는 1962년부터 경제개발 5개년 계획을 실시하면서 주로 외국의 차관이나 새로운 세제를 개발함으로써 재원을 조달하여 왔다. 이와 같은 지나친 외국자본에 대한 의존도는 경제성장의 과실이 해외로 유출되는 결과를 가져왔다. 이에 따라 세수 증대를 통한 투자재원 마련이 절실하게 되었다. 재정수요를 충족하기 위해서는 새로운 세목을 추가하거나 기존 세목의 세율을 인상하는 것이 필요하겠으나 그때 그때 필요에 의하여 세목을 신설하거나 폐지해온 결과, 세제가 지나치게 복잡하게 되었기 때문에 더 이상 새로운 세목을 신설하거나 기존 세목의 세율을 인상하는 것만으로 세수를 증대하는 데 한계에 부딪치게 되었다(재무부, 1990). 이에 따라 근본적으로 세제를 개혁해야 할 필요성이 대두되었다고 볼 수 있다. 세수 증대를 위한 세제개혁을 함에 있어서 부가가치세 도입을 검토하기 시작한 이유는 다음과 같다.

첫째, 직접세를 통한 세수 증대는 개별가계의 소득수준이 충분하지 않은 상태에서 심각한 조세저항을 불러올 수 있다는 측면에서 문제가 있다. 간접세는 상대적으로 조세저항을 낮추면서도 개별 가계나 법인의 소득과 무관하게 일반적인 소비지출에 따라 세수를 증대할 수 있다는 장점을 갖는다. 따라서 정부는 최초 경제개발계획을 수립하던 시점인 1961년 세계개혁 때부터 직접세보다는 간접세를 통한 세수 증대를 지속적으로 추구하여 왔다(재무부, 1979). 따라서 세수 증대를 위한 세계개혁의 방향으로 간접세 비중을 높여 나가는 것은 자연스러운 결정이었다. 또한 간접세는 사업자가 아닌 최종소비자가 세부담을 하게 된다는 점에서 당시 경제개발의 핵심주체인 제조업 등에 추가적 부담을 주지 않으면서도 세수 증대를 할 수 있다는 장점을 가진 것으로 보았다.

둘째, 기존의 간접세율 인상을 통한 세수 증대는 용이하지 않을 것으로 판단하였다. 당시 간접세목으로는 영업세, 물품세, 석유류세, 직물류세, 통행세, 입장세, 전기가스세, 유흥세 등으로 매우 다양하고 복잡하였다. 또한 간접세 중 가장 세수 비중이 높았던 영업세의 경우에는 사업자의 수익에 대하여 과세하는 구조로 되어 있어 엄밀한 의미에서 간접세라고 보기는 어려웠다. 이러한 상황에서 간접세 전반의 세율을 인상하는 것은 어렵다고 판단하였으며 특히 엄밀한 간접세가 아니었던 영업세율을 인상하면 이는 사업자들의 불만을 야기할 수 있을 것으로 보았다. 이러한 의미에서 기존의 복잡한 간접세를 통합하여 보다 간결하면서도 이론적으로도 완벽한 부가가치세를 도입할 것을 검토하게 된 것으로 보인다.

나) 간접세 체계의 정비

부가가치세 도입을 검토하게 된 배경에는 간접세 세목이 다양하고 세율체계가 복잡하여 조세회피가 만연하는 등 간접세 운영의 선진화가 절실하게 필요하다고 판단했기 때문이다. 최초로 부가가치세 도입을 장기세제 방향을 설정하였던 1971년 세제심의회회의 『장기세제의 방향』 보고서에서도 이와 같은 문제점을 언급하고 있었다(재무부, 1990). 즉, 부가가치세 도입 이전에 가장 대표적인 간접세라고 할 수 있는 영업세의 경우에는 20개 업종별로 최저 0.5%에서 최고 3.5%에 이르는 세율로 과세되고 있었으며 다음으로 개별소비세인 물품세의 경우에는 75개 물품에 대해서 최저 2%에서 최고 200%에 이르는 세율로 과세되고 있었다. 이러한 복잡한 체계는

필연적으로 조세의 중립성을 훼손하게 된다. 즉, 보다 낮은 세율을 적용받기 위한 다양한 조세회피 수단이 활용되게 되며 이에 따라 세수의 감소가 뒤따르게 되는 것이다. 아래의 <표 IV-2-2>는 부가가치세 도입 이전의 간접세 현황을 보여주고 있다. 이를 보면 부가가치세 도입 이전의 간접세 체계가 복잡하고 다양했음을 알 수 있다.

<표 IV-2-2> 부가가치세 도입 이전의 간접세 현황

(단위: %)

	과세대상과 과세표준	납세의무자	세율
영업세	특정 업종의 수입금액	영업을 하는 자	0.5~3.5
물품세	특정 과세물품의 판매가격	제조 및 판매자	2~200
석유류세	석유류 제품의 반출가격	제조자 및 수입자	20~300
직물류세	직물류 제품의 반출가격	제조장 반출자 및 수입자	10~40
통행세	특정 교통수단 이용 요금	교통수단을 이용하는 자	5 혹은 10
입장세	극장, 골프장 등의 입장료	과세장소의 경영자	10~250
전기가스세	전기와 가스 요금	전기 또는 가스 사용자	10
유흥음식세	특정업소의 음식, 숙박 요금	유흥음식장소의 경영자	2~20

다) 근거과세 확립

부가가치세 도입 이전의 간접세체계에서의 또 다른 문제점은 간접세 중 가장 비중이 컸던 영업세에서의 인정(認定)과세였다. 이는 과세표준을 기장에 의하여 신고하지 않고 과세당국이 일방적으로 결정하는 방식을 의미한다.

부가가치세가 도입되기 이전 가장 대표적인 간접세인 영업세는 대부분의 개인사업자들을 대상으로 하여 수입금액을 과세표준으로 하였다. 영업세는 사업자가 일단 과세표준을 신고하도록 하지만 최종적으로 과세당국이 결정하는 방식을 취하고 있었다. 영업세법 제26조를 보면 납세의무가 있는 영업자는 과세기간 종료 후 일정기간 내에 과세표준이 되는 금액을 정부에 신고하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 영업세법 제29조에서는 영업세의 과세표준과 세액은 신고기한 종료 후 일정기간 내에 결정한다고 규정하고 있다. 이는 곧 영업세가 신고가 아닌 결정에 의하여 과세표준과 세액을 결정하고 있음을 보여주는 것이며 이 경우 처음 신고는 단지 세액의

예납에 지나지 않는 것이다. 이러한 방식은 대부분 영세한 사업자들을 대상으로 하는 영업세의 특성상 납세의무자의 자진신고에만 의존하기는 어려웠기 때문이다.

물론 영업세제하에서도 정부는 다양한 방식으로 납세자들의 기장을 유도하고 기장에 따른 신고를 하도록 지도하고 있었다. 우선 기장의 성실한 이행을 위하여 기장이행에 대해서는 세액공제 혜택을 부여하였으며 불이행에 대해서는 가산세를 부과하였다. 또한 녹색신고제도를 실시하여 녹색신고자에 대해서는 실지조사가 아닌 서면조사에 의하여 영업세를 부과·결정하도록 하였다.

이러한 노력에도 불구하고 영업세는 대부분 추계조사결정에 의하여 부과되었다. 실제로 영업세가 시행되고 있던 시기에는 개인납세자의 대부분이 무기장이었고 성실신고를 기대할 수 있는 사회적 분위기가 아니었기 때문에 불가피하게 광범위한 추계결정이 이루어졌다. 물론 영업세법에 따르면 비록 추계결정이라고 하더라도 세무공무원의 자의적 판단을 최대한 배제하고 합리적인 추계조사방법을 사용하도록 규정하고 있으나 사실상 이를 기대하기는 어려웠을 보인다. 이에 따라 조세의 공정성이 훼손되고 영업세와 관련된 세무공무원들의 부정이 심각한 상황에 이르렀다.¹⁰⁾

영업세에서 근거과세가 이루어지지 못한 이유는 일차적으로는 그 당시의 사회적 분위기 때문이었을 것이다. 그렇지만 영업세를 완전한 간접세 형태로 운영하지 못한 것에도 이유가 있다. 즉, 영업세는 사업자의 수익에 대해서 과세하면서도 매입에 대해서는 공제하지 않는다. 따라서 거래의 양 당사자가 매출과 매입에 대해 상호 신고하지 않음으로써 수익을 누락하더라도 나타나지 않는다. 물론 거래원천징수를 통해서 부분적으로 상호 검증이 가능하기는 했지만 이는 전체 영업세 중 일부에 지나지 않았다. 예를 들어 부가가치세가 도입되기 직전인 1976년에 전체 납세의무자수는 2,700만명인 데 반하여 원천징수의무자는 91만 8,000명으로서 납세의무자의 3.4%에 불과하였다(재무부, 1990).

10) 부가가치세 도입 당시 재무부 차관보였던 배도는 당시 영업세 폐단에 대해서 다음과 같이 기술하고 있다.

“대구청 시절 당시의 개인재세(특히 영업세) 부문에서 말썽이 많았다. 시장의 상인들이 옆집과의 상대적인 불공평이 있는 듯이 생각되어 불만이 많다는 것이다. 그래서 공평과세를 위한 자율적인 조정을 하도록 업종별로 대표를 뽑아서 그들이 협의 조정하여 지수를 매겨주면 그것을 믿고 부과처분을 하는 방식을 채택했다. 그 결과 시끄러움이 한결 줄어들고 세무공무원의 자의적인 재량행위도 예방하고 납기내 징수실적도 훨씬 높아졌었다. 당시 세무행정상의 암적 존재였던 인정과세의 병폐를 조금이나마 고쳐보고 기장을 유도하며 조세저항의 소지를 사전에 예방하려는 노력의 일환이었다.”(배도, 2002, pp. 142~143)

이러한 영업세 상황에 비하여 부가가치세는 완전한 간접세 형태로 운영되므로 매출에 대해 부과하면서 동시에 매입에 대해 공제하는 방식을 취하게 되며 이에 따라 모든 납세의무자는 납세의무와 동시에 거래징수의무가 존재하게 되므로 이론적으로 공모에 의하지 않는 한 거래를 누락시킬 수 없다. 이러한 부가가치세의 특징은 부가가치세 도입의 또 다른 이유로 작용한 것으로 보인다. 이에 대해 부가가치세 도입 당시 국세청 소비세과장이었던 김용진 전 상공부 장관은 다음과 같이 말한다.

“내가 생각하기에 부가가치세의 가장 큰 장점은 매입세액공제를 통하여 거래 상대방 간의 상호검증이 이루어진다는 점이다. 바로 이러한 점 때문에 사업자들은 함부로 탈세를 할 수 없게 되는 것이다. 그리고 당시 도입을 추진하던 정부도 바로 이러한 점을 이용하여 세수 증대를 할 수 있다고 보았을 것이다. 그렇지만 사업자들의 반발 때문에 이러한 취지를 드러 내놓고 말할 수 있는 분위기는 아니었다.”(2012.5.25 당사자와 직접 면담한 결과를 요약한 것임)

라) 부가가치세 도입 여건의 확보

세수 증대와 세제 선진화는 부가가치세 도입이 가져올 효익이다. 그러나 부가가치세 도입은 적지 않은 무형과 유형의 비용을 유발한다. 부가가치세 도입에 따른 가장 큰 우려는 물가상승과 역진성 강화라는 무형의 비용이다. 그에 못지않은 유형의 비용은 거래징수를 하기 위한 여러 가지 납세이행비용의 증가이다. 우리나라는 부가가치세 도입을 장기과제로 설정한 이후 부가가치세 도입 여부를 결정하기 위하여 외국인 전문가를 초청하여 여러 차례 자문을 받았다. 그중 첫 번째로 자문을 실시한 J.C. Duignan은 부가가치세를 도입함에 있어서 우리나라는 다른 나라에서 찾아볼 수 없는 매우 유리한 사전 여건을 확보하고 있음을 지적하였다(재무부, 1990; 재인용). 이는 다음과 같다.

첫째, 우리나라에서는 이미 사업자등록제도를 실시하고 있었다. 사업자등록은 부가가치세를 실시함에 있어서 가장 기본적인 여건으로서 거래징수 결과를 대조할 수 있는 기초 환경이 된다.

둘째, 이미 대부분의 모든 거래에 대해서 영업세를 이미 분기별로 납부하고 있었다. 이는 분기별로 납부하는 부가가치세를 시행함에 있어서 초기의 조세저항을 감소시킬 수 있는 유리한 환경으로 평가되었다.

셋째, 부가가치세의 근본은 거래징수인데 비록 충분하지는 않지만 원천징수제도가 상당한 범위로 시행되고 있어서 부가가치세가 도입되더라도 그 충격을 최소화할 수 있는 여건을 갖추고 있다.

넷째, 부가가치세가 물품세를 대체하게 되는 경우에 당시의 물품세가 자본재에 대해서는 과세하지 않고 있었으므로 부가가치세에서 자본재 취득에 대해서 세액공제를 하더라도 세수에 미치는 영향은 매우 적을 것이라고 보았다.

위에서 언급한 바와 같이 우리나라는 부가가치세를 도입하기에 상대적으로 유리한 여건을 이미 확보하기 있기 때문에 부가가치세 도입에 따른 추가비용이 상대적으로 적을 것으로 판단하였고 이는 부가가치세 도입결정의 배경 중의 하나이다. 이에 대해서는 김용진 전 상공부 장관은 다음과 같이 말하고 있다.

“많은 사람들이 선진국에서나 실시하는 부가가치세를 우리나라에서 실시하는 것에 대해서 부정적 입장을 갖고 있었다. 그러나 나는 부가가치세는 우리나라에서 충분히 성공할 수 있는 세금이라고 보았다. 그 이유 중 하나는 우리나라는 이미 영업세에서 원천징수제도를 오래전부터 시행하고 있었기 때문이다. 원천징수는 마치 부가가치세의 거래징수와 같이 거래 상대방이 사전에 상대방의 세금을 미리 거두는 것이다. 따라서 부가가치세는 다른 말로 하자면 원천징수제도를 전면적으로 확대하는 것에 불과한 것이다. 이러한 제도적 배경은 지금까지 어떤 나라도 갖고 있지 않는 것으로서 우리나라 부가가치세 도입의 중요한 배경이 되었다.”(2012.5.25 당사자와 직접 면담한 결과를 요약한 것임)

마) 수출증대

부가가치세 도입의 또 다른 장점 중 하나는 수출 증대에 기여할 수 있다는 점이 있었다. 부가가치세 도입 이전의 간접세제하에서는 수출에 대해서 영업세 및 물품세 등이 면제되어 제도상으로는 수출품의 원가에 간접세가 포함되지 않도록 되어 있었으나 절차 면에서 수출상품의 직접원자재에 대한 물품세 등의 면세는 신청·승인 및 사후관리 등 번잡한 절차를 거쳐서 비로소 가능하였다. 이 경우 대부분의 물품세가 제조단계에서 과세되었으므로 원자재를 제2차 도매상으로부터 매입한 경우에는 도매업자가 생산자로부터 매입 시 부담한 물품세 등은 면제받을 수가 없었다. 또한 제조간접 요소는 면세되지 않고 있었다. 이러한 과세기술상 문제로 인하여 수출품에 대한 간접세의 완전면세가 불가능하였으므로 가격경쟁에서 불리한 요인으로 작용하였던바, 부가가치세제의 도입에 의하여 수출에 대한 간접세를 완전 면세

함으로써 수출을 촉진할 수 있었다(재무부, 1990).

수출 촉진의 필요성이 부가가치세 도입결정의 한 배경이라는 것은 당시 재무부 사무관이었던 이재길 전 사우디 대사와의 면담에서도 나타난다. 그는 다음과 같이 말한다.

“경제 상황 측면에서는 오일쇼크 이후 중화학공업 투자를 확대하기 위한 재원확보와 투자에 대한 매입세액공제 지원이 필요했다. 또한 대외적으로도 당시 우리나라에게 경제상황에 대한 제언을 하고 있던 IMF가 한국의 경제 상황을 위해 VAT의 필요성을 권고했으며 GAAT 규정상 수출지원 규정이 제한되어 간접세의 중립성 확보를 통해 수출을 촉진할 필요가 있었다. 또한 제도적으로도 각종 간접세가 갖고 있던 문제점과 직접세의 과표 양성화를 위해 새로운 세금을 도입하지 않고 간접세 체계를 세금계산서로 주고받는 부가가치세로 통합하는 것이 적절하였다.”(2012.5.23 당사자와 직접 면담한 결과를 요약한 것임)

2) 부가가치세 도입결정 이후의 논의

1976년 1월 부가가치세 도입을 공식적으로 발표하면서 정부는 부가가치세의 시안을 함께 발표하였다. 1차 시안에는 부가가치세의 주요 골격을 이룬 내용들이 포함되어었는데 1977년 7월부터 부가가치세를 시행하고 과세대상은 재화와 용역의 거래 그리고 수입으로 하고 수출 및 투자에 대해서는 조세부담이 없도록 하며 세율은 단일세율로 하며 탄력세율을 도입할 것을 언급하였다.

이러한 정부의 1차 시안이 발표되면서 각계의 의견이 활발하게 전개되기 시작하였다. 이 시기의 논의는 주로 시행시기에 관련된 것이었다.

가) 경제계의 입장

정부가 부가가치세제 시안을 마련함에 따라 각계 및 민간 경제단체에서도 부가가치세제에 관한 의견 및 구체적 건의가 활발히 개진되었는데 특히 대기업의 입장을 대표하는 전국경제인연합회(이하 ‘전경련’), 대한상공회의소(이하 ‘상의’ 또는 ‘대한상의’), 한국무역협회(이하 ‘무역협회’)가 활발하였다. 그러나 논의 초반에는 거의 시행시기 보류와 부가가치세 기반 확보에 관한 주장들이 이루어졌다. 전반적으로는 부가가치세제의 시행 이전 충분한 지도와 계도기간을 거칠 것을 요구했다. 또한 도입상의 시행오류를 최소화한다는 측면에서 시행시기를 물가 및 경기 동향, 유통구조,

표준계산서, 징수등록수불부(受拂簿)의 정착도 등 여건의 성숙 정도를 감안할 것을 건의했다.

당시 언론 기사를 통해 경제 3단체의 의견을 살펴보면 도입부터 부정적인 의견이 많았다. 전경련은 가장 활발하게 부가가치세 도입 초반부터 의견을 개진했다. 시행 시기에 대한 우려를 표명했고 제도와 선행문제 해결에 관한 입장을 발표했다. 대한상의는 논의 초반 소득세 개정과 연동하여 사회보장세의 선행을 주장했다. 경제 3단체 중 하나인 한국무역협회도 부가가치세 논의 초반 부가가치세의 연기를 건의했다.

중소기업의 입장을 대변하는 중소기업중앙회는 중소기업자들의 입장을 대변하여 논의 초기에 세금계산서에 관한 문제를 제기했다. 중소기업의 세금계산서 정착에 우려를 나타낸 것으로 이에 대한 계몽이 충분히 필요하다고 주장했다. 특히 법제정 공포 후 1년간의 계몽기간의 필요성을 주장했다(매일경제, 76.5.12).

다음은 이하 경제단체들의 주장을 언론기사의 시간상 흐름에 따라 살펴본 것이다.

〈표 IV-2-3〉 부가가치세 도입에 대한 경제계 입장

일시	주장내용	단체
1976.1.24	도입에 앞서 충분한 사전준비 및 세무송장의 원활한 수수가 이루어질 수 있도록 계몽이 필요	전경련
1976.3.19	『내국세제도의 개편과 부가가치세제』라는 연구보고서, 시기적으로 경기가 안정되어 있는 상태에서 물가상승 요인에 대한 적절한 배려가 취해진 이후에는 부가가치세제를 도입 실시, 사회보장세 선행을 주장	대한상의
1976.3.29	「부가가치세제의 도입방향에 관한 연구」를 통해 부가가치세는 세무행정상 고도의 기술과 납세자의 조세의식이 높아야 하기 때문에 법 제정 후에도 일정기간의 계몽기간이 필요하다고 주장. 추가 의견으로 단일세율제보다 복수세율제를 채택 주장. 유통구조의 선행 강조	전경련
1976.5.4	부가가치세 도입시기와 세율에 신중	대한상의
1976.5.12	세금계산서 계몽이 중요함	중소기업중앙회
1976.6.5	실시도 '78년으로 늦추어 줄 것을 요구	무역협회
1976.6.23	『세계개혁에 관한 건의』를 통해 부가가치세제는 경기조정 기능이 비교적 약하다고 지적, 경기변동에 신축성 있게 대처하기 위해서는 세율을 표준화할 것을 건의	대한상의

주: 위는 모두 매일경제신문의 보도내용을 요약한 것임

나) 정치계의 입장

논의 초기에는 정치계에서는 특별한 의견이 많이 제시되지 않았다. 이는 부가가치세법의 구체적인 모습이 아직 나오지 않아서 이에 대한 각 당의 입장이 정립되지 않았기 때문으로 판단된다.

1976년 1월부터 8월 이전까지의 부가가치세에 대한 정당의 의견이 검색된 사항은 유정회에서 일반적인 제도 개선을 정부에 건의한 기사¹¹⁾가 유일하며 이 당시까지는 각 정당의 의견이 구체적으로 확정된 것으로 보이지 않는다.

다) 언론의 입장

도입이 결정된 이후, 초기 언론의 사설은 세제개혁의 방향을 논평하는 수준이었고 제도 도입에 신중해야 한다는 입장을 견지했다.

1976년 5월 10일 조세제도심의위원회가 부가가치세 도입에 관한 답신 내용을 발표하자 이에 대해 동아일보 5월 11일자 사설에서는 문제는 부가가치세제에 대한 시비보다 도입의 시기와 도입 여건의 조성이 중요하다는 견해를 보였고 역시 동일자 경향신문 사설에서도 「부가가치세제 필요한가, 가격등귀효과와 소득분배 역진효과의 문제점 지적」이라는 제목으로 부가가치세 도입의 문제점을 지적하였다.

그 이후 6월 16일 조세제도심의위원회가 세제개혁의 기본방향과 내용을 발표하자 이에 대해서 매일경제 신문에서는 각 세목별로 논평을 실었는데¹²⁾ 그 중 부가가치세에 대해서도 논의를 게재하였다. 이를 보면 우선 발제자가 국내 경제계나 일부 조세전문가들이 도입 필요성을 인정하면서도 도입의 시기상조 또는 신중한 검토를 주장하였다고 보도하고 있으며, 이에 대해서 서병규 대한상의 부회장은 간이장부의 무자(연간영업수입금액 6천만원 이하)에 대해서 부가가치세를 면제할 것을 주장하였고 오범식 당시 무역협회 부회장은 면세분의 환급기간을 최대한 단축시켜주는 것과 세율의 적정 책정을 주장하였으며 이문재 경희대 교수는 부가가치세 시행에 대한 업계의 사전 계몽이 시급하다고 주장하였음을 보도하였다.

11) 유정회는 세입부에서 부가가치세 도입과정에 근로자의 조세부담 경감조치에 역점(동아일보 76. 2. 24)

12) 1976. 6. 16부터 매일경제 기획연재로 세제개혁의 향방이 9회에 걸쳐 연재되었다. 7회차 주제가 부가가치세를 다룬 것이다(1976. 6. 24 기사).

라) 기타의 입장

언론의 보도와 한국부가가치세제사(재무부, 1990)의 내용을 살펴보면 기타로 산업은행 등 정부단체와 각 업종의 협회 등의 의견도 있었다. 이들의 주장은 부가가치세 도입 전반에 걸친 것이 아니라 자신들의 이해관계에 따른 의견을 개진한 것이다. 1976년 4월 5일자 동아일보에는 산업은행에서는 부가가치세제의 도입 시기를 물가안정기에 맞출 것과 이 제도 시행에 의한 물가등귀의 최소화를 강조하였다고 보도하고 있으며 1976년 6월 5일자 매일경제신문에서는 대한광업협회에서 광업부문에 대해 영세율을 적용해줄 것을 건의하였다고 보도하고 있다.

소비자의 입장은 달리 보도된 것이 없는데 그 이유는 당시에는 소비자단체 조직이 미비하여 소비자에 미치는 영향에 대한 면밀한 분석과 적극적 입장 표명 또는 건의는 없었을 것으로 보인다(재무부, 1990). 또한 농어민들의 경우는 당초부터 그들의 생산물인 미가공 식료품 및 기타 농, 축, 수산물이 면세대상으로 될 것이 예상되었으므로 특별한 건의 내용은 없었다(재무부, 1990).

3) 부가가치세법안의 확정

앞에서 언급한 여러 가지 요인들을 고려하여 마침내 1976년 8월 25일 부가가치세법에 대한 정부안이 확정되었다. 부가가치세법의 정부안은 우리나라 부가가치세의 최초 모습이라는 점에서 의미가 있다. 부가가치세법에 대한 정부안의 특징과 결정과정을 살펴보면 다음과 같다.¹³⁾

가) 대체세목

부가가치세 도입 취지 중 가장 중요한 것은 기존의 간접세체계를 단순화한다는 것이었다. 이에 따라 부가가치세를 도입하면서 기존의 간접세 중 어느 세목을 대체할 것인가가 중요한 결정사항이 되었다. 대체세목을 결정함에 있어서는 가급적 많은 간접세를 대체할수록 간접세가 부가가치세로 단일화됨에 따라 간접세 체계가 단순해져서 당초의 취지를 살릴 수 있을 것이다. 그러나 대체할 간접세 범위를 지나치게 넓게 잡을 경우에는 부가가치세율이 올라갈 수밖에 없어서 도입 초기 조세저

13) 당시 정부안의 특징에 대한 보다 상세한 기술은 재무부(1990)의 『한국부가가치세제사』 pp. 158~211의 내용을 참고할 것

항을 불러올 가능성이 높아지며 또 과세대상의 동질성이 떨어져 부가가치세 체계가 복잡해진다는 단점이 생긴다.

이러한 상충관계를 고려하여 결국 정부는 일단 기존의 간접세 중 인지세와 주세를 제외한 나머지 간접세를 부가가치세로 통합하기로 하였다. 간접세 중 인지세는 소비세라기보다 사용료 징수에 가깝다는 점을 감안하여 제외하기로 하였으며 주세는 세수비중이 커서 폐지될 경우에는 부가가치세율을 인상할 수밖에 없는 상황이었기 때문에 제외하기로 하였다(재무부, 1990).¹⁴⁾

또한 특별소비세를 도입하여 일부 사치품목에 대해서는 고율의 세율로 과세하기로 하였다. 이는 모든 품목을 부가가치세로 통합할 경우에는 사치품 등 기존에 높은 간접세를 부담하던 품목에 대해서는 또 다른 세율을 적용할 수밖에 없어서 부가가치세가 복잡해진다는 것이다. 따라서 부가가치세 세율은 단일세율로 정하고 별도 품목에 대해서는 역진성 완화를 위하여 특별소비세를 도입하기로 하였다.

나) 세율

부가가치세율을 얼마로 할 것인가도 큰 논란을 불러올 수 있는 사안이다. 이는 세율이 낮은 경우에는 기존의 간접세수를 충당하지 못하게 될 것이며 세율을 높일 경우에는 조세저항과 함께 물가상승 요인이 될 것이기 때문이었다.

세율 체계를 정함에 있어서 가장 먼저 해야 할 일은 단일세율 혹은 복수세율 간 선택의 문제이다. 복수세율은 다양한 과세대상별로 세율을 달리 적용할 수 있어서 부가가치세의 역진성을 완화할 수 있다는 장점이 있지만 세액계산 등이 복잡해져서 당시 우리나라 상황에 비추어 바람직하지 않은 것으로 판단하였다. 이와 같은 판단에 따라서 부가가치세는 단일세율로 하고 역진성을 보완하기 위하여 부가가치세와는 별도로 특별소비세를 도입하기로 결정했음은 이미 앞에서 살펴본 바와 같다.

단일세율이 결정되었다면 다음으로는 기본세율을 얼마로 할 것인가를 정해야 한다. 이론적으로는 기존의 간접세수를 대체할 수 있는 세율이 얼마인가 하는 것을 찾아내는 것이지만 당시 우리나라에서는 이러한 세수추계를 한다는 것이 매우 어려운 과제였다.¹⁵⁾

14) 부가가치세가 도입되던 1976년 기준으로 내국세에서 주세가 차지하는 비중은 6.8%였는데 이는 영업세 19.1%, 물품세 12.1%에 이어서 간접세 중에서 세번째이다.

15) 당시 재무부 과장이던 강만수 전 재경부 장관은 부가가치세 세수추계를 위해서 KDI의 도움

세수추계의 방법으로는 우선 부가가치세가 시행될 경우 과세표준을 추정하고 이 금액을 대체해야 할 간접세수로 나누어야 하는데 부가가치세 과세표준은 지출기준, 분배기준, 생산기준으로 추정 가능하다.¹⁶⁾ 또한 추정 시 사용하는 자료가 무엇인가에 따라서도 달라지는데 GNP 통계자료와 세무통계자료를 이용하여 각각 추정할 수 있다. 이론상으로는 어떤 추정방법을 이용하든지 결과가 같아야 하지만 현실적으로는 추정방법과 사용하는 자료에 따라서 결과가 달라질 수밖에 없다. 최종 추정 결과는 최소 9.58%에서 최대 12.77%까지 나왔으며 이에 따라 13%를 기본세율로 정하기로 하고 여기에 최대 5%를 가감할 수 있도록 하는 탄력세율제도를 도입하기로 하였다.¹⁷⁾

다) 면세범위의 설정

면세는 부가가치세의 역진성을 보완하기 위한 것이지만 면세범위가 지나치게 넓어지면 세수감소와 조세의 중립성을 훼손시킬 수 있다는 점에서 최초 「부가가치세법」을 만들면서 면세범위를 어느 정도로 설정할 것인가에 대해서 논란이 있었다. 최초 「부가가치세법」에서 면세재화나 용역으로 설정된 것은 18개 품목이며 이들을 면세로 설정한 이유는 아래의 <표 IV-2-4>와 같다.

을 받았지만 주로 재무부 직원 2명이 전담하여 분석하였다고 기술하고 있다(강만수, 2007, p. 66). 그리고 이러한 과정은 일단 만든 이후에는 간단해 보이지만 새로 모델을 고안하는 과정은 어려웠으며 이를 이용하여 추계하는 과정은 더 어렵고 방대했다고 기술한다(강만수, 2007, p. 40).

16) 지출기준으로 과세표준을 추정하는 방법은 민간소비지출+정부소비지출+고정자본형성-(정부급여+면세+기업자본형성+소규모 사업자+대체간접세)으로 구한다. 분배기준은 요소소득+수입+비대체간접세와 관세-(영세율+면세+기업자본형성+소규모 사업자+면세수입)으로 구하며 생산기준은 산업별 부가가치+수입+비대체 간접세에서 지출기준과 동일한 공제금액을 적용하여 구한다.

17) 그러나 당시 추계를 담당했던 공무원들은 10% 부가가치세율도 가능하다고 생각하였으며 이것이 나중에 최종적으로 부가가치세율이 10%로 정해진 근거가 되었다고 한다. 당시 재무부 과장으로 부가가치세 도입실무의 핵심주체인 강만수 전 재경부장관은 부가가치세율이 10%가 된 배경에 대해서 다음과 같이 기술하고 있다.

“1976년 들어 2차로... 추계한 결과 세율의 범위는 가중평균으로 최저 9.5%에서 최고 12.2%가 나왔다... (중략) 1975년의 실효세율이 4.5%인 영업세와 원자재에 대한 간접세만 부가가치세에 대체하고 그 외에 상당한 범위의 특별소비세만 둔다면 10%의 부가가치세도 가능하다는 실무적 판단도 섰다. 이것이 1977년 실제 10%의 부가가치세를 실시하게 된 근거가 되었다.” (강만수, 2007, p. 39)

〈표 Ⅳ-2-4〉 부가가치세 입법 당시의 면세품목

면세범위(부가가치세법 제12조)	면세의 근거		
	이론	가격인상 억제	과세상 편의
① 미가공 식료품, 농, 축, 수, 임산물		●	
② 수돗물		●	
③ 연탄과 무연탄		●	
④ 의료용역	●	●	
⑤ 교육용역		●	
⑥ 여객운송용역(항공기 등 제외)		●	
⑦ 도서, 신문, 잡지, 방송(광고는 제외)		●	
⑧ 우표, 인지, 증지, 복권과 공중전화		●	
⑨ 전매품			●
⑩ 금융·보험용역	●	●	●
⑪ 부동산임대		●	●
⑫ 토지	●		
⑬ 변호사, 공인회계사 등의 인적 용역	●		
⑭ 문화행사와 비직업운동경기		●	
⑮ 도서관, 박물관, 미술관, 동물원 입장		●	
⑯ 종교, 학술 등 공익단체가 공급하는 재화나 용역		●	
⑰ 국가, 지방자치단체가 공급하는 재화나 용역			●
⑱ 국가 등에 무상으로 공급하는 재화나 용역			●

위 〈표 Ⅳ-2-4〉에서 볼 수 있듯이 이들 품목을 면세로 설정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 부가가치세 이론에 따라 과세대상에서 제외된 품목들이 있다. 즉, 부가가치세는 토지, 자본, 노동이라는 기본 생산요소를 바탕으로 창출되는 것이므로 이들에 대해서는 과세할 수 없다는 이론적 취지에 따른다면 토지와 사업자가 아닌 근로자들이 제공하는 용역은 과세하지 않는 것이 옳다. 그러나 자본의 대가인 금융·보험용역이나 사업자로서 제공되는 인적 용역 등은 면세 여부가 분명하지 않다. 이들 품목들이 면세에 포함된 것은 이론적 취지에 따른 것이기보다는 과세기술적인 문제나 물가에 미치는 영향 등을 포괄적으로 고려한 결과로 해석되어야 한다.

둘째, 부가가치세는 소비세이므로 필연적으로 소비자물가를 상승시키게 된다. 이는 부가가치세를 도입하면서 가장 우려했던 점이기도 하다. 이에 따라 <표 IV-2-4>의 면세품목들 중 대부분은 가격인상을 억제한다는 취지에서 설정되었다. 이들 품목은 주로 생활필수품이거나 문화와 예술 관련 용역 혹은 공익목적에 갖는 재화나 용역 등이다. 특히 생활필수품에 대해서 부가가치세를 면제하는 것은 부가가치세의 단점인 역진성을 완화한다는 측면에서 매우 중요하다. 그러나 어디까지를 생활필수품으로 볼 것인가에 대해서는 논란이 있을 수밖에 없다. 위 품목들 중에서 수돗물과 부동산 임대용역을 포함시킬 것인지에 대해서는 논란이 있었지만 결과적으로 이들 품목은 면세대상에 포함되었다.¹⁸⁾

셋째, 부가가치세 과세상 편의를 위하여 면세에 포함된 항목들이 있다. 농, 축, 수, 임산물 등은 공급자가 농·어민들인데 이들이 현실적으로 세금계산서를 발행하고 거래징수하기는 어렵다. 또한 은행 등의 금융회사에 자금을 공급하는 사람들은 사업자가 아닌 일반소비자들인 경우가 많다. 이런 점을 감안하여 이들 재화와 용역은 면세범위에 포함되었다. 국가 등이 공급하는 재화나 용역에 대해서 면세범위에 포함시킨 것은 부가가치세를 과세하는 국가 등에 부가가치세를 과세하는 것은 동일한 주체가 과세하고 납부한다는 점에서 무의미하고 비능률적이라는 점을 감안한 것이다.

라) 소규모 사업자 특례

부가가치세법 납세의무를 이행하기 어려운 소규모 사업자에 대한 처리문제는 부가가치세 도입에 있어서 가장 논란이 컸던 부분이었다. 부가가치세 도입 당시에 제기된 우려 중 하나는 세금계산서 발행이나 기장 등 사업자들의 납세이행비용이 증가될 것이라는 점이었다. 이러한 납세이행비용에 대한 부담은 규모가 작은 사업자 일수록 클 수밖에 없다는 점에서 소규모 사업자에게 납세이행비용을 경감시켜주는 것은 부가가치세 도입의 성패를 좌우할 수 있는 주요사안이었다. 그러나 어떤 방법

18) 수돗물의 경우는 서민들보다는 소득이 높을수록 사용량이 증가한다는 점에서 역진성 완화라는 취지에 어긋나게 되며 부동산 임대인 경우, 주택의 경우에는 필수용역이라는 점에서 합의가 이루어질 수 있었지만 부동산 전체에 대한 임대용역을 면세로 한다는 점에 대해서는 역진성 완화의 취지에 맞지 않는다는 점이 제기되었다. 그렇지만 물가상승 억제라는 취지에서 모두 면세에 포함시키게 되었다(재무부, 1990). 다만 주택을 제외한 부동산 임대용역에 대해서는 1980년 12월 세법개정으로 인하여 과세대상에 포함된다.

으로 납세이행비용을 경감시킬 것인가 그리고 소규모 사업자의 범위를 어느 정도로 설정할 것인가는 여전히 논란이 되는 부분들이었다.

우선 소규모 사업자에 대한 특례방법은 완전 면세하기보다는 일정 부분의 납세의무를 지우는 것이 바람직하다고 결론을 내렸으며 다음으로 소규모 사업자에게 제공되는 특례의 방식은 부가가치세 도입 이전 영업세 방식을 유지하는 것으로 되었다. 즉, 부가가치세가 도입되기 전 영업세에서는 규모와 무관하게 사업자들의 수입에 일정비용을 곱하여 과세하였는데 이러한 방식을 부가가치세하에서도 소규모 사업자들에게는 그대로 적용하기로 한 것이다.¹⁹⁾

또한 소규모 사업자의 범위에 대해서는 당시 부가가치세를 도입하고 있었던 유럽 국가들의 수준보다 다소 높은 수준인 연간매출액 1,200만원까지를 소규모 사업자로 구분하기로 하였다. 다만 중개업 등의 경우에는 기장이 용이하다는 점을 감안하여 300만원으로 기준을 크게 낮추어 적용하기로 하였다. 이러한 범위의 설정은 우리나라보다 선진국인 유럽 국가들에 비하여 소규모 사업자의 기준은 높을 수밖에 없다는 점을 감안하였지만 지나치게 높일 경우에는 사실상 거의 모든 사업자가 소규모 사업자로 구분되어 부가가치세 도입의 실익이 없어질 수 있다는 점도 고려되었다.

마) 세무행정

앞서 살펴본 바와 같이 부가가치세를 도입한 이유 중 하나는 간접세제를 정비하고 근거과세를 강화하기 위한 것이다. 근거과세를 강화하기 위해서는 필연적으로 기장 등과 같이 납세의무자들에게 부과되는 여러 의무들이 강화된다. 부가가치세법에서 납세의무자들에게 부과한 의무들은 다음과 같다.

첫째, 신고와 납부는 제1기와 제2기로 구분하여 연 2회로 하도록 하였고 각 기별로 예정신고를 두어 총 연 4회의 신고납부를 하도록 하였다. 신고기간을 연 2회로 한 것은 부가가치세 도입 전 영업세에서 반기별로 신고하도록 규정한 것을 그대로

19) 강만수 전 재정부 장관은 과세특례는 단지 과세방법상의 특례를 주어야 함에도 불구하고 과세특례자에게 세율까지 낮추어 준 것은 영업세의 본질을 오해한 데서 비롯된 착각이었다고 기술하고 있다. 즉, 부가가치세 과세특례자에게 영업세 과세방법을 적용한 것은 문제가 없지만 세율마저 영업세율을 그대로 적용한 것은 누적과세인 부가가치세와 그렇지 않은 영업세를 혼동한 결과라는 것이다. 그래서 사실상 영업세 실효세율인 5%를 전후한 세율을 적용했어야 했다고 주장한다(강만수, 2007, p. 29).

이어받은 것이다. 다만 신고기간 사이에 예정신고기간을 됴으로써 신고횟수를 영업세의 경우보다 2배로 늘렸다. 영업세는 수익과세로서 대부분 인정 과세되고 있었지만 부가가치세는 자진신고납부 과세방식을 채택하였고 자신이 교부한 세금계산서와 교부받은 세금계산서를 근거로 신고하도록 되어 있었으므로 신고기간이 길어질 경우에는 거래실질에 부합되지 않은 세금계산서를 교부하거나 교부받을 가능성이 높아질 수 있음을 감안한 것이다.

둘째, 부가가치세가 도입되면서 영업세와 가장 차별적으로 강화된 것은 세금계산서 교부의무가 추가된 것이다. 모든 거래마다 세금계산서를 수수하도록 한 것은 우리나라 부가가치세의 가장 큰 특징이면서 동시에 납세의무자에게 가장 큰 부담이 되기도 하였다. 부가가치세법 제16조에서는 표준세금계산서의 법적 형식을 규정하였고 제20조에서는 이러한 세금계산서를 거래 시마다 교부하도록 규정하고 교부한 세금계산서와 교부받은 세금계산서를 신고하도록 규정하였다. 최초의 부가가치세법에서는 재화나 용역을 공급하는 사업자가 모두 4매의 세금계산서를 작성하여 2매를 거래상대방에게 교부하고 각각의 사업자들은 자신들이 교부하거나 교부받은 세금계산서 중 1매를 과세당국에 제출하도록 하였다. 이렇게 4매의 세금계산서를 작성하도록 한 것은 당시에는 사업자들에게 커다란 부담이 되어서 초기 부가가치세에 대한 비판 중의 하나가 되기도 하였다. 이에 대해 강만수 당시 재무부 과장은 다음과 같이 말하고 있다.

“오해는 컴퓨터에 의해 세액송장이 크로스체크되지 않으면 시행하기 어렵다는 것이다. (중략) 납세자 불편에 따른 사회적 비용과 컴퓨터 처리에 따른 국고 낭비는 엄청났다. 우리의 시도에 대해 IMF 재정분석과장인 Tait는 국세청 전산센터를 ‘세계 최대의 기장회사’라고 조롱 섞인 농담까지 했다.”(강만수, 2007, p. 28)

그러나 김용진 전 상공부 장관의 설명은 약간 다르다. 그는 세금계산서를 전부 제출하도록 한 것은 어찌 보면 탈세방지를 위한 필요한 조치였다고 다음과 같이 설명하였다.

“사실상 선진국에서는 세금계산서를 실제로 크로스체크하지는 않는다. 다만 세무조사에서 자료를 제출받아 대조할 뿐이다. 그러나 우리나라는 처음부터 세금계산서를 전부 제출

하도록 하였고 그에 따라 납세자들이 받는 심리적 압박감은 엄청나게 컸으며 이것이 부가가치세를 통하여 탈세를 방지하는 주요 수단이 되었다. 그리고 전산입력을 국세청 직원들이 도맡아 하였는데 물론 직원들을 많이 고용하기는 했지만 당시 이미 많은 부분에서 국세청이 전산입력을 직접 하였기 때문에 실제로 큰 비용부담은 없었다.”(2012.5.25 당사자와 직접 면담한 자료를 요약한 것임)

셋째, 영업세에서와 마찬가지로 장부기장에 의한 신고를 촉진하기 위하여 금전등록기 설치에 대한 세액공제 등을 통해서 성실한 기장을 유도하고자 하였다.²⁰⁾

다. 부가가치세 시행

1976년 8월 정부가 부가가치세법안을 확정 발표함에 따라 본격적으로 부가가치세에 대한 논쟁이 벌어지기 시작하였다. 이번 장에서는 부가가치세 법안이 확정된 이후 시행되기까지 논란 과정을 소개한다. 1976년 8월에 부가가치세 법안이 발표된 이후에 1976년 12월 22일 최종 법률로 공포되고 마침내 1977년 7월 1일 시행되기까지 과정을 보면 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-2-5〉 부가가치세 법안 확정에서 시행까지의 과정

일자	주요사건
1976년 8월 25일	재무부장관 세제개혁요강에서 부가가치세법안 발표
1976년 9월 24일	부가가치세법안 국무회의 의결
1976년 10월 2일	부가가치세법안 정기국회 이송
1976년 11월 29일	부가가치세법안 국회 본회의 의결
1976년 12월 22일	부가가치세법안 법률 제2934호로 공포
1977년 7월 1일	부가가치세법 시행

20) 금전등록기는 기장을 권장하기 위한 가장 핵심적인 유인이었다. 이는 최종소비자인 소비자에게 영수증을 받도록 하기 위함이었다. 그러나 결과적으로 금전등록기를 통한 기장의 유도는 완전한 실패로 끝났다. 강만수 전 재경부 장관은 이에 대해서 다음과 같이 기술하고 있다. “(금전등록기는) 청와대까지 나서서 경제 새마을운동의 하나로 추진한다는 결정에 따라 어쩔 수 없이 시행되었다. 금전등록기 제조사업에 뛰어들던 삼성전자와 금성사는 엄청난 손해를 보게 되었고 당시 대형 출판사였던 민중서관이 출자한 민성전자가 금전등록기 사업에 뛰어들었다가 엄청난 손해를 못 이겨 부도가 나고 말았다.”(강만수, 2007, p. 28)

이번 항에서는 위와 같은 전개 과정에서 벌어진 논쟁을 다음과 같은 네 개의 시기로 구분하여 살펴보고자 한다.

첫째 시기는 1976년 8월 25일 정부안이 확정된 후에 동년 10월 2일 국회로 이송되기까지 과정이다. 이 시기에는 경제계와 정계에서 부가가치세의 시행시기뿐만 아니라 세율이나 면세범위 등과 같이 구체적인 사안에 대하여 활발하게 의견이 개진되었다.

둘째 시기는 1976년 10월 2일 부가가치세법의 정부안이 확정되어 국회로 이송된 후, 동년 11월 29일 국회 본회의를 통과하기까지의 과정이다.

셋째 시기는 1976년 11월 29일 부가가치세가 정기국회를 통과한 후에 1977년 7월 1일 시행되기까지의 논의 과정이다. 비록 부가가치세가 국회를 통과하였지만 논쟁은 그치지 않았으며 시행 직전까지 부가가치세법은 진통을 겪었다.

넷째 시기는 1977년 7월 1일 부가가치세법이 시행된 후 한동안 논의가 벌어졌던 시기이다. 부가가치세법은 시행 이후에도 폐지 논란에 휩싸이는 등 정착되기까지 오랜 시일이 걸렸다.

1) 부가가치세법의 정부안 확정

정부가 1976년 8월 24일에 부가가치세법 및 특별소비세법 등 4개 세법의 제정안과 소득세법, 법인세법 등 14개 세법의 개정안을 1976년 9월 정기국회에 제출할 계획을 발표하자 각 경제계와 야당, 각 협회 등에서의 부가가치세에 대한 논의는 보다 구체화되었다. 특히 야당이 정부의 안에 대해 거세게 반발했고 시행시기 조절을 논하던 경제단체도 시행시기뿐 아니라 세율에 대한 구체적인 의견을 제시하였다.

이러한 논의 끝에 1976년 9월 기자회견을 통해 재무부 장관의 세계개혁요약 발표에 의해 부가가치세법의 윤곽이 드러났고 법률 제정안은 1976년 9월 24일 국무회의의 의결을 거쳐 정부안으로 확정되었다.

가) 경제계-대기업

1976년 8월 세계개혁안이 확정된 이후 국회에서 논의되던 시기까지 경제계의 입장에서 살펴보면 꾸준히 부가가치세 시행에 대해 부정적인 의견을 제시하였다. 논

의 초반에 시행시기의 연장에 관해 지속적으로 주장한 데 반해 국회 논의 시에는 시행시기뿐 아니라 세율, 탄력세율, 기타 보완제도에 대한 문제를 제기하였다.²¹⁾

〈표 Ⅳ-2-6〉 부가가치세 법안에 대한 경제계 입장

일시	주장내용	단체
매일 1976.8.25	13% 세율은 너무 높은 것, 도입시기의 선택도 보다 신중히 검토	무역협회
경향 1976.8.25	물가상승을 억제하기 위한 보완 조치 필요	전경련
경향 1976.8.25	13% 단일세율에 상하 5%포인트의 탄력세율을 운용키로 한 것은 사전에 신중한 검토가 요구	대한상의
매일 1976.9.3	세율을 당초의 정부 구상대로 10%로 해줄 것을 건의, 탄력세율 폭 상하 5%는 지나친 행정재량권을 주는 것이라고 지적. 이를 상하 3% 정도로 줄이고 후, 불황의 판단기준을 입법화	전경련
매일 1976.10.6	부가가치세 시행 늦추도록 여당 초청간담회서 건의하고 세제개혁에 있어 부가가치세제 도입을 1, 2년 동안 준비기간을 두도록 하고 세율을 10%로 인하시켜 줄 것을 건의	전경련
매일 1976.11.18	로컬 공급분 원자재를 제외한 것은 그만큼 수출업계에 자금부담을 주게 되므로 이에 대해서도 영세율을 적용	무역협회

나) 경제계-중소기업

중소기업들은 소규모 사업자 과세문제, 시행시기, 세금계산서에 대한 문제를 지적했다(재무부, 1990). 이는 무역협회를 통해 세제개혁안 직후 주장된 것으로 특례 적용의 대상이 되는 소규모 사업자의 범위를 연간외형 1,500만원 미만으로 확대(정부시안 1,200만원 미만), 특례세율도 정부시안(2%)보다 인하여서 1~1.5%로 해야 한다는 의견을 제시하였다. 영업세법에서는 개인영업세 자동부과율 적용대상업계의 기준을 연간외형 1,500만원 미만으로 규정하고 있었는데, 이와 균형을 유지하여 부가가치세제하에서도 소규모 사업자 과세특례 적용대상범위를 연간외형 1,500만원 미만으로 책정하는 것이 바람직하며 영업세의 평균세율 1.5%라고 보아 외형세

21) 향후 경제계는 지속적으로 부가가치세 연기에 대해 주장했지만 실제 당시 재무부 담당자였던 이재길 전 사우디 대사(당시 과장)와의 인터뷰에 따르면 대기업들은 본인들에게 돌아오는 혜택에 대하여도 빠르게 인지하였다고 한다. 즉 대기업은 본인들에게 유리한 점(영세율, 매입세액공제 등)을 금방 알았으나 문제는 지방유지(당시 세무공무원들과 연결 관계가 높아 낮은 세금 부담이 많았음)의 과표양성화에 따른 소득세 문제였다고 회고한다.

율 2.0%는 소규모 사업자에 대한 조세부담을 가중시킬 것이라고 주장했다. 또한 시행시기를 1년간 유보하고 지도활동에 의해 사업자가 장부기장능력 등을 갖추 것으로 예상되는 1978년 이후로 건의했는데 이는 부가가치세제에 대한 적응 능력이 대기업보다 상대적으로 열세이므로 부가가치세제 시행시기의 연기는 대기업보다 중소기업의 경우 더욱 절실한 문제였을 것으로 판단된다.

이에 대한 언론 기사를 보면 1976년 8월 25일자 매일경제에서는 중소기업협회가 부가가치세 도입은 중소기업자의 수용능력 부족 등으로 시기상조임을 주장하였다고 보도하고 있다.

다) 정치계

(1) 여당

당시 행정부와 국회의 관계는 정국 주도 측면 등에 있어서 행정부가 국회 등에 대하여 우위에 있었는데, 여당 측의 경우 부가가치세제의 도입에 대한 독자적인 의견제시 등의 활동은 별로 활발하지 못하였다고 평가된다(재무부, 1990). 하지만 언론의 기사를 보면 세제개혁안의 미비점을 보완하고자 건의하였고 국회심의 과정에서 여당도 시행시기에 대한 조정 의견이 나왔다.

1976년 8월 26일자 매일경제에서는 여당에서 “부가가치세의 기본세율 조정문제도 아울러 검토할 것”을 주장하였다고 보도하고 있으며 1976년 10월 19일자 매일경제에서는 여당에서 부가가치세 시행일을 1978년 1월 1일로 6개월 연기하는 것을 검토하고 있다고 보도하였다.

(2) 야당

정부가 제안한 부가가치세법안에 대한 신민당의 기본 입장은 도입 자체에 대하여는 장기적·원칙적으로는 찬성해도 실시는 가격과 유통구조의 정상화가 선행되어야 하고 사회보장제도가 확충되고 공평한 과세가 이루어지는 바탕 위에서 행하여져야 하기 때문에 부가가치세제의 도입이 시기상조임을 강조하였다. 특히 지속적으로 부가가치세의 실시를 보류하여야 한다고 주장하고 9월 국회에 수정안을 낼 것임을 천명하였고 실제 국회에 부가가치세율을 10%로 인하하고 실시시기를 6개월 늦춰 1978년부터 실시할 것을 주장하였다.

부가가치세 법안의 야당 입장에 대한 신문보도 내용을 보면 1976년 8월 25일자 경향신문에서는 야당이 부가가치세 실시를 보류할 것을 주장하였다는 보도가 있었고 동일자 동아일보에서는 야당인 신민당에서 부가가치세 도입에 따른 행정력 남용을 우려하여 수정안을 낼 방침을 세웠다고 보도하고 있다. 그리고 이틀 후인 1976년 8월 27일에도 동일한 취지로 야당인 신민당에서 부가가치세 보류를 주장하였음을 보도하고 있다.

특히 야당은 정부안에 대응하여 세율을 정부안 13%에서 10%로 인하하고 경기조절용으로 탄력성을 둔 상하 5%를 2%로 인하하되 1977년 7월 1일부터 실시하도록 되어 있는 부가가치세 시행시기를 6개월 늦춰 1978년부터 실시하도록 하는 수정안을 제안하였다(동아일보 76.10.14).

라) 언론과 이해관계자

세계개혁안 발표 시 언론은 전반적인 평가뿐 아니라 다양한 의견과 평가를 개진하였는데 대체적으로는 긍정적 반응을 보였으나 동 세제의 도입과 관련하여 증세의혹, 도입 시기, 물가 영향 등에 우려를 표시하였다(재무부, 1990). 구체적으로 보면 부가가치세 도입의 간접세체계의 단순화, 근거과세의 확립, 수출 및 투자의 촉진, 조세중립성 등의 측면에서 한국세제의 근대화에 기여할 것이라는 긍정적 반응이었다. 그러나 일부 언론들은 부가가치세의 도입과 관련하여 정부의 증세의사 유무에 대한 관심을 표명하였는데 특히 탄력세율 5%포인트의 적용과 특별소비세제상 세율 및 과세대상의 조정에 의하여 증세를 도모할 가능성에 대한 우려가 있었다.²²⁾ 또한 납세자의 납세능력과 과세당국의 집행능력이 어느 정도 갖추어져야 한다는 점을 강조하며 다소 시간이 소요되어도 충분한 납세교육을 실시할 것을 강조하였다.

개별 이해관계자들은 자신들의 이해관계에 따른 주장을 펼쳤는데 주로 자신들의

22) 1976. 8. 25 경향신문 '세정풍토의 대혁신'

(전략) 감세요인과 생소한 세제를 새로 도입한다는 모험에서 비롯된 기우인지는 몰라도 이번 세계개혁 역시 증세를 고려하는 일면이 전연 없지는 않다. 부가가치세의 기본세율이 13%로 되었다는 점을 지적할 수 있다. 13%가 계산된 근거는 부가가치세에 흡수될 관계 8개 세목의 현행세율 적용으로 거둬들일 수 있는 세금총액과 똑같은 규모의 세금을 거둘 수 있도록 역산한 것이라고 한다. 그러나 현행 세율은 탈세가 없다는 전제를 하면 높다는 것이 세계 당국의 비공식견해다. 따라서 부가가치세는 탈세가 있을 수 없다는 점을 받아들인다면 13%는 높다는 결론이 나올 수 있다. 또 부가가치세는 상하 5%포인트 범위에서 행정부가 세율조정을 할 수 있도록 행정수권을 위임받고 있어 증세방편으로 이용될 유혹을 받을 수도 있다.

부문에서 면세 확대를 주장하였다. 예를 들어 대한약사회에서는 약품을 면세로 지정할 것을 요구하였고(매일경제 76.9.30), 대한광업회에서는 광산물에 대해서도 면세로 지정할 것을 건의하였으며(경향신문 76.10.15), 건설협회에서는 부가가치세 실시 연기를 건의하였으며(동아일보 76.10.23), 국방위에서는 방위산업체에 대한 면세혜택을 부여할 것을 건의하였다(경향신문 76.10.30).

2) 부가가치세법에 대한 국회에서의 논란

1976년 10월 2일 제96회 정기국회에 이송된 이후 국회에서 격렬한 논의가 이루어졌고 부가가치세법안 등 세제개혁안은 최대의 공방 대상이 되어 진지한 심의가 이루어지게 되었다. 특히 부가가치세법에 대해서 양당의 이론이 컸고 여당 내에서도 문제점이 제기되기도 했다.

민주공화당(당시 여당)의 기본 입장은 근거과세를 구현하고 정부의 합리화와 납세풍토의 개선을 도모하고 수출 및 투자를 촉진함으로써 경제성장을 촉진하기 위하여 부가가치세제의 도입을 적극적으로 지지하는 입장이었다. 그러나 정당의 입장에서는 다음 국회의원 선거를 고려해야 하므로 세율의 크기에 대해 가장 관심이 많았는데 부가가치세의 역진성을 해소하기 위하여 기본세율 13%에 대한 인하 의견이 있었다. 그러나 기본세율을 13%로 책정하더라도 국민의 추가적인 조세부담은 없다는 측면과 향후 조세부담이 증가될 경우 세율을 재조정하기로 한다는 방침에 따라 기본세율 13%를 수용하였다. 시행시기 문제에 대해서도 법률 통과와 별도로 실시를 1년간 연기하자는 일부 의견이 있었다. 또한 전반적인 물가상승 우려로 정부에 종합적인 물가대책을 강구할 것을 촉구하였다.

한편 당시 여당측 교섭단체의 하나로 선거에 의하지 않고 대통령이 임명한 국무회의에 의하여 구성되며 직능대표의 성격을 갖고 있던 유신정우회는 부가가치세제의 도입 자체에 대하여 원칙적으로 찬성하는 입장이었다. 유신정우회는 그 단체의 성격상 각계각층의 이해관계를 대변하여 여타 정당에 비하여 상대적으로 면세 및 영세율 적용대상 등에 많은 관심을 보였다. 또한 기본세율 13%에 대해서는 부가가치세제를 처음 실시할 때 어느 국가를 막론하고 세수에 대한 예상을 다소 보수적으로 책정할 필요가 있다는 점에서 긍정적인 입장을 취하였다. 한편 이밖에 소규모 사업자에 대한 과세상 선택의 확대, 면세 및 영세율 적용 범위의 확대, 가산세율의

완화 등 부가가치세제상 구체적인 부분에 대하여 보완책을 요구하였다.

반면 신민당은 부가가치세에 대하여 세율, 시행시기, 가산세율 등이 수정된 법률안을 제시했는데 주요내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 부가가치세는 조세부담이 최종소비자에게 귀착되며 외국의 선례에 비추어 볼 때 매상세의 경험에 없는 우리나라의 경우 전반적인 물가상승이 예상된다는 점을 고려하여 기본세율은 10%가 적당하고 탄력세율의 적용범위 5%도 너무 크므로 3% 정도로 인하함과 아울러 행정재량권의 남용으로 탄력세율이 행정세율화될 가능성을 배제하기 위하여 탄력세율의 적용을 국회의 승인사항으로 해야 한다.

둘째, 가산세의 벌칙이 너무 과중하므로 적어도 가산세는 완화해야 하며 과세특례의 적용범위 및 적용세율과 소액부징수 문제에 있어서 과세특례범위는 기장, 장부능력 미비, 영세기업의 조세전가능력 미비로 인한 부담의 과중 등을 고려하여 2천만원선으로 확대하고 영세기업에 대한 조세부담 경감 측면에서 과세특례세율을 1.5% 수준으로 인하하며 영세납세자의 부담능력을 감안하여 소액부징수액을 10,000원으로 인상해야 한다.

셋째, 사업자의 기장능력 등이 미숙하고 유통구조가 정비되지 않았으므로 시행시기는 법률 제정 후 약 1년 정도의 기간을 두어 1978년 1월 1일로 하여야 한다.

국회에서 세법안 통과 이전에 여당과 야당의 격렬한 논쟁이 있었고 결국 부가가치세는 표결로 처리되었다. 이 과정에서 야당의 주장은 일부 수용되어 국회 통과시에 당초 정부안을 일부 수정하여 탄력세율의 범위를 상하 5%에서 3%로 축소 조정하였고, 개인사업자의 경우 세법 이해능력과 기장능력이 법인사업자에 비하여 부족하므로 개인사업자에 대한 가산세율을 인하하였는바, 미등록·미검열가산세율을 2%에서 1%로, 세금계산서미교부·미제출·불명가산세율을 2%에서 1%로, 세금계산서지연제출가산세율을 1%에서 0.5%로 조정하였다(재무부, 1990). 이렇게 부가가치세법안은 진통 끝에 11월 29일 14차 본회의에서 의결되고 12월 6일 정부로 이송되어 12월 22일 법률 2934호로 공포되었다.

이하에서는 국회 진행기간 동안 시간의 흐름에 따라 격렬했던 국회에서의 논쟁과 부가가치세법 통과 시까지의 상황을 살펴본다.

〈표 IV-2-7〉 부가가치세법에 대한 국회에서의 논의

일시/언론	상황 요약	내용
1976.10.30 동아일보	격렬한 논쟁 예상: 양당의 의견 세울과 시행시기에 대립	기초세율을 정부안은 13%, 신민당안은 10%로 잡고 전문 위원도 10% 선을 내세워 11%나 12% 선에서 조정이 이뤄질 공산이 크며 실시 시기에 대해서 정부는 77년 7월 1일을 예정하고 있으나 신민당 측은 78년 1월 1일부터 실시하 자는 대안을 제시, 적정한 타결이 이뤄질 것으로 기대
1976.11.1 동아일보, 경향신문 1976.11.2 매일경제	재무위에서 논의된 내용: 신민당 반대, 유정희 측 의원도 탄력세율 문제 지 적, 장관 답변은 일관됨	신민당: 실시시기를 정부계획보다 6개월 늦춰 78년 1월 1일부터 실시토록 하고 기초세율을 10%로, 탄력세율을 3% 범위로 낮출 것을 주장 구범모 의원(유정희): 탄력세율은 경기과열의 억제효과가 적기 때문에 3%로 인하하는 것이 어떤가 제안 김용환 재무장관 재무위 답변: 정부는 부가가치세를 내년 7월 1일부터 시행할 계획이지만 납세풍토, 물가체계 변 동, 세정개선, 유통구조 문제 등이 있기 때문에 실시 직전에 시행 여부를 심사숙고하겠음
1976.11.3, 11.5 경향신문	세법안에 대한 정책 질의를 종결하고 소위를 구성, 세법 안 수정	이중재 의원(신민당): 세율을 10%로 인하해야 한다고 주장 부가가치세의 실시시기와 세율 등에 초점을 두고 여야 협상을 벌일 것으로 예상. 신민당은 부가가치세의 실시 시기를 1년 더 연장하고 기본세율도 10% 인하할 것을 주장. 이에 반해 여당 측은 난색
1976.11.9 매일경제	정부의 관민 합동 협의회 설치	경제4단체(대한상의, 무역협회, 전경련, 중소기업중앙회) 와의 협의회를 설치하고 물가 상승요인의 상쇄 내지 완화방안을 마련키 위해 내년 초 EC에 조사단을 파견
1976.11.10 경향신문	재무위 협의 사항: 탄력세율만 변경	9인 소위는 부가가치세의 기본세율(13%)에는 아직 의견 접근을 보지 못했으나 정부원안 상하 5%로 되어 있는 탄력세율을 3%로 축소조정
1976.11.11 매일경제	세법협상 교착상태 여야 9인위 곧 정치 적 절충 타결 시도	정기국회의 최대쟁점인 각종 공제액 인상과 부가가치 세의 중심세율 및 실시시기 조정문제 등에 관해 아무 런 진전을 보지 못함, 11, 12일 이틀 동안 세법안에 관 한 자체 내 의견을 조정한 다음 본격적인 세법협상
1977.11.12 동아일보, 매일경제	세율 인하 변경은 어려울 것으로 예상	실시시기가 대통령령으로 내년 7월로 일단 규정토록 되어 있으나 신축성이 있어 야당 측도 이를 양해했으며 기초세율 13%를 인하하는 문제에 대해서 여당 측이 반론을 제기, 중심세율을 1% 내릴 경우 연 660억원의 세수 결 함이 발생한다고 지적, 신민당의 요구를 계속 거부
1977.11.15 경향신문	재무위 법안 통과	국회재무위 18개 세법안, 3개 법안 통과 - 부가가치세 13%, 탄력세율 3%로
1976.11.15 동아일보	세법투쟁 계속 - 신민당	13일 밤 국회재무위의 세법개정안 통과에 대한 성명- 예결위와 본회의의 심의 과정에서도 신민당의 주장이 관철되도록 노력할 것
1976.11.19 매일경제	재무부, 연기 대비 문제점 검토 부가 가치세 시행에 신축	실시시기를 당초 방침대로 내년 7월로 하되 물가불안 요인 등 경제여건의 추이에 따라서는 그 실시시기를 신축성 있게 연기할 수도 있다는 전체 아래 부가가치세 시행에 따른 예상 문제점과 대책을 종합 강구중
1976.11.29 매일경제	국회본회의의 18개 세법안 일괄 통과	부가가치세 법안은 신민당 소속의원들이 실시시기를 78 년 1월 1일로 연기하고 기본세율 13%를 12%로 낮추어 야 한다는 반대 의사를 내세워 표결로 처리

3) 부가가치세법 공포

1976년 국회에서 세법이 통과되었음에도 불구하고 1977년 7월 시행을 앞두고도 계속적으로 실시 연기와 세율 인하에 대한 의견이 개진되었다. 경제계나 여당에서 적극적으로 시행시기 연장과 세율 인하를 주장하였으나 6월 초순까지도 재무부의 시행 의지와 표준세율 13%의 의지도 확고했다.

1977년 6월 이전까지 언론에서는 실시 연기와 세율 인하에 대한 야당과 경제계의 주장에 대해 강행할 것을 천명하는 정부의 의지 표명에 대한 보도가 주류를 이루고 있었다. 이를 정리해보면 아래의 <표 IV-2-8>과 같다.

<표 IV-2-8> 부가가치세법 시행 전 논의

일시/언론	내용	주체
1977.5.3 매일경제	정주영 전경련회장 부가가치세 실시 연기토록	전경련
1977.5.7 경향신문	부가가치세의 실시를 1년간 연기	신민당
1977.6.6 경향신문	기본세율 13%가 현행 세율보다 약 4%가 높아 기업의 부담이 크고 물가에 큰 영향을 미친다는 여론에 따라 기본세율의 인하를 검토	정부
1977.6.8 동아일보	부가세제 예정대로 강행 - 오는 7월 1일부터 실시하겠으며 기본세율도 13%를 그대로 적용, 실시	정부
1977.6.8 동아일보	대한상의, 전경련, 무역협회, 중소기업중앙회 등 경제 4단체장은 부가가치세 실시를 연기할 것을 촉구	경제 4단체

위 <표 IV-2-8>를 보면 당시 부가가치세 연기를 주장하던 핵심은 경제계였던 것으로 보인다. 경제단체들의 주장에 대해 당시 주무부였던 경제기획원에서 연기론을 주장하게 되고 이러한 주장에 상공부에서 동조함으로써 연기론은 힘을 얻었다. 그러나 재무부는 계속적으로 부가가치세를 예정대로 시행할 것을 주장하였고 이에 마침내 정부는 부가가치세를 예정대로 시행할 것을 결정한다.²³⁾

23) 강만수 당시 재무부 과장은 시행 결정 과정을 다음과 같이 기술한다. “회의가 끝난 후 장관은 내일 박정희 대통령에게 보고하기 위하여 1977년 7월부터 부가가치세를 실시해야 할 이유를 정리한 보고서를 만들라고 지시했다. (중략) 1977년 7월이 최적기라는 장관의 보고를 받은 대통령은 장관에게 부가가치세가 최선이고 우리가 꼭 도입해야 할 제도인가를 다시 확인한 다음 “정치는 내가 걱정할 터이니 재무부 장관은 경제를 잘 챙겨라”는 말과 함께 당초 방침대로 시행할 것을 결정했다.”(강만수, 2007, p. 50)

그러나 일부 반대 여론을 무마하기 위하여 정부는 세율 인하를 검토하게 된다. 그리고 마침내 6월 13일 청와대 회의에서 실행세율을 3% 인하하여 부가가치세는 10%로 시행되게 되었다. 이에 대해 경제기획원은 1% 인하 조정되는 12%안을 갖고 올라갔으며 세수 차질을 염려, 인하 조정방향에 부정적이었던 재무부도 12%안에서 수세적인 합의를 했던 것으로 전해지고 있다(경향신문 1977.6.14). 각계는 이에 대해 환영하는 분위기였다.²⁴⁾

이렇게 실행세율이 13%에서 10%로 낮추어진 것의 배경에 대해서는 당시 여러 담당자들이 증언을 하고 있다. 우선 배도 당시 재무부 차관보는 다음과 같이 말하고 있다.

“1977년 6월 초로 기억되는데 청와대에서 박 대통령께서 직접 주재하는 최고위급회의가 있었다. 정치권의 정치적인 반대 내지 연기론이 분분한 가운데 업계는 정면으로 시행 반대는 하지 못하고 시기상조론을 내세우면서 내심은 반대하는 분위기가 팽배해 있는 상황인지라 예정대로 7월 1일부터 시행할 것인가 아니면 연기할 것인가를 결정짓기 위한 실로 중요한 회의였다. (중략) 장례준 상공부 장관은 역시 업계의 의견을 대변이라도 하듯 연기하자는 주장을 했다. “하지 말자는 것이 아니고 좀더 뜬을 들여서 여건이 성숙된 다음에 하자는 것입니다”라는 것이었다. 최각규 농수산부 장관의 입장은 분명했다. “이제 시행일이 불과한 달밖에 안 남았는데 이제 와서 무엇을 망설인다는 말씀입니까. 지금까지 준비해온 대로 시행하는 길밖에 없다고 봅니다. 새로운 조세제도란 언제고 시끄럽고 반대여론이 있게 마련입니다. 지금 만약 연기하게 되면 영영 시행하기 어려울 것으로 생각합니다.” (중략) 대통령께서는 더 얘기할 사람이 없는가를 확인한 다음 결론을 내기 시작하였다. “세율은 10%로 내려 시행토록 합시다. (중략) 정치적으로 이용을 당해서 정부·여당이 다소 어려움을 겪더라도 국가 장래를 생각해서 예정대로 7월 1일부터 시행토록 합시다.”라고 단호하고 명쾌한 결론을 내려주셨다.”(배도, 2002, pp. 209~211)

24) 1977. 6. 14 매일경제 경제계 논평: 물가압박 완화 기대 부작용 최대한 보완하도록
 대한상의: 세율 인하 조정으로 물가상승 압력을 완화시키고 금리인하, 수입담보금 적립률, 관세율을 내려 기업부담이 크게 줄어들게 됐음을 환영한다. (후략)
 전경련: 금번 보완조치는 그간 경제계의 여망을 감안, 정부에서 최선의 노력을 기울인 것으로 보인다. (후략)
 무역협회: 무역자유화와 금리인하 조치는 부가가치세 도입에 따른 물가압박을 완화하는 데 크게 기여할 것으로 보인다. (후략)
 경영자협회: 현재 극히 제한돼 있는 일반면세 대상품목의 범위를 넓히는 한편 근로소득세율 인하, 공제제의 신설들을 통해 근로자의 생활안정을 기해야 할 것이다.
 1977. 6. 14 경향신문: 경제계는 정부가 부가가치세의 실행세율을 10%로 낮춘 것은 당초 우려했던 물가상승, 기업 및 소비자 부담가중 등을 완화시킬 수 있는 적절한 조치라고 환영했다. 그러나 이번 조치에도 불구하고 부가가치세 시행과정에서 여러 가지 부작용이 예상된다 고 지적, 이를 제거할 수 있는 보완책을 마련해 줄 것을 촉구했다.

이러한 내용을 본다면 결국 당시의 시행 연기를 주장하는 반대여론에 맞서서 세율을 인하하는 절충안을 통해서 시행을 한 것임을 알 수 있다. 그러나 당초부터 실무자들은 10% 정도의 세율로도 대체되는 간접세수를 충당할 수 있다고 판단하고 있었다. 이에 대해서 김용진 당시 국세청 과장은 다음과 같이 말하고 있다.

“(부가가치세율) 10%로 낮아진 데에 대해 최초 추계 시 13%를 예상하였으나 시행 직전까지 세수추계를 계속 진행했고 10%여도 현재 수준의 세금이 가능하다고 확신하여 탄력세율을 -3% 적용하여 10%로 시행한 것이다. 실제로 10%의 세율로도 기존 간접세 징수액보다 약간 높은 세수 효과가 있었음이 나중에 확인되었다.”(2012.5.25 당사자와 직접 면담한 자료를 요약한 것임)

이는 당시 13%의 실행세율은 사실상 보수적으로 정해진 것으로 실제 담당자들은 10% 정도의 세율도 가능하다고 생각했음을 보여주는 것이다.

이렇게 실행세율이 인하된 후에도 6월 20일 열린 임시국회에서 다시 부가가치세의 다른 문제들이 논의되었다. 신민당은 22일 부가가치세법 개정안을 국회에 냈는데 이 개정안은 실시시기를 1979년 1월 1일로 하고 가산세는 현재의 반액으로 하되 실시시기부터 6개월간은 이를 적용하지 않으며 세율을 현행 13%에서 10%로 인하하며 과세특례자의 범위를 연 외형거래액 1,200만원에서 2,400만원으로 올리는 한편 그 세율은 현재의 2%에서 1.5%로 내리도록 하고 있다(동아일보 1977.6.22). 그러나 이러한 개정안은 받아들여지지 않았으며 결국 부가가치세는 1977년 7월 1일 마침내 시행에 들어가게 되었다. 신민당의 개정안이 받아들여지지 않았으나 법안 확정 후 발견된 문제점들에 대해 시행 직전 1977년 6월 29일과 7월 1일에 보완된 동법 시행령 및 시행규칙²⁵⁾ 중 중요한 사항은 아래 <표 IV-2-9>와 같다.

25) 시행령과 시행규칙은 각각 1976년 12월 31일 및 1977년 3월 11일 제정되었으나 시행 직전에 개정이 있었다.

〈표 IV-2-9〉 부가가치세법 시행 전 시행령과 시행규칙 개정사항

항목	개정 내용
영세율	영세율이 적용되는 기타외화획득재화·용역의 범위 확대
면세	시설 대여업을 면세범위인 금융용역으로 포함
과세표준	감가상각자산의 자가공급 시 과세표준의 계산방법을 연간 50%에서 과세기간별 25%로 변경
세율	세율에 3%를 가감한 범위 안에서 대통령령으로 조정할 수 있도록 하였는바 탄력세율을 적용하여 10%로 책정함
의제매입세액	실행세율이 13%에서 10%로 적용됨에 따라 의제매입세액 공제율도 13/113에서 10/110으로 함께 변경함
납부세액	면세전용 시 감가상각자산의 재계산의 조건을 총공급가액에 대한 면세공급가액의 비율이 증가된 경우로 한정, 연간 50%에서 과세기간별 25%로 상각방법 조정

4) 부가가치세법 시행

가) 시행 이후 논란

마침내 1977년 7월 1일 부가가치세법이 시행되었다. 그러나 시행 이후에도 부가가치세법에 대한 논란이 없어진 것은 아니었다. 1977년 7월 1일 이후 1977년 말까지 언론에 나타난 부가가치세 정착에 관한 반응들을 살펴보면 다음과 같다. 시행 1개월 이후의 매일경제 기사를 보면 납세자의 인식이 낮거나 과세당국의 민원 처리의 지연 등의 문제점이 관찰되나 예정신고 이후 결과에 대한 언론의 보도를 살펴보면 생각보다 예정신고가 외형적으로는 잘 이루어졌음이 나타난다. 그러나 예정신고의 결과 관찰된 문제점에 대해서도 지속적인 보완이 요구되고 있음도 동시에 확인해 볼 수 있다. 또한 국회에서도 아직 정착되지 않은 부가가치세에 대한 보완을 요구했고 그해 하반기 국회에서도 지속적으로 논의된 것을 확인할 수 있다.

나) 부가가치세 정착을 위한 노력들

부가가치세가 현재까지 유지되고 시행되고 있는 것은 시행 초기에 제도의 안정을 위해 다양한 노력이 선행되었기 때문이다. 당시 부가가치세 시행에 따라 담당공무원과 정부에서 많은 교육과 홍보를 했고 부가가치세 시행 이전 간접세들을 공제하고, 물가의 안정화와 세금계산서 교부 지도 등의 업무를 수행했다. 또 문제가 있을 때마다 법을 지속적으로 보완 개정했다. 부가가치세가 시행됨에 따라 수행된 제반

조치들을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-2-10〉 부가가치세 정착에 대한 반응들

일시/언론	내용
1977.8.10 매일경제	신세제에 대해 납세자들의 인식 문제, 민원 처리 지연, 가격 체계 혼란이 시정되어야 부가세가 원활히 정착될 수 있음
1977.10.7 동아일보	대상사업자 78만 6천명 중 97.7%가 예정신고 수행함, 7, 8월분 부가가치세 실적 전년도 영업세 실적보다 외형적으로 24%나 증가, 세무관서에서 증액 신고 권유 사례 문제, 세금계산서를 통한 근거과세 풍토 마련이 필요
1977.10.7 경향신문	대정부 질문 3일째 부가세 보완, 세율인하 촉구·과세특례자의 세율 인하 검토 필요, 물가 문제
1977.10.27 동아일보	국회 재무위 공청회에서 부가세 시행에 대한 문제점 논의, 기대과표 미달로 인한 더 심한 인정과세의 문제, 세부담 역진으로 소비자 부담, 물가상승, 세금계산서 교부 및 장부기장 등 세무업무의 복잡화 관 중심의 지도보다 민간의 협조 요청, 물가에 대한 대책이 필요함
1977.10.29 경향신문	신민당 부가가치세법 개정안 “표준세율 10%로 인하, 과세특례자 세율 1.5%로 인하, 예정신고기간 3개월로, 세무공무원의 재수정변경명령 금지”
1977.12.1 매일경제	부가가치세 개정 조기정착 겨냥, 과세특례자의 범위를 모범이 아닌 시행령에 규정, 부가가치세 신고납부기간 20일에서 25일로 5일 연장

〈표 Ⅳ-2-11〉 부가가치세법 시행을 위한 노력

주제	주요 사항
사업자등록증의 교부지도	정부는 1977년 5월 10일~6월 10일까지 납세자 등에 대한 사전홍보 및 예방연습 → 미등록자 구제를 위해 1차로 7월 20일, 2차로 8월 15일까지 신청기한 연장
구영업세의 공제	1977년 6월 30일 현재 재고품을 7월 14일까지 관할세무서에 신고하도록 함(8월 5일까지 연장) 자진신고한 자에 대하여 구간집세의 추징이나 조세범처벌법 적용분 배제, 신고분에 대한 매입지급보고서의 제출의무 면제
물가의 안정화	물가단속 업무는 국세청이 내무부, 서울시와 합동으로 전국적인 규모로 실시, 매일 물가대책회의에 보고됨 각종 체재 조치 활용, 부당이득세 추징, 최고가격 설정
세금계산서 교부지도	총 3단계로 실시, 1977년 7월 및 8월에 실시된 최초의 예정신고에 대비하여 사업자들에게 세금계산서의 성실한 수수를 유도, 위반자에 대한 강력한 처벌로 경각심 환기, 동년 10월부터 12월까지 3단계 지도단속 실시: 일반과세자 전원과 과세특례자 중 연간외형금액이 400만원 이상인 사업자 대상
세법의 지속적인 개정	부가가치세법은 시행된 이후에도 지속적인 폐지논의와 제도의 개선 요구. 실제로 1980년 말까지 본법은 3회, 시행령과 시행규칙은 각각 11회, 8회에 걸쳐 개정

부가가치세의 정착을 위한 다양한 노력들을 구체적으로 알아보면 다음과 같다.

(1) 교육과 홍보

부가가치세 정착을 위하여 가장 노력한 부분 중 하나는 교육과 홍보이다. 이는 두 가지로 구분할 수 있는데 하나는 세무공무원에 대한 교육이며 다른 하나는 일반 납세자를 대상으로 한 홍보이다.

세무공무원에 대한 교육은 2단계로 나누어 실시하였는데 우선 일선 실무자들에게 대한 교육을 담당할 교관에 대한 교육이 실시되었고 그 다음 단계로 교관이 일선실무자들에게 전달교육을 실시하였다. 교관에 대한 교육은 재무부의 부가가치세 도입 실무자들이 재무부, 국세청, 관세청의 사무관 이상을 대상으로 실시하였으며 교관 교육이 완료된 후 각 기관별로 본격적인 일선 실무자 교육을 실시하였다(재무부, 1990).

세무공무원에 대한 교육 외에 사업자들을 대상으로 한 교육도 실시하였다. 실제로 대한상공회의소를 비롯한 140여 개 단체를 대상으로 교육이 시행되었다(재무부, 1990).

마지막으로 일반국민을 대상으로 한 홍보가 실시되었다. 이를 위하여 홍보영화가 만들어졌으며 TV, 라디오 등에 장관이나 실무자들이 직접 출연하여 부가가치세를 설명하였고 반상회 등을 통해서 안내책자들을 배포하는 등의 홍보 노력이 수행되었다. 이러한 노력에 대해서 강만수 당시 재무부 과장은 다음과 같이 말한다.

“1976년부터 본격적으로 부가가치세에 대한 홍보와 교육이 실시되었다. 이를 위해 부가가치세를 교육하고 설득하기 위한 자료들이 만들어지기 시작하였다. 4월 부가가치세는 어떤 세금인가라는 문답풀이 형식의 홍보책자를 만들었다. (중략) 1977년은 MBC TV의 아침 신년 특별 프로그램에 나가 부가가치세를 이야기하는 것으로 시작했다. (중략) 1977년 들어 부가가치세법에 따라 주요내용을 설명하는 부가가치세는 어떤 세금인가 그리고 법률을 조문별로 설명하는 부가가치세법 해설, 부가가치세를 징수하고 납부하는 실무를 설명하는 『세금 계산서 및 신고서 작성요령』이라는 세 가지 책자를 동시에 발간했다. (중략) 백만부에 달하는 책자를 찍었으니 엄청난 물량공세였다. 사미자 씨가 주연으로 출연한 <알아봅시다 부가가치세>라는 제목의 영화도 제작하여 TV와 극장에 방영하였다. (중략) 전국 반상회에 돌릴 ‘부가가치세 올바르게 알아둬시다’라는 홍보 팸플릿을 만들었다. 부가가치세 시행 전날인 6월 30일 저녁 8시 전국에 걸쳐 임시 반상회를 열고 이 팸플릿 1천만부를 전국에 돌리고...(중략)

실로 엄청난 물량공세였고 온 나라가 부가가치세 천지였다.”(강만수, 2007, pp. 46~47)

요약하자면 부가가치세 조기 정착에는 정부의 다각적인 홍보 노력이 상당히 기여한 것으로 보인다. 이에 대해 김용진 당시 국세청 과장은 이러한 노력에 대해서 다음과 같이 평가하고 있다.

“부가가치세 도입 이후 제도 정착을 위한 당시 공무원들의 헌신적인 노력과 교육은 엄청났다. 실제로 도입 이전 3회에 걸쳐 전 사업자를 대상으로 예행연습이 실시되었고 17,000명의 당시 국세공무원들을 동원하여 지역 내 납세자, 협회, 관계기관 등에 홍보 업무를 수행했고 당시 매일경제를 홍보지화하여 엄청난 홍보를 하여 이때 매일경제 부수가 엄청나게 증가했다는 이야기를 들었다. 각 영화관에서 영화 이전에 사미자 씨가 출연한 부가가치세 홍보 광고를 방영하기도 했다. 부가가치세 자체가 국민이나 관계기관, 심지어 공무원들조차도 잘 모르는 상태에서 제정되고 교육을 통해 제도화된 세금이었기 때문에 선작업 후홍보로 제도를 정착시킨 것이다.”(2012.5.25 직접 면담 자료를 요약한 것임)

(2) 기장유인

부가가치세 시행의 핵심 성공요인은 기장을 통한 성실신고 유인이다. 성실신고 유인을 위하여 과거 수차례 반복적으로 시행되었으나 모두 실패로 끝난 영수증 주고받기 운동을 다시 한 번 실시하였으며 금전등록기 보급을 강력하게 추진하였다.

부가가치세 시행에 따라 중간단계에 놓여 있는 사업자들은 매입세액공제를 받기 위해서 어쩔 수 없이 세금계산서를 받을 것으로 예상되고 이 때문에 중간사업자와 거래하는 사업자들은 거래금액을 사실대로 신고할 수밖에 없을 것으로 생각되었다. 그러나 문제는 최종소비자를 상대로 하는 사업자들이다. 최종소비자들은 부가가치세법상 사업자가 아니므로 세금계산서를 수령할 유인이 전혀 없었고 이에 따라 최종소비자를 상대로 한 사업자들은 부가가치세 매출세액을 누락시켜 세액을 절감할 유인이 엄연히 존재하고 있었다. 이러한 유인을 최소화하기 위해서는 최종소비자로 하여금 영수증을 받도록 하여 이들 사업자들이 외형을 누락시키는 것에 대한 부담을 줄 필요가 있었던 것이다.

이를 위해서 영업세법에서 금전등록기 사용에 대하여 부여하고 있던 현금주의 이용, 세액공제 등을 그대로 이어 받아 부가가치세법에서도 이러한 혜택을 제공하였다. 또한 금전등록기 계산서를 교부받아 제출한 경우에는 공급대가의 1%에 해당하

는 보상금을 지급하였다. 그리고 금전등록기 사용의무자가 이를 지키지 않았을 경우에는 최대 50만원의 벌금에 부과할 수 있도록 조세범처벌법을 제정하였다.²⁶⁾

그러나 이러한 노력은 사실상 기대만큼의 효과를 보지는 못하였다. 국세청 초대 부가가치세과장을 맡았던 김용진 전 상공부 장관은 이에 대해서 다음과 같이 말하고 있다.

“결론적으로 금전등록기 계산서에 대한 보상금 지급액은 하나의 해프닝으로 끝나고 말았다. 당시 금전등록기 계산서 보상금 지급액은 가장 큰 민원을 야기한 제도 중의 하나였다. 우선 당시의 금전등록기의 인쇄 품질이 좋지 않아서 계산서의 공급가액이 얼마인지 분명하게 알아볼 수 없는 경우가 많았다. 이 때문에 보상금을 받으려는 소비자와 이를 지급하는 은행 측이 서로 실랑이를 벌이는 경우가 많았으며 업무처리가 지연되어 은행에서 길게 줄을 서서 기다리는 경우가 많게 되었다. 이 때문에 최종소비자들로부터 민원이 끊이지 않았다. 또한 당시 경찰서 등에서는 관내 유흥업소 등에서 영수증 등을 일괄 수집하여 보상금을 받는 사례도 나타나게 되었다. 이러한 폐단으로 인하여 결국 보상금 제도는 오래 가지 못하고 폐지되었다.”(2012.5.25 직접 면담 자료를 요약한 것임)

(3) 물가대책

민간부문에서 부가가치세를 반대한 주된 이유는 바로 물가상승이다. 이 때문에 부가가치세를 시행한 정부에서 가장 주의를 기울여 관리하고자 한 것도 물가상승을 최대한 억제하는 것이었다. 정부는 부가가치세 시행에 따라 소비자가격 변동이 예상되는 468개 품목에 대한 소비자가격 변동표를 작성하고 이에 의거하여 가격을 동결하거나 최고가격을 지정하는 등의 조치를 취하였다.

또한 국세청은 1977년 6월 28일 가격을 고시한 795개 품목에 대한 물가단속을 실시하고 물가안정을 위하여 금리를 인하하고 통화를 긴축하는 한편 관세율을 내리는 등의 모든 정책을 총동원하였다(강만수, 2007).

이러한 전 방위적인 노력에 의하여 1977년 도매물가는 10.1%, 소비자물가는 10.9%로 비교적 안정되었는데 이는 당초 재무부가 주장한 정도에서 벗어나지 않은 것이다(강만수, 2007). 또한 재무부 사무관이던 이재길 전 대사는 다음과 같이 설명한다.

26) 당시 재무부 부가가치세 도입팀의 구성원이었던 이성식 세무사는 부가가치세를 도입하기 위하여 엄청난 행정력이 동원되었다고 말한다. 그리고 조세범처벌법에서 규정한 50만원의 벌금은 당시 일반 근로자들의 한달 급여의 10배에 달하는 어마어마한 금액이었다고 말한다.

“부가가치세의 성패 여부는 물가가 안정되느냐에 달려 있는데 1977년 도매물가는 10.1% 증가에 머물렀고 그중 부가가치세와 관계없는 식료품은 21.1%, 비식료품은 5.4% 상승했다. 소비자물가는 전년 대비 10.9% 증가했는데 그중 식료품은 12.3%, 비식료품이 9.0% 상승했다. 이로써 당초 정부의 목표인 연간 물가상승억제선 10%를 안정적으로 유지할 수 있었다. 그런데 이와 같이 부가가치세와 관계없는 식료품 가격이 급등한 이유는 1977년 1~2월의 이상한파로 온실재배 채소의 흉작과 수산물 어획 부진, 그리고 소득 상승으로 인한 육류소비의 증가에 기인한 것이었다.”(2012.5.23 당사자와 직접 면담한 자료를 요약한 것임)

라. 부가가치세법의 변천과정

1977년 7월 1일부터 시행된 부가가치세가 오늘의 모습을 갖추기까지 매년 크고 작은 개정이 있었다. 이제 부가가치세를 폐지하자는 주장은 사라졌지만 문제점을 지적하고 개정을 요구하는 주장은 계속되고 있다. 이번 항에서는 시행 이후 부가가치세법이 어떻게 변화하였는지를 살펴보고자 한다.

1) 면세의 범위

부가가치세 시행 당시부터 면세의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 대한 논란이 있었다. 많은 논란 끝에 최초 부가가치세법에서는 총 18개 품목을 부가가치세 면세로 규정하였다. 최초 면세의 범위는 물가상승 억제나 과세 편의성을 고려하여 설정되었는데 이러한 면세범위는 사회경제적인 변화에 맞추어 변화할 수밖에 없는 속성을 가진다.

1977년 7월 1일 부가가치세법이 시행될 당시 18개 품목으로 설정된 면세범위는 현재 19개 품목으로 규정되어 있다. 부가가치세법상 조문으로는 최초 부가가치세법에 비하여 크게 달라진 것은 없어 보인다. 그러나 부분적으로는 거의 해마다 부가가치세법상 면세범위는 바뀌어 왔다. 매년 면세범위는 조금씩 조정되어 왔지만 그 중에서도 비교적 큰 틀의 변화라고 할 수 있는 것들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 1981년과 1982년 부가가치세 도입과정에서 물가상승의 우려 때문에 면세범위를 지나치게 넓게 설정하였던 것을 도입 초기에 수정하고자 하였다. 사업용 부동산 임대용역은 당초 면세로 설정하였던 것을 과세로 전환하였으며 주택공사가 공급하는 주택도 민간기업과의 경쟁의 형평성을 고려하여 과세로 전환하였다.

둘째, 1998년 인적 용역 중 일부를 과세로 전환하였다. 과세로 전환된 인적 용역

은 변호사, 공인회계사, 세무사 등의 전문적인 인적 용역이다. 원래 인적 용역은 부가가치를 창출하는 요소 중의 하나로 보아서 도입 초기부터 면세의 범위에 포함되었다. 그러나 변호사 등은 고소득 자영업자로 인식되고 있어 일반적으로 영세한 사업자나 서민들을 위한 면세의 취지에 비추어 부적절한 면이 있었으며 이들에 대한 과세를 통해서 조세수입의 증대를 꾀할 수 있다고 보아 과세로 전환하였다. 1998년 이후 2004년에는 결혼상담업이나 동물훈련업 등의 인적 용역을 과세로 전환하였다. 또한 2005년에는 물적 설비를 갖춘 기업형 인적 용역에 대해 과세하는 원칙을 확립하였다. 이로써 모든 인적 용역이 면세였던 것에 비하여 현재는 물적 설비 없이 독립적으로 제공하는 개인적인 용역만을 면세대상으로 보고 있다.

셋째, 물적 설비를 갖춘 영리목적의 인적 용역을 과세대상으로 전환시킨 것과 마찬가지로 일부 의료용역도 면세에서 배제되었다. 보건의료용역은 사회적인 필수적 재화로 보아서 면세대상으로 규정하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 미용 목적의 성형수술이나 애완동물의 진료용역 등은 원래 의도했던 사회적인 필수용역이라고 보기 어렵다. 이러한 이유로 2011년부터 이들 용역은 면세에서 과세로 전환되었다.²⁷⁾

넷째, 2000년 후반부터 한국에서는 사회복지서비스에 대한 수요가 강하게 대두되었다. 이를 반영하여 사회적 약자인 여성, 노인 등을 위한 재화에 면세가 새롭게 적용되기 시작되었다. 2003년 여성위생용품에 대하여 면세가 적용되었고 2010년에는 노인주택에 대한 관리비용 등이 면세에 포함되었다. 또한 저출산에 대비하여 유아용품도 2008년부터 면세에 포함되었다.

2) 소규모 사업자 특례

부가가치세법을 제정할 당시부터 소규모 사업자에게 제공되는 특례의 방법과 범위를 어떻게 설정할 것인가는 논란이 되었다. 최초 부가가치세법을 입안할 때에는 도입 이전 영업세 방식을 소규모 사업자에게 그대로 적용하기로 하였으며 적용기준도

27) 그러나 정규언(2010)은 미용목적의 성형수술 의료용역을 과세에서 제외하는 것에 대해서 다음과 같은 이유로 반대 의사를 표시한 바 있다. 첫째, 상당수의 성형수술이 미용 목적 외에 치료 목적을 같이 하고 있어 외관상 이들의 구분이 어려우며, 둘째, 한의사, 피부과 등 다른 의료용역을 제외하고 성형수술만을 과세함으로써 조세중립성이 해치게 되며 셋째, 적용 첫 년도에 매입세액으로 인한 재정 부담을 가중시킬 것이며 넷째, 대부분의 성형병원들이 과세, 면세 겸영사업자가 되어 납세이행비용을 증가시키게 될 것이라는 것이다.

수입금액 연간 1,200만원 이하의 사업자로 하였다. 그러나 소규모 사업자에 대한 특례가 부가가치세법의 근본취지를 흔들고 부가가치세를 회피하는 온상이 되었다는 많은 비판에 시달려 왔으며 이에 대해서는 아직도 논란이 진행중이다.

최초 부가가치세 도입 시 과세특례제도로 출발하였던 소규모 사업자 특례는 1996년 종전 과세특례제도와 다른 간이과세제도가 도입됨으로써 큰 변화를 맞이하였다. 간이과세제도는 부가가치율에 따라 세액계산을 하기 때문에 사업자의 세부담이 합리적으로 이루어질 수 있고, 특히 거래여건상 세금계산서를 교부받기 어려운 사업자의 경우에는 부가가치율에 의해 세액계산을 하기 때문에 세부담이 큰 폭으로 줄어들게 된다. 따라서 세금계산서를 교부받지 못하는 사업자가 세부담을 줄이기 위해 위장으로 매입세금계산서를 구입하는 등의 불건전한 납세관행도 없어지게 될 것으로 기대하고 있었음을 알 수 있다. 이렇게 1996년 도입된 간이과세제도는 종전의 영세사업자를 위한 제도였던 과세특례제도와 비교하여 첫째, 매출액의 2%만을 부과하는 과세특례제도와는 달리 업종별로 세부담이 달라지고, 둘째, 각종 세액공제가 허용되며, 셋째, 세금계산서 제출의무 등 각종 납세절차상 부담이 크다. 결국, 간이과세제도는 과세특례에서 일반과세로 전환하는 부담이 크지 않도록 하기 위한 완충장치로 이용할 목적으로 도입하였음을 알 수 있다.

간이과세제도가 1996년 도입되면서 영세사업자를 위한 특례제도는 과세특례제도와 간이과세로 구분되어 2000년까지 운용되었다. 당시 과세특례자가 되기 위한 조건은 연간 공급가액 4,800만원 이하였으며 간이과세자가 되기 위한 조건은 연간 공급가액으로 1억 5천만원 이하였다. 2000년 마침내 과세특례자가 간이과세자로 흡수되면서 과세특례제도는 폐지되었고 간이과세자가 되기 위한 공급대가 조건도 4,800만원으로 인하되면서 오늘에 이르고 있다.

또한 간이과세자에게만 적용되는 부가가치세 납부면제기준금액은 최초 도입되었던 1977년 납부세액 기준으로 7,500원에서 1979년 10,000원, 1988년 20,000원, 1990년 40,000원, 1994년 60,000원, 1995년 120,000원, 1996년 240,000원으로 계속 인상되었던바, 과세특례제도가 폐지된 2000년 이후부터는 공급대가 기준으로 과세기간당 1,200만원(연 2,400만원)으로 정해진 후 아직까지 변동이 없다. 이는 사실상 그동안의 물가상승률을 감안하면 오히려 면세점이 낮아진 것과 같은 효과를 가져다 주었다고 할 수 있다.

간이과세자의 기준금액과 더불어 간이과세자가 배제되는 업종의 경우에도 조금씩 그 범위가 넓어지고 있다. 1999년에는 국세청장이 기존 사업자에 대해서도 지역, 규모, 업종 등을 고려하여 간이과세자를 배제할 수 있도록 하였으며 2006년에는 일반과세자로부터 양수한 사업에 대해서도 간이과세자가 될 수 없도록 하였다. 또한 2010년에는 기존에 이미 간이과세가 배제되어 있던 변호사, 공인회계사와 같은 전문직종의 영역에 약사, 한약사, 수의사를 포함시켰다.

3) 세금계산서

거래증빙인 세금계산서를 모든 거래마다 교부하고 교부받는 것은 부가가치세 제도의 핵심이다. 이러한 세금계산서를 어떻게 운용하는가는 부가가치세 제도 전반의 성패를 좌우할 만큼 중요한 문제였다.

거래단계에서 영수증을 주고받음으로써 근거과세를 확립하고자 하는 오래전부터 있어 왔다. 부가가치세가 도입되기 이전부터 우리나라의 과세당국은 각종 영수증 제도를 도입하고 복권 등의 유인제도를 통해서 근거과세를 위한 거래증빙 수수를 권장하여 왔다.

구체적으로 부가가치세 도입 이전의 거래증빙으로서는 관인영수증(1969.9~1971.12), 표준영수증(1973.11~1975.1), 표준계산서(1975.1~1977.6) 등이 있었다. 이렇게 과세당국이 거래증빙 수취를 다양한 수단으로 권장했음에도 불구하고 부가가치세가 도입되는 시점까지도 거래증빙을 수취하는 것은 아직까지 정착되지 못하고 있었다.

부가가치세를 도입하면서 과세당국에서 가장 관심을 가진 것은 이러한 제도를 통하여 거래증빙 수취를 정착시키는 일이었다. 이에 따라 영업세 시절의 표준계산서를 세금계산서로 명칭을 변경하고 재화나 용역을 공급하는 사업자가 총 4매를 작성하여 공급받는 사업자에게 2매를 교부하도록 하였다. 그리고 공급 사업자와 공급받은 사업자는 자신이 교부하거나 교부받은 세금계산서 중 1매를 세무서에 제출하도록 하여 사후 검증을 받도록 하였다.

연도별 개정연혁을 보면 초기에는 부가가치세법 규정에서 미비한 점을 보완하기 위한 수차례의 개정이 있었음을 알 수 있다. 그 다음으로 주목해야 할 것은 1995년 세법개정에서 세금계산서를 최초 4매를 작성하도록 했던 것에서 2매로 줄이고 대

신에 세금계산서합계표를 작성하도록 한 것이다. 이는 납세자의 번거로움을 감소시키기 위한 조치로 보인다.²⁸⁾

부가가치세 변천과정 중 가장 획기적인 것은 전자세금계산서의 도입이다. 전자세금계산서 도입에 대해 연도별로 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

1997년 전자세금계산서는 전자계산조직을 통해 전자문서로 상거래증빙을 교환하는 경우에 세금계산서를 별도로 작성·보관해야 하는 불편을 해소하여 납세편의를 도모한다는 취지에서 처음으로 도입되었다. 이는 통신망을 이용하여 세금계산서의 필요적 기재사항을 거래 상대방에게 전송하고 이를 전산조직 내에 보관한다는 취지이다.

2001년 인터넷의 급속한 보급에 따라 인터넷을 이용한 교부 및 보관을 허용하게 되었다. 즉, 인터넷의 인증시스템을 이용하여 세금계산서의 필수 기재사항을 전송하고 보관하거나 이를 대행하도록 하는 방법을 허용하게 되었다.

2009년에는 당초 사업자의 편의를 도모하기 위하여 선택사항으로 두었던 전자세금계산서의 발행을 법인사업자에 대해서 의무사항으로 전환하였다. 즉, 법인사업자에게 전자세금계산서 발행을 강제화하고 전자세금계산서 교부내역을 다음달 15일까지 과세당국의 전산망으로 전송하도록 하였으며 만일 이를 지키지 않은 경우에는 공급가액의 1%를 가산세로 부과하였다. 한편 이러한 강제화에 따른 사업자들의 불편을 최소화하고자 이들 사업자에 대해서는 세금계산서 보관의무 및 세금계산서합계표 제출의무를 면제하고 교부건당 100원의 세액공제를 해주기로 하였다.

2011년부터는 전자세금계산서 발급 의무자를 확대하여 기존의 법인사업자에 복식부기의무자인 개인사업자를 추가하였다.

세금계산서와 관련한 가산세 규정도 연도별로 조금씩 변동이 있었다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

1996년에는 그동안 지나치게 엄격하게 적용되어 오던 매출처별 세금계산서합계표 가산세 규정을 완화하여 착오로 기재된 것이 분명한 경우에는 가산세를 부과하지 않기로 하였다.

28) 강만수 전 재경부 장관은 부가가치세 도입 시 세금계산서를 4매 작성하도록 한 것에 대해서 우리나라 국세청이 세계 최대의 기장회사가 되었다는 조롱을 받았다고 기술한다. 그리고 그는 자신이 세제실장으로 있으면서 직접 세금계산서를 2매 작성하도록 바꾸어 납세자의 번거로움을 크게 덜어주었음을 기술하고 있다(강만수, 2007).

2002년에는 매입처별 세금계산서합계표가 착오로 기재되었다고 하더라도 이것이 교부받은 세금계산서에 의해서 입증되는 경우에는 매입세액공제를 허용하기로 하였다.

2007년에는 세금계산서 발행 기피 및 위장세금계산서 발행을 근절하여 건전한 상거래 정착 및 과세의 공평성 제고를 위하여 세금계산서 미교부, 가공(위장)세금계산서 교부 등 고의로 거래질서를 문란하게 하는 행위에 대해 가산세를 부과하기로 하고 세금계산서를 교부하지 않거나 위장세금계산서를 교부하는 경우에 대해서는 공급대가에 대한 가산세율을 종전 1%에서 2%로 인상하였다.

2011년에는 공급받는 자를 허위로 기재한 세금계산서를 위장 세금계산서로 간주하고 공급대가의 2%를 가산세로 부과하기로 하였다. 또한 사업자가 아닌 자가 발행하는 세금계산서에 대해서도 공급대가의 2%의 가산세를 부과하기로 하였다. 이와 같은 조치는 실질적인 사업을 수행하지 않고 세금계산서만을 발행하는 자료상을 근절하기 위함이다.

4) 금전등록기, 신용카드 등에 대한 세제지원

부가가치세법에서는 사업자에 대한 과세표준 양성화 정책과 장부기장 유인정책의 일환으로 금전등록기와 신용카드 등에 대한 세제혜택을 부여하고 있다. 금전등록기와 신용카드 등에 대한 세제혜택은 크게 사업자에 대한 세제지원과 사업자의 재화나 용역을 구매한 소비자에 대한 세제지원으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 금전등록기와 신용카드 등에 대한 세제지원은 소비지출 수단의 변화와 함께 부가가치세 과세표준 양성화와 관련하여 차지하는 비중이 매우 중요하다고 할 수 있다.

부가가치세법 제정 당시 과세표준 양성화와 장부기장 유인으로 소매업, 음식숙박업, 용역업, 사회 및 개인서비스업을 영위하는 사업자에 대하여 금전등록기 설치를 의무화하였다. 특히 세금계산서를 교부하지 않아 매출액이 확인되지 않는 소매상 등에게 금전등록기 사용을 권장하는 차원에서 도입하게 되었다. 또한 해당 사업을 하고자 하는 자에게도 사업개시 전에 금전등록기 설치를 강제화하였다. 다만, 과세표준 양성화에 따른 세부담의 증가를 고려하여 금전등록기에 의한 계산서를 교부하는 경우 공급대가의 1,000분의 5를 세액공제하도록 하였다. 장부기장에 대한 유인정책의 일환으로 금전등록기에 의한 계산서를 교부하고 감사테이프를 보관하는 경우

기장을 이행한 것으로 보도록 하였으며, 계산서에 공급받는 자와 부가가치세액을 별도로 기재하고 확인한 경우 매입세액 공제를 받을 수 있도록 하였다. 또한, 금전등록기를 설치한 자는 현금수입을 기준으로 부가가치세를 부과할 수 있도록 하였다. 그러나 행정적인 규제의 차원에서 인허가 사업을 영위하는 경우 금전등록기를 설치한 자가 계산서를 교부하지 않거나 공급대가를 고의로 조작하는 경우 사업의 정지 또는 취소를 허가관청에 요구할 수 있도록 하였다. 이러한 사업자에 대한 세제지원 외에도 과세표준의 양성화 측면에서 사업자에게 재화나 용역을 구매한 소비자의 경우에도 금전등록기 계산서를 교부받아 정부에 제출한 자에 대하여 당해 공급대가의 100분의 1에 상당하는 금액을 보상금으로 지급할 수 있도록 하는 혜택을 부여하였다.

금전등록기에 대한 세제지원은 제정 이후 많은 변화를 겪었다. 1980년 개정을 통하여 금전등록기에 대한 보상금 규정을 삭제하였다. 1984년부터는 금전등록기 설치의무자에 장부기장 유인의 효과가 없는 법인과 복식부기의무자를 제외하였으며, 1994년부터는 금전등록기의 설치를 완전히 자유화하게 되었다. 이러한 금전등록기 설치의 자유화에 맞추어 기존의 금전등록기에 대한 정책에서 벗어나 신용카드발행세액 공제제도를 신설하여 금전등록기를 대신하여 신용카드를 활성화하는 정책을 실시하게 된다. 또한, 1995년 개정에 따라 신용카드의 세액공제율은 상향하는 대신 금전등록기를 조작하여 과세표준을 누락신고하는 행위를 통제하기가 어렵기 때문에 금전등록기에 대한 세액공제는 폐지하였다. 이후 1999년 개정에서는 신용카드 거래로 유도하고, 상호대사 기능이 미흡하여 매입세액 부당공제의 소지가 큰 금전등록기 계산서에 의한 매입세액공제 규정도 삭제되었다. 따라서 현행 법령상으로는 금전등록기에 대한 세제혜택은 감사테이프 보관하는 경우 기장을 이행한 것으로 보는 규정과 현금수입 기준으로 과세표준을 계산하여 부가가치세를 부과할 수 있는 혜택만 존재하고 있다. 소비 결제수단이 신용카드로 활성화됨에 따라 금전등록기에 대한 세제혜택은 대폭 축소되었다.

금전등록기에 대한 세제지원이 축소된 것을 대신하여 1993년 부가가치세법 개정을 통하여 신용카드 사용에 따른 과세자료의 양성화 정책과 세제지원을 시작하게 되었다. 이후 1995년 개정을 통하여 금전등록기 세액공제는 폐지하는 대신 신용카드 세액공제율은 기존의 1,000분의 5에서 100분의 1로 상향 조정하게 되었다. 1999년 개정에서는 세액공제의 대상이 되는 신용카드매출전표에 직불카드영수증도 포함하여

세제지원을 확대하였으나, 공제한도를 연 300만원으로 한정하게 되었다. 2000년 개정에서는 신용카드 세액공제의 범위를 최종소비자를 대상으로 하는 개인사업자로 확대하여 과세표준 양성화를 유도하였으며, 공제율도 100분의 2로 상향하고 공제한도도 연간 500만원으로 확대하였다. 또한 신용카드영수증 복권제도도 도입하여 신용카드 사용자에 대한 세제 지원도 추가되었다. 2002년 개정에서는 인터넷에 의한 전자상거래에서 전자화폐의 결제비중이 증대되어 전자화폐로 결제하는 경우에도 신용카드와 동일하게 거래내역이 파악되므로 전자적 결제수단에 대한 세액공제도 신설하였으며, 2004년 개정에서는 현금영수증 매출분과 기명식 선불카드도 신용카드 세액공제의 대상에 포함하였다. 이와 같이 소비결제의 수단의 변화에 따라 신용카드 세액공제의 대상은 많은 변화를 가져오게 되었다.

그러나, 이러한 신용카드 등에 대한 세제지원도 신용카드의 사용이 상당부분 정착됨에 따라 2004년 개정을 통하여 세액공제율을 100분의 1로 하향함으로써 사업자에 대한 지원을 점차 축소하게 되었다. 이후에는 음식·숙박업계가 내수 부진으로 인하여 어려움을 겪고 있음을 감안하여 음식숙박업을 영위하는 간이과세자의 경우에는 일반 업종에 비하여 세액공제율을 상향조정하여 우대하는 조치를 취하고 있다. 2005년 개정을 통하여 음식·숙박업을 영위하는 간이과세자는 일반업종의 세액공제율 100분의 1에 비하여 높은 100분의 1.5의 공제율을 적용하도록 하였다. 현행 법령상으로도 일반업종이 100분의 1.3의 세액공제율을 적용하는 반면, 간이과세자인 음식·숙박업자의 경우에는 그보다 높은 100분의 2.6의 세액공제율을 적용하고 있다. 신용카드 사용자에 대한 부가가치세법상 세제 지원도 2000년에 신용카드 복권제도가 신설된 이후 2006년에 신용카드를 제외한 현금영수증, 직불카드영수증에 대하여만 인정하였던 것을 2010년 개정을 통하여 관련 조항이 삭제됨으로써 폐지되었다.

마. 부가가치세 도입에 대한 평가와 결론

부가가치세가 1977년 7월 1일 시행된 지 이제 35년이 경과하였다. 도입 당시 많은 논란에도 불구하고 부가가치세가 무사히 정착하였고 이제 그 누구도 부가가치세를 폐지해야 한다고 주장하는 사람은 없다. 지금 부가가치세는 우리나라의 대표적 간접세이고 내국세수의 40% 가까운 세수 비중을 차지하고 있으며 2010년 기준으로 부가가치세는 약 49조원, 개별소비세 5조원의 세수를 올리고 있어 단일세목으로

가장 큰 세수를 가져오는 세목이 되었다. 본항에서는 부가가치세 도입에 대한 평가와 함께 시사점과 결론을 내리도록 한다.

1) 부가가치세 도입의 평가

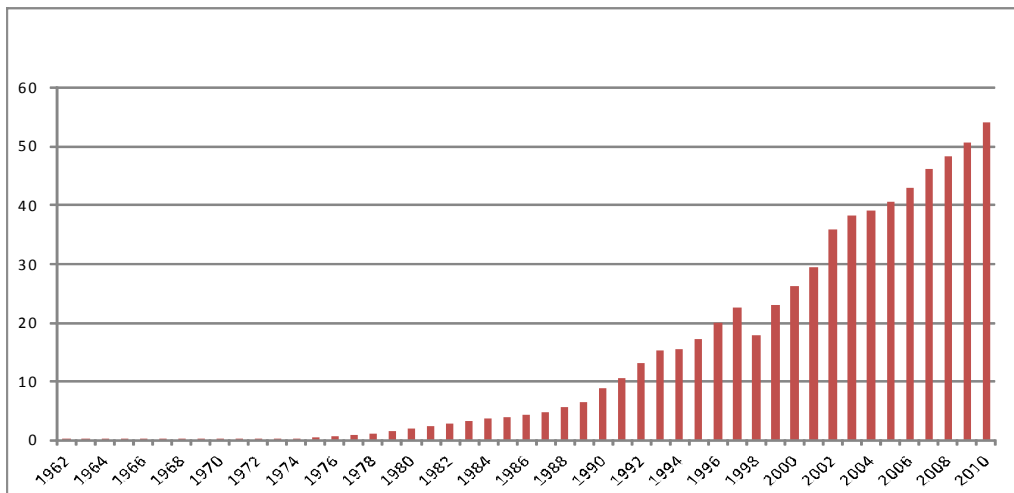
가) 세수 측면에서의 평가

부가가치세 도입이 과연 성공적이었는가를 객관적으로 평가하기는 매우 어렵다. 다만 부가가치세가 도입된 이후 얼마나 많은 세수가 확보되었는지를 살펴봄으로써 성공 여부를 간접적으로 확인해볼 수 있을 것이다.

우선 가장 단순하게 간접세의 세수 규모를 살펴보면 아래의 [그림 IV-2-1]과 같다. 부가가치세가 도입되기 이전인 1976년까지는 영업세, 물품세 등 8개 간접세의 합계이며 1978년부터는 부가가치세와 특별소비세의 합계를 나타낸다. 이를 보면 부가가치세가 도입되기 이전인 1976년 간접세수 규모는 6,600억원이었는데 1977년 부가가치세가 도입되면서 8,800억원으로 증가하였고 1978년에는 1조 1,600억원으로 마침내 1조원을 돌파하였으며, 2010년 현재 54조원에 이르고 있다. 이렇게 간접세수 규모는 엄청나게 증가하였지만 부가가치세 도입이 간접세수에 미치는 영향은 그렇게 뚜렷하지 않다. 이는 당초 부가가치세의 도입 목적이 직접적인 세수증대보다는 근거과세 확립을 통한 우회적인 세수증대를 목적으로 삼았기 때문이다.

[그림 IV-2-1] 간접세의 세수 규모(1962~2010)

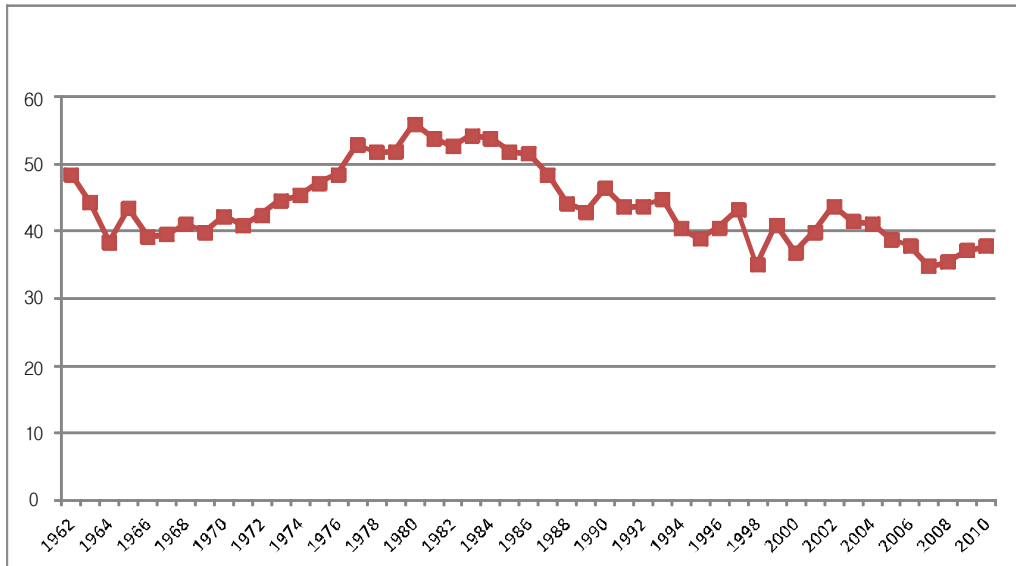
(단위: 조원)



아래의 [그림 IV-2-2]는 1962년부터 2010년까지 내국세 중에서 간접세가 차지하는 비중을 보여준다. 이를 보면 우리나라의 간접세가 내국세에서 차지하는 비중은 부가가치세가 도입된 1977년 기점으로 1986년까지 50%를 초과하고 있었으며 그 이후 비중은 점차로 감소하여 2010년 현재 37%에 이르고 있다. 매년 비중이 증가한 폭을 보면 부가가치세 도입이 특별한 계기를 가져왔다고는 보여지지 않는다. 다만 부가가치세가 도입된 1977년 간접세가 차지하는 비중이 48%에서 52%로 상승한 것을 알 수 있다.

[그림 IV-2-2] 내국세에서 차지하는 간접세 비중(1962~2010)

(단위: %)



물론 간접세 세수 비중은 부가가치세가 도입되기 이전에도 컸으며 부가가치세 도입 이전 8개 간접세수 규모는 소득세와 법인세보다 훨씬 컸다. 또한 부가가치세 도입의 성공 여부를 단지 세수 규모나 비중으로만 평가할 수도 없을 것이다. 그러나 부가가치세가 도입되기 이전 8개로 분리되어 있던 간접세가 부가가치세와 특별소비세로 통합되었고 이를 통해서 이전의 간접세수 규모나 비중이 변함없이 유지되었다는 것은 단순한 세제를 통해서 동일한 세수 규모를 달성하였다는 의미로 받아들여질 수 있으며 부가가치세 도입이 세제운용의 효율성을 제고시켰다는 점으로 평가할 수 있을 것이다.

나) 세무행정 측면에서의 평가

앞서 설명한 바와 같이 부가가치세 도입의 목적은 단순하게 세수 증대에만 있었던 것은 아니었다. 즉, 부가가치세 도입으로 근거과세를 실현하고 과세기반을 넓히고자 하는 의도가 있었던 것은 명백하다. 이런 면에서 보면 부가가치세 도입의 성공 여부를 단순히 세수만 가지고 평가하기보다는 세무행정에 대한 기여도 측면에서도 평가가 이루어져야 할 것이다.

부가가치세 도입이 가져온 가장 큰 긍정적인 효과는 세금계산서 수수 관행을 정착시킴으로써 근거과세의 기틀을 마련했다는 데 있다. 물론 아직도 세금계산서를 발행하지 않는 간이과세자의 수가 상당한 비중을 차지하고 있으며 세금계산서를 둘러싼 조세회피가 끊이지 않고 있다. 그러나 적어도 최종소비자를 상대하지 않는 중간단계의 사업자들에게는 매출시점에서 세금계산서를 교부하고 매입세금계산서를 교부받는 관행은 정착되었다고 평가할 수 있다. 그리고 최근 전자세금계산서의 도입은 이러한 경향을 더욱 촉진시킬 수 있을 것으로 기대한다.

2) 시사점 및 결론

본 연구에서는 우리나라의 부가가치세 도입 과정을 살펴보고 부가가치세 도입을 평가하고자 하였다. 이를 위하여 부가가치세 도입부터 현재에 이르기까지의 시기를 세 개로 구분하였는데 제1기는 부가가치세 도입이 최초 결정된 1971년부터 부가가치세 최초 법안이 확정되었던 1976년 8월까지이다. 그리고 제2기는 부가가치세 법안이 확정된 시점부터 1977년 7월 1일 부가가치세가 시행되었던 시점까지로 설정하였다. 그리고 마지막으로 제3기는 부가가치세 시행일부터 현재까지이다.

‘나’항에서는 제1기를 중점적으로 다루었다. 여기에서는 부가가치세 도입을 결정하게 된 배경과 과정에 대해서 집중적으로 고찰하고자 하였다. 우리나라에서 부가가치세를 도입하게 된 가장 근본적인 이유는 경제개발에 따른 세수 확보에 있지만 단순히 세율 인상을 통한 세수 확보가 아닌 부가가치세 도입을 통한 세수기반 확대를 이용하여 간접적인 세수증대 효과를 보고자 하였다는 점이 중요하다. 이러한 목적 설정은 부가가치세 도입에 대한 명분을 제공하였으며 새로운 세제 도입에 따른 저항을 최소화할 수 있었다고 평가할 수 있다. 또한 이 시기에서는 부가가치세 도입의 타당성을 조사하기 위하여 외국의 조세전문가를 초빙하여 자문을 받았으며 해

외시찰 등을 통해서 면밀하게 부가가치세 도입의 타당성을 검토하였음을 알 수 있었다. 이를 통해서 당시 부가가치세 도입에 대한 사전준비가 상당히 치밀하게 진행되었음을 파악할 수 있었다.

또한 ‘나’항에서는 1976년 1월 부가가치세 도입이 공식적으로 발표된 이후의 논란과 최초 부가가치세법에 대한 정부안에 대해 기술하였다. 처음 부가가치세법에 대한 정부안은 사실상 오늘날 부가가치세법과 크게 다르지 않다. 이를 보면 부가가치세법을 입안하면서 가장 큰 고민은 부가가치세로 대체할 간접세목과 세율의 결정이 있었음을 알 수 있다. 그리고 이 시점에서 가장 핵심적인 결정은 부가가치세 세율을 단일세율로 하고 특별소비세 신설을 통해서 역진성을 완화하는 것이었으며 그 근간은 지금도 존속되고 있다.

‘다’항에서는 제2기를 다루었는데 부가가치세 도입이 공식적으로 발표된 이후 시행될 때까지의 과정을 보여주고자 하였다. 막상 부가가치세 도입이 발표되자 그때까지 잠잠하던 여론은 부정적으로 돌변하였고 엄청난 반대에 부딪치게 되었다. 가장 많은 주장은 부가가치세가 물가를 상승시킨다는 우려였고 또한 거래증빙을 주고받는 것이 정착되어 있지 않아서 아직 여건이 미성숙하다는 것이었다. 그러나 엄청난 반대여론에서도 부가가치세 도입 자체를 반대하는 의견이 극소수였음은 주목할 필요가 있다. 대부분 여론은 부가가치세 도입을 연기하자는 것이었고 도입 자체를 반대하는 주장은 극히 드물었다. 따라서 이는 부가가치세 도입의 명분에 대해서는 당시 누구도 반대하기가 어려웠음을 보여준다. 또한 부가가치세가 국회를 통과한 후에 시행되기까지 정부는 엄청난 행정력을 동원하여 부가가치세가 원활하게 정착되도록 노력하였다. 여기에는 단순한 강제적인 행정규제뿐만 아니라 여론을 설득하기 위한 홍보 노력 또한 게을리하지 않았음을 알 수 있다. 이는 단순히 부가가치세가 수많은 반대를 극복하고 도입된 것이 군사정권에서 볼 수 있는 밀어붙이기식 정책 때문만은 아니었음을 보여주는 것이다. 즉, 부가가치세가 무사하게 도입되어 시행에 이르기까지는 새로운 세제 도입에 대한 정부의 의지도 확고하였으며 부작용을 최소화하기 위한 다양한 조치들이 전개되었고 여론을 향한 엄청난 홍보도 전개되었던 것이다. 이는 초기 부가가치세가 정착하게 된 가장 중요한 요인이라고 생각할 수 있다.

‘라’항에서는 제3기를 다루었다. 부가가치세가 도입된 후 지금까지 있었던 주요 개정사항들을 살펴보고 초기의 부가가치세가 현재의 모습을 갖추기까지의 과정을

보여준다. 여기에서는 면세, 소규모 사업자 특례, 세금계산서, 금전등록기와 신용카드세액공제로 세분화하여 개정연혁을 살펴보고 개정의 사유를 고찰해보았다.

부가가치세는 도입 당시 일부 선진국에서만 실시하고 있었고 미국이나 일본과 같은 국가에서조차 도입할 엄두를 내지 못하고 있던 세제였다. 이러한 세제를 우리나라에서 도입하고자 한 것은 거의 무모한 도전에 가까웠다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 1971년 도입을 검토하기 시작한 이후 1977년 7월 1일 시행까지 불과 6년이라는 짧은 시간에 부가가치세가 도입되었다. 이렇게 짧은 준비기간에도 불구하고 부가가치세는 무사히 정착되어 오늘날 우리나라 세수의 상당부분을 충당하는 가장 큰 세목으로 성장하였다. 부가가치세 도입 과정은 새로운 세제가 도입되고 정착하는데 소요되는 과정을 압축하여 보여준다. 본 연구에서는 이러한 과정을 살펴봄으로써 새로운 세제나 기존의 세제를 개선하는 데 필요한 시사점을 제공한다.

본 연구에서는 1990년대 재무부 주관으로 작성된 부가가치세제사, 그리고 부가가치세 도입 당시 실무를 맡았던 담당자들과의 면담이나 회고록 등을 중심으로 논의를 전개하였다. 이는 부가가치세 도입을 주도했던 측의 의도와 노력을 파악할 수 있도록 해준다. 그렇지만 이는 역으로 본 연구의 한계이기도 하다. 본 연구에서는 당시 부가가치세 도입에 부정적 입장을 취했던 인사들과의 면담을 하지 못하였고 당시 실제 많은 사업자들의 부가가치세 도입에 대한 시각을 알 수 없었다. 이는 본 연구가 부가가치세 도입을 주도했던 정부 측 시각 위주로 편향된 관점을 가졌을 위험을 보여준다.²⁹⁾ 다만 이를 보완하기 위하여 부가가치세 도입부터 시행까지의 신문보도 내용을 집중적으로 검토하였으며 이를 통해서 너무 일방적인 시각을 가지는 것을 일부 보완할 수 있을 것으로 기대한다.

29) 1977년 부가가치세법 시행 이후 치루어진 총선거에서 득표율에서 여당이 야당에게 1% 뒤진 것을 부가가치세 도입의 결과로 해석하기도 한다. 이는 당시 부가가치세법이 그만큼 일반대중에게 인기가 없었다는 것을 보여주는 것이다.

참고문헌

- 강만수, 『현장에서 본 한국경제 30년-부가세에서 IMF까지』, 삼성경제연구소, 2007
- 국세청, 『국세통계연보』, 2010
- 배도, 『소중한 인연들, 감사하는 마음』, 삶과 꿈, 2002
- 이성식, 「부가가치세제의 합리적 개선방안에 대한 연구」, 서울시립대학교 세무전문대학원
박사학위 논문, 2005
- 정규언, 「의료용역 중 미용성형수술에 대한 부가가치세 면세 폐지의 타당성 검토」, 『세무와 회계저널』 제11권 제2호, 2010, pp. 239~263.
- 재무부, 『부가가치세제사』, 재무부, 1990
- _____, 『한국세제사』, 재무부, 1979

3. 소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도

가. 서론

우리나라뿐만 아니라 대부분 나라들의 부가가치세제도는 세금계산서 수수와 이를 기초로 한 장부 기장의 의무를 이행하기 어려운 일정 규모 이하의 소규모 사업자에 대하여는 납세절차를 간소화해주는 특례제도를 두고 있다. 납세절차의 간소화로 이들의 납세순응비용을 줄이고 동시에 과세당국의 징세비용을 절감하기 위한 것이다. 이러한 납세절차 간소화에 목적을 둔 소규모 사업자에 대한 특례제도는 그러나 어쩌면 필연적으로 동 제도를 세부담 자체를 줄여주기 위하여 고안된 제도로 오해하는 납세자들과의 마찰로 점철되는 세제운영사 내지는 세제변천사를 가지게 된다. 동 연구에서는 이 소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도가 1977년 부가가치세의 도입 이래 우리나라의 경제환경에서 시기적으로 어떻게 변화하여 왔는지를 살펴보고자 한다.

본 보고서의 내용 구성은 다음과 같다. 우선 서론에 이어지는 ‘나’항에서는 소규모 사업자 관련 부가가치세 제도 변화의 큰 줄거리를 살펴본다. ‘다’항에서는 부가가치세 도입시기인 1977년의 제도에서 과세특례제도의 내용과 제도 운영이 당시의 경제사회적 배경에서 어떻게 자리잡고 있었는지를 서술한다. 그리고 이어지는 ‘라’항에서는 간이과세제도를 도입하기 직전인 1994년까지 부가가치세가 정착되는 과정에서 소규모 사업자에 대한 과세규정이 어떻게 변화하였는지를 설명한다. ‘마’항에서는 간이과세제도가 도입된 1995년 이후 과세특례제도가 폐지될 때까지 두 가지 제도가 병존하던 시기의 제도와 시대적 배경을 다루며 ‘바’항에서는 1999년 과세특례제도가 폐지된 이후의 사안에 대하여 서술하고 결론 부분이 그 뒤를 따른다.

나. 소규모 사업자 관련 부가가치세 제도 변화의 개요(연혁)

본항에서는 소규모 사업자 관련 부가가치세 제도가 어떻게 변화하여 왔는지의 연혁을 큰 줄거리만 살펴보기로 한다.

1977년 7월 우리나라에서 부가가치세가 처음 시행될 때부터 소규모 사업자를 위한 과세특례제도는 존재하였으며 연간 매출액 규모를 기준으로 하여 1,200만원 미

만의 사업자에 대해 적용하였다.

여러 차례의 제도 개정을 거치면서 과세특례 적용의 기준이 되는 연간매출액 규모 등은 변화하였으나 과세특례제도의 기본 골격은 그대로 유지되다가 1995년 12월 과세특례자에 대한 부가가치세 소액부징수 납부세액은 12만원에서 24만원으로 상향조정되고, 과세특례 기준금액은 3,600만원에서 4,800만원(대리·중개·주선·위탁매매 및 도급은 1,200만원)으로 상향조정되었다. 그리고 연매출액이 1억 5천만원 미만인 개인사업자에 대하여는 업종별 부가가치율에 의하여 납부세액을 계산하는 간이과세제도를 도입하였다. 그리하여 소규모 사업자에 대한 특례과세제도는 간이과세제도와 과세특례제도의 두 가지 종류의 과세방식으로 나누어지게 되었다.

1998년 12월 종래 기존 사업자에 대하여는 업종에 따라 간이과세 또는 과세특례제도를 적용하지 아니하도록 하던 것을, 같은 업종이라도 사업의 규모 및 사업장의 소재지에 따라 간이과세 또는 과세특례제도를 적용하지 아니할 수 있도록 하였다.

1999년 12월에는 과세특례제도의 구조가 다시 한번 크게 개편되었다. 1999년 말의 세법 개정으로 2000년 7월 1일부터는 간이과세자는 일반과세자로 흡수되고 과세특례자는 간이과세의 방법에 의하여 과세되도록 하였다. 연간매출액 4,800만원 미만의 과세특례자에 대한 과세방식을 업종별 부가가치율 20%, 30%, 40%에 의한 간이과세방식으로 변경시켰으며, 대리중개업, 창고업, 인적용역 등 부가가치율이 높아 1,200만원의 차별화된 기준을 적용받던 제도도 폐지되었다.

2000년의 제도 개편 이후 간이과세제도의 세부적인 사항에는 다소 변동이 있으나 큰 골격은 그대로 유지되면서 2012년 현재까지 유지되고 있다.

다. 부가가치세 도입시기의 과세특례제도(1977년)

1) 제도 도입의 경제사회적 배경

1997년 부가가치세제도의 도입 당시 우리나라의 경제 현실에서 연간 매출액이 일정 규모에 미달하는 소규모 영세사업자가 전체 사업자들의 절대 다수를 차지하고 있었다. 뿐만 아니라 이들 소규모 영세사업자들은 세법에 대한 지식이 부족하여 세금계산이나 세금계산서 작성, 교부, 장부의 기장 등을 수행할 능력이 현저히 부족한 실정이었다.³⁰⁾ 이러한 납세 현실에서 세금계산서의 작성, 교부, 장부의 기장,

비치 등의 각종 납세협력의무의 이행을 요구하는 정상적인 부가가치세 과세방식을 이들 영세한 사업자에게 그대로 적용시키는 것은 무리한 상황이었다. 결과적으로 소규모 사업자에 대한 세무행정상의 효과적인 관리도 곤란했으므로 이들의 납세협력비용과 세무당국의 세무행정비용을 줄여주기 위하여 소규모 사업자들을 정규의 부가가치세 과세권에 포함시키지 아니하고 특별한 취급을 해야 할 필요성이 존재하였던 것이다.

그러나 과세특례제도 설정의 기본적 취지는 납세협력 의무의 이행능력이 부족한 소규모 사업자에게 납세협력의무의 수준을 완화시켜 줌으로써 그들의 납세협력 비용을 경감시켜 주고자 하는 것으로서 조세부담 자체를 완화해 주기 위한 제도를 구상한 것은 아니었다. 부가가치세 제도의 도입 당시 소규모 사업자에 대하여 적용될 특례제도의 진정한 의도와 기능에 대하여 알 수 있는 자료는 재무부의 요청에 따라 1976년 6월 11일에 국세에 대한 자문기구인 조세제도심의위원회가 세제개혁안에 대하여 심의한 내용을 제출한 최종 심의 보고서이다.³¹⁾ 동 보고서에 따르면 위원회의 위원들은 연간 거래금액이 일정액 미만인 개인 소규모 사업자에 대하여 구 영업세제하에서와 같이 매출액에 일정률을 곱하여 세액을 계산하는 외형계산방식을 적용하는 것이 바람직하다는 의견에 일치로 보았으며 이 경우 동 조세부담이 부가가치세의 일반적 과세방식에 의하여 과세되는 경우와 동일하게 시행되어야 한다는 점이 강조되었다.

부가가치세를 도입할 당시에 과세특례제도 대상자와 그 뒤 시기의 대상자들에 대한 통계를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 IV-3-1〉 과세특례자 비중 비교

(단위: 천명, 억원, %)

구분		일반과세자	과세특례자	합계	과세특례 비율
1978	인 원	213	685	908	76.5
	세수액	6,293	599	6,892	8.7
1995	인 원	1,254	1,273	2,527	50.4
	세수액	151,580	1,392	152,972	0.9

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도; 국세청, 『국세청 30년사』, 1996

30) 최명근(2000)

31) 재무부(1990)

1978년 당시 과세특례자가 전체 사업자에서 차지하는 비중은 76.5%로서 네 명의 사업자 중에 세 명은 과세특례자였다. 부가가치세의 소규모 사업자 관련제도에서 커다란 변화가 있기 직전인 1995년에는 이 비율이 50.4% 정도로, 즉 두 명의 사업자 중에 한 명은 과세특례자일 정도로 줄어들었으나 여전히 매우 높은 비중을 차지했던 것을 알 수 있다.

2) 제도 도입과정의 고려 사항

가) 소규모 사업자에 대한 과세특례방식의 결정과정

과세특례제도를 도입하면서 우리나라 정부는 소규모 사업자에게 대하여 특별하게 과세 취급하는 방식과 관련하여 외국의 입법 예를 참고하였다. 외국에서는 소규모 사업자에 대한 부가가치세 징수가 크게 두 가지 방식으로 행해지고 있었는데 첫째는 일정수준 이하의 소규모 사업자에 대해서는 면세함으로써 처음부터 부가가치세권 밖에 두는 방식이었고, 둘째는 소규모 사업자도 일단 부가가치세권 내에 포함은 시키되 일반과세방식을 채택하지 않고 세금계산서의 교무, 기장, 세액의 계산 등을 간편하게 하도록 방식이다. 전자에 해당하는 국가는 영국 등이고 후자에 해당하는 국가는 독일, 프랑스 등이었다.

전자의 방식은 일반소비세가 없는 국가에서 부가가치세를 새로운 세목으로 도입하는 경우에 적합한 방식으로서 납세자의 수가 크게 증가하여 행정부담은 과중해지면서도, 이들의 세수기여도가 적은 경우에 해당하는 것이다. 그러나 이 방식에 의할 경우 결국 소규모 사업자를 면세함에 따른 과세형평 및 조세중립성 측면 등에서 부정적 효과가 가장 큰 문제로 대두될 것으로 보았다. 이에 비하여 후자의 방식은 부가가치세를 기존의 일반소비세의 대체세로서 도입하는 경우에 적합한 방식으로, 납세협력비용이나 행정비용을 대폭 경감하면서 일반과세사업자와 과세형평을 유지할 수 있는 것이다.³²⁾

우리나라의 경우 구 영업세제하에서 소규모 사업자에 대하여도 과세하고 있었으므로 정부는 이들이 익숙해져 있는 영업세 과세방식 즉, 외형과세방식에 의하여 이들을 과세권 내에 두기로 결정함으로써, 독일형의 과세특례제도를 채택하게 되었다.

32) 재무부(1990)

결과적으로 기존의 과세방식과 유사하므로 납세자의 적응이 용이하였고 세수 측면에서도 면세방식보다 유리한 것이었다.

나) 소규모 사업자의 범위 설정에 대한 결정 과정

소규모 사업자에 대한 과세 여부 및 과세방식이 결정된 다음 단계에서 중요한 사항은 소규모 사업자의 범위 설정의 문제였다. 우리 정부는 소규모 사업자의 범위의 설정에 있어서 다음 요소를 고려하였다. 첫째, 우리나라 사업자의 경우 세금계산서 교부, 기장 등 납세협력능력 수준은 전반적으로 낮은 것으로 판단하였다. 특히 유럽국가들의 동일규모 사업자와 비교할 때 크게 낮은 수준으로 보았다. 따라서 이러한 사업자에 대하여는 일단 외형과세방식을 유지하면서 부가가치세제의 실시에 따른 적응능력의 제고에 따라 단계적으로 부가가치세 일반과세제도에 포함시키도록 하고 당장은 새로운 세제의 도입에 따른 정치·경제·사회적 측면의 충격을 최소화하면서 부가가치세 제도의 실행 의의를 상실하지 않는 범위 내에서 동 세제의 수용도를 제고하는 것이 필요하다고 보았다.³³⁾

정부는 이러한 경제 환경을 고려하여 과세특례를 적용받을 수 있는 소규모 사업자의 범위를 당시 유럽국가들에서 채택한 기준금액보다 다소 높은 수준인 연간매출액 1,200만원으로 책정하였다. 다만, 일부에서는 특례적용 기준금액을 보다 인상해야 한다는 주장이 있었다. 영업세제하에서는 자동부과율 적용 대상한도인 연간 1,500만원 수준이 되어야 한다는 의견이 그 대표적인 것이었다. 그러나 이 기준을 따를 경우 납세의무자의 거의 전부가 과세특례자로 되고, 그 결과 부가가치세제 실행 의미가 퇴색될 것이라는 점 때문에 적어도 과세특례자가 80% 수준을 넘지 않도록 하는 선에서 과세특례제도 적용의 상한규모가 설정되었다.³⁴⁾

한편, 대리·중개·주선·위탁판매 및 도급의 경우 업종의 성격이 다소 특이하여, 매우 높은 부가가치율을 실현하고 있었고 또한 주로 사업자를 상대로 영업을 하면서 취급품목이 간단하고 연간 거래횟수도 여타 업종에 비해 적으므로 기장이 용이하다는 점을 감안하여 이들 업종에 대하여는 여타 업종의 기준보다 훨씬 낮은 수준의 기준을 설정하였다. 여타 업종의 소규모 사업자가 연간 외형 1,200만원을 기록

33) 재무부(1990)

34) 재무부(1990)

할 때 실현하는 평균적 부가가치액과 동일한 수준의 부가가치액을 실현하는 외형으로 과세특례상한을 계산하기로 하였고 이들 업종의 평균부가가치율이 여타 업종 평균부가가치율의 4배 정도 되었으므로 외형 한도는 여타 업종 특례상한인 1,200만원의 4분의 1에 해당하는 300만원으로 책정하였다.³⁵⁾

다) 과세특례 포기의 허용

과세특례제도를 두는 이유는 소규모 사업자의 납세편의를 도모하기 위한 것이었으나, 이러한 제도를 둠으로써 과세특례 대상자 중 일부에 대해서는 오히려 불이익을 초래하는 다음과 같은 경우가 있었다. 첫째, 과세특례자는 세금계산서를 교부할 수 없는바, 거래상대방은 자신이 부담한 부가가치세를 매입세액으로 공제받을 수 없으므로 일반과세자의 경우 과세특례자로부터의 매입을 회피하게 되며, 둘째, 특례세율 2%는 부가가치율이 20%인 경우를 기준으로 책정된 것인바, 부가가치율이 20% 미만인 사업을 영위하는 때에는 일반과세자보다 오히려 많은 세금을 부담함으로써 판매경쟁상 불리하며, 셋째, 영세율 적용이 되는 경우로서 일반과세자의 경우 매입세액을 정부로부터 환급받을 수 있으나 과세특례자의 경우 매입세액을 정부로부터 환급받을 수 없다는 제도상의 불리점이 있다. 따라서 정부는 이러한 불리한 점을 배제하기 위하여 사업자의 자의의사에 의하여 과세특례를 포기할 수 있도록 하였다.

3) 도입된 제도의 주요 내용

부가가치세를 도입한 여러 나라들에서 소규모 사업자에 대하여 일반사업자들과 다르게 적용하는 특례규정은 사업자의 고정사업장의 유무, 매출액, 납부세액, 자본 규모, 생산방식, 종업원 수, 업종 등 다양한 기준들이 사용되고 있었다. 그 중 가장 공통적인 사항은 납세자의 매출액 규모가 작다는 것이었으며 우리나라의 경우에는 부가가치세 도입 당시 소규모 사업자의 특례 적용에서 매출액을 유일한 기준으로 삼고 있었다. 그러나 매출액을 적용하기 이전에 납세자 인격별로, 그리고 업종별로 과세특례제도 적용이 배제되는 과특배제업종의 규정이 있었다.

35) 재무부(1990)

가) 과세특례배제업종

우선 납세자의 인격별 구분으로서는 과세특례제도는 개인사업자에게만 적용되며 법인격 사업자에게는 적용되지 않는다는 것이었다. 그리고 납세자의 업종별 구분으로서는 제조, 도매, 광업 등 업종에 대하여는 원칙적으로 적용을 배제한다는 것이다.³⁶⁾

나) 과세특례 적용 사업자의 범위

이러한 원천적 과세배제업체를 구분한 다음에는 규모별로 구분하여 직전 1역년의 재화나 용역의 공급대가를 기준으로 일정금액에 미달하는 경우에만 적용하도록 하였다. 결과적으로 과세특례제도의 적용은 개인사업자 중에서 주로 최종소비자를 공급받는 자로 하는 소매업, 음식, 숙박, 부동산 임대, 서비스업 등의 사업자에 대하여 매출액을 기준으로 하여 결정하게 되었다.³⁷⁾

과세특례 대상 매출액 기준금액은 일반소매업 등의 경우 1977년 부가가치세 도입 당시 1,200만원으로 출발하였다. 이후 이 기준금액은 1979년에 2,400만원, 1988년에 3,600만원, 그리고 1996년에 4,800만원으로 상향조정되었다. 그러나 대리, 중개, 도급, 위탁매매 등에 대한 과세특례 대상 매출액 기준금액은 1977년 부가가치세 도입 당시 300만원으로 출발하였다. 이후 이 기준금액은 1979년에 600만원, 1988년에 900만원, 그리고 1996년에 1,200만원으로 동일한 비율로 증가하게 되었다.

36) 광업, 제조업(단, 주로 최종소비자에게 직접 재화를 공급하는 사업으로 과자점업, 도정업과 제분업, 양복점업, 양장양화점업, 기타 자기가 공급하는 재화의 100분의 50 이상을 최종소비자에게 공급하는 사업은 제외), 도매업, 특별시·광역시 및 시지역의 특별소비세법상의 과세유흥장소(단, 지방자치법에 의한 도농복합형태의 시 이상 지역의 읍·면지역은 제외), 부동산 임대업 중 특별시 및 광역시 지역에 소재하는 부동산 임대사업장을 영위하는 사업으로서 국세청장이 정하는 규모 이상의 사업이 이에 해당되었다. 그 외에 지역의 경제상황을 고려한 과세특례 배제도 존재하였는데 특별시·광역시 및 시지역(지방자치법의 규정에 의하여 설치된 도농복합형태의 광역시 및 시지역의 읍·면지역은 제외)에서 건설업, 음식점업(간이음식 제외), 숙박업(하숙업 및 여인숙업 제외), 통신업, 기타 사업장 소재지역이나 사업의 종류, 규모 등을 감안하여 국세청장이 정하는 기준에 해당하는 사업자는 과세특례를 배제하도록 규정하였다.

37) 변판석(1999)

〈표 IV-3-2〉 과세특례제도 공급대가 기준금액, 소액부징수제도
적용기준금액의 변화

연도	일반소매업 등 (세율: 2%)	대리, 중개, 도급, 위탁매매 (세율: 3.5%)	납부의무 면제금액 (납부액 기준)
1977년	1,200만원	300만원	7,500원
1978년			1만원
1979~1987년	2,400만원	600만원	1만원
1988년	3,600만원	900만원	1만원
1989년			2만원
1990~1993년			4만원
1994년			6만원
1995년			12만원
1996~1999년	4,800만원	1,200만원	24만원
2000년			1,200만원 (공급대가 기준)

직전년 또는 직전 과세기간에 신규로 사업을 개시한 개인사업자의 경우 과세특례자 해당 여부의 판정은 사업개시일부터 그 과세기간 종료일까지의 공급대가의 합계액을 12월로 환산한 금액을 기준으로 하도록 하였으며, 1월 미만의 단수가 있을 때에는 1월로 하도록 하였다. 신규 사업개시자로서 사업개시일이 속하는 1역년의 공급대가의 합계액이 전술한 금액에 미달될 것으로 예상하여 과세특례적용신고를 한 개인사업자에 대하여는 최초의 과세기간에 있어서 과세특례자로 보도록 하였다. 그리고 과세특례자의 과세표준·납부세액을 경정 또는 재경정한 경우 경정·재경정한 공급대가가 전술한 한도금액 이상인 개인사업자는 그 경정 또는 재경정일이 속하는 과세기간까지만 과세특례자로 보도록 하였다.

다) 적용 세율

과세특례자는 일반과세자와는 달리 공급대가를 과세표준으로 하며 1,000분의 20의 세율을 적용하여 납부세액을 계산하였다. 다만, 대리·중개·주선·위탁매매 및 도급의 경우에는 1,000분의 35의 세율을 적용하였다.

탄력세율이 적용되는 경우에는 그 조정되는 범위 안에서 당해 비율을 조정할 수

있도록 하였다. 과세특례자가 교부받은 세금계산서를 정부에 제출한 때에는 그 세금계산서에 기재된 매입세액의 5%에 상당하는 금액을 과세표준에서 공제하되, 납부세액을 초과하더라도 환급세액은 없는 것으로 보도록 하였다.³⁸⁾ 과세특례자는 간이세금계산서를 교부하여야 하며, 과세특례자에 대한 과세표준의 계산에 관하여는 일반과세자의 과세표준에 관한 규정을 준용하도록 하였다.

라) 소액부징수제도

「부가가치세법」에서 소액부징수제도는 1과세 기간의 납부세액이 일정금액 미만인 경우에는 부가가치세액을 징수하지 아니하는 것을 말한다. 소액부징수 적용 상한금액은 부가가치세 도입 원년인 1977년에는 7,500원이었으나 그 후 여러 차례 인상 되었고, 1996년 2기부터 납부세액기준으로 24만원으로 인상 조정되었다.

〈표 IV-3-3〉은 연도별 소액부징수 적용 인원의 비중 추이를 나타낸다. 소액부징수자가 1990년부터 1994년까지는 전체 과세특례자의 30% 정도였으나 1995년 68.2%, 1996년 85.2%, 1997년 87%로 급격히 증가하고 있다. 이렇게 소액부징수자의 비중이 증가한 이유는 소액부징수 적용 상한금액을 1995년과 1996년 2기에 대폭 인상한 데 기인한 것이다.

〈표 IV-3-3〉 1992~1996년 과세특례자 중 소액부징수자

(단위: 명, %)

연도별	과세특례자	납부자		소액부징수	
		인원	비중	인원	비중
1992	1,322,407	1,044,252	78.0	278,155	21.1
1993	1,356,877	1,107,798	81.6	249,079	18.4
1994	1,320,798	891,395	67.5	429,403	32.5
1995	1,272,608	404,862	31.8	867,746	68.2
1996	1,210,563	179,486	14.8	1,031,077	85.2
1997	1,242,893	162,012	13.1	1,080,881	86.9

자료: 국세청 내부자료

38) 재무부(1990)

마) 신고, 납부, 징수의 절차

과세특례자는 예정납부기간마다 직전과세기간에 대한 납부세액의 3분의 1에 상당하는 세액을 예정신고기간 내에 정부에 신고·납부하되, 휴업·폐업으로 인하여 공급대가가 없는 때에는 예외로 하도록 하였다. 그러나 신규로 사업을 개시한 자로서 과세특례적용신고를 한 과세특례자와 당해 예정신고기간의 공급대가가 직전과세기간의 공급대가의 6분의 1에 미달하는 과세특례자는 직전 과세기간에 대한 납부세액의 일정비율을 신고·납부하도록 하는 방법 대신에 당해 예정신고기간 공급대가의 2%(대리·중개·주선·위탁판매와 도급의 경우에는 3.5%)에 상당하는 세액을 납부하도록 하였다.

과세특례자의 예정신고와 납부에 있어서는 일반과세자의 예정신고와 납부의 경우와 마찬가지로 가산세는 제외하고, 세금계산서 및 금전등록기계산서의 제출에 의하여 공제받는 세액은 포함하도록 하였다. 과세특례자는 일반과세자의 경우와 마찬가지로 각 과세기간의 과세표준과 납부세액을 그 과세기간 종료 후 20일 내에 정부에 신고(확정신고)하고 납부하도록 하였다.

과세특례자는 교부받은 세금계산서를 당해 예정신고 및 확정신고와 함께 정부에 제출하여야 하며 각 예정신고 시에 제출하지 아니한 세금계산서는 당해 확정신고시에 정부에 제출할 수 있도록 하였다. 과세특례자가 다른 사업자로부터 교부받아 정부에 제출하는 세금계산서에 필요적 기재사항이 기재되지 않았거나 사실과 다른 경우에는 세금계산서제출세액공제를 허용하지 않도록 하였다.

과세특례자에 대한 과세표준과 납부세액의 경정 또는 재경정은 일반과세자에 대한 경정·재경정 규정을 준용하되, 과세특례자가 과세표준을 신고함에 있어서 정부가 정하는 일정률(표준신고율) 이상으로 신고하는 경우에는 경정 또는 재경정하지 않도록 하였다.

표준신고율은 「소득세법」에 의한 소득표준율심의위원회의 심의를 거쳐 국세청장이 업종별·지역별로 생산지수·물가지수·경제성장률 등의 경제지표를 감안하여 정한 사업신장률로 하도록 하였다. 외형금액의 신고에 있어 세입금액 여하에 불구하고, 전기 대비 일정률 이상을 신고할 때는 일체의 세무간섭을 배제하도록 함으로써 구 영업세제하에서의 자동부과율과 유사한 표준신고율제도를 채택한 것이다.³⁹⁾

39) 재무부(1990)

과세특례자에 대한 가산세의 부과 및 부가가치세의 징수에 관하여는 일반과세자에 대한 규정을 준용하도록 하였다. 과세특례자의 경우 당해 과세기간에 대한 납부세액이 소액(7,500원 미만)인 때에는 징수하지 않으며 가산세도 부과하지 않도록 하였다.

과세특례자는 과세특례의 포기가 가능한바, 동 포기를 하고자 하는 자는 과세기간 개시 10일 전에 과세특례포기신청서를 소관세무서에 제출하도록 하였다. 신규로 사업을 개시하는 개인사업자는 사업개시일이 속하는 1역년의 공급대가의 합계액이 과세특례범위 한도액에 미달될 것이라고 예상되는 때에는 사업자등록신고서와 함께 과세특례적용신고서를 소관세무서에 제출하도록 하였으며 동 신고를 하지 않은 경우에는 과세특례자로 보지 않도록 하였다. 한편, 과세특례의 포기를 신고한 개인사업자는 그 신고를 한 과세기간의 개시일부터 3년간은 다시 과세특례를 적용받을 수 없도록 하였다.

라. 미세조정을 통한 부가가치세 정착기의 소규모 사업자 관련 규정의 변화(1978~1994년)

1) 1977년 부가가치세제도 도입 이후 과세특례제도 운영과정의 문제점과 평가

과세특례제도는 소규모 사업자들의 부가가치세 납세절차를 간소화해 줌으로써 궁극적으로 그들이 부담하는 납세협력비용을 경감시켜 주기 위한 제도임에도 불구하고 대부분의 납세의무자는 세부담을 덜어주기 위한 과세상의 예외적 조치 또는 조세회피를 위한 방법 등으로 잘못 인식하는 경향이 존재하였다. 그 결과 특례적용대상 과세표준 한계액 근처의 일반 한계사업자들은 세부담 과다, 납세절차 등의 복잡 등의 이유로 특례적용대상 과세표준을 대폭 상향 조정할 것을 요구해 왔다. 또한 과세특례제도로 안주하기 위하여 위장거래, 분산거래, 위장 휴폐업 등의 납세질서 문란행위를 행하기도 하였다.

과세특례제도는 소규모 사업자들의 납세협력비용을 줄이기 위한 제도로써 긍정적인 면도 있지만 이 제도로 인하여 탈세가 조장되는 경향이 있다. 관련되는 탈세의 유형은 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 과세특례 대상자들이 매출액을 과소보고함으로써 부가가치세를 탈루하는

것을 들 수 있다. 과세특례제도 적용의 기준금액은 연간 매출액 기준 1,200만원에서 4,800만원으로 시기별로 다르게 규정되어 있었다. 그러나 소규모 사업자의 매출액은 일반적으로 과소보고되고 있고, 세무행정을 통하여 실제 매출액을 정확히 파악하는 데에도 한계가 있다. 우리나라 경제규모를 볼 때 소규모 사업자라고 하여도 연간 매출액이 4,800만원 미만인 사업자는 그리 높지 않을 것으로 예측되나, 전체 부가가치세 대상인원의 50% 이상이 과세특례 대상에 속하고, 이들이 부담하는 부가가치세 규모는 전체 부가가치세수의 1%도 되지 않는 실정이다. 따라서 과세특례 대상자들은 과소보고된 매출액을 근거로 부가가치세가 부과되므로 탈세가 존재한다고 할 수 있다.

둘째, 부가가치세 일반과세자의 탈루를 들 수 있다. 일반과세자의 경우 매출액과 매입액의 차액을 통해 해당업체의 부가가치를 계산하고 이러한 과정은 세금계산서를 통해 제도적으로 검증할 수 있다. 매출과 매입행위는 세금계산서를 통하여 상호 대사가 가능하므로 탈루를 방지할 수 있는 장점을 부가가치세제는 가지고 있다. 그러므로 경제주체들 간의 상거래를 파악할 수 있는 제도적 수단이 세금계산서이며, 이러한 요인 때문에 개별물품세에 비해 부가가치세가 탈루가 적은 제도로 이를 도입한 것으로 볼 수 있다. 그러나 과세특례제도하에서 과세특례 대상자들은 세금계산서 발급의무가 없다. 이에 따라 일반과세자가 과세특례 대상자를 통해 재화를 구입하였을 때, 세금계산서를 수취할 필요가 없으므로 쉽게 부가가치세를 회피할 수 있다.

셋째, 과세특례자와 개인 일반과세자를 포함한 개인과세자들의 소득세 탈루를 들 수 있다. 과세특례 대상의 한도액이 4,800만원이며 해당 제도에 의하면, 1996년을 기준으로 4인 가족을 가진 사업자의 종합소득세 면세점이 연 460만원임을 알 수 있다. 그러므로 과세특례 대상자가 될 경우에는 국세청에서 사용하는 평균 표준소득률이 10%이므로, 연간소득이 종합소득세의 면세점에 근접하게 된다. 이에 따라 과세특례 대상자는 종합소득세를 제도적으로 회피할 수 있으므로 과세특례 대상범주에 안주하려는 유인으로 작용하게 된다. 또한 개인 일반과세자의 경우도 매출액을 과소보고함으로써 종합소득세를 쉽게 탈루할 수 있게 된다.⁴⁰⁾

또한 사업소득자의 경우는 매출액을 과소신고함으로써 소득세 부담을 줄일 수 있

40) 현진권(1998)

는 반면에, 근로소득자는 소득이 정확히 과세당국에 노출되기 때문에 탈루할 여지가 없게 된다. 이에 따라서 같은 소득을 가지고 있는 두 계층의 세부담이 다름에 따라 수평적 불공평성 문제가 발생하는 것이다.

<인터뷰 1>

인터뷰 대상자: 다솔세무법인 서윤식 고문 (2012년 5월 29일, 전화 인터뷰)
 당시의 직위: 일선 세무서(서광주세무서, 서부산세무서, 남대문세무서)에서 직원으로 근무

부가가치세 도입 시기(과세특례제도 정착 시기)의 제도 운영의 실제 모습

- 과세특례자에게는 일반과세자에 비하여 세금계산서 교부의무, 세액계산방식, 장부 비치의무 등에서 많은 특례가 적용되었음
- 매출이 양성화되어 일반과세자가 되는 경우 부가가치세 부담 등 부가치세법상의 부담도 커지지만 소득세 부담이 커지므로,
 - 사업자들은 되도록 일반과세자가 되는 것을 회피하기 위하여 매출신고 누락, 세금계산서 수취 기피, (한계사업자의 경우) 폐업과 재개업 반복 등 여러 가지 변칙적인 방법을 사용하였음
- 과세관청에서는 과세표준 양성화를 위하여 신고기간 중에 세금계산서 수수 상황의 단속행위 강화, 금전등록기 영수증에 대하여 추첨을 통한 보상금 지급 등의 행정적 노력을 기울였으나, 납세자들의 행위가 은밀하게 이루어지고 행정력에 한계가 있어 실효성을 기하기는 어려웠음

2) 간이과세제도 도입 이전의 과세특례제도의 개정(1977~1994년)

1977년 12월 법 개정을 통해 과세특례자의 범위를 법에서 정하던 것을 경제규모의 변동에 따라 신축성 있게 운영하고 보다 탄력적으로 조정할 수 있도록 대통령령으로 위임하여 시행령에서 정하도록 하였다. 이는 동 기준금액이 성격상 고정된 것이 아니며 경제성장, 물가변동 등 경제여건의 변동요인에 따른 조세정책적 고려에 의하여 변경될 여지가 있는 사항이라는 점에 따른 것이다. 동시에 소액부징수 한도 금액은 당초 7,500원으로서, 말하자면 6개월 동안에 납세액이 7,500원 이하가 되는 소액은 징수하지 않았었는데 이 한도를 1만원으로 올려 영세한 사업자들에게

편의를 제공하였다.

1978년 12월 과세특례자에 대한 예정신고제를 폐지하고 직전기 납부세액의 2분의 1에 상당하는 금액을 정부에서 예정고지하여 납세자는 납부서에 고지된 금액을 납부하도록 함으로써 영세사업자의 신고편의를 도모하였다.

1979년 12월에는 시행 당시 연간 매출액 1,200만원(대리 및 중개 등은 300만원) 이하로 적용하던 과세특례자의 범위를 매출액 2,400만원(대리 및 중개 등은 600만원) 이하로 하여 그 상한금액을 상향조정하여 영세사업자의 혜택을 확대한 것이 특징이다. 부가가치세의 시행 2년 만에 기준금액을 두 배로 조정한 것이다. 당시 사회적으로 과세특례 기준금액을 상향 조정해야 한다는 여론은 광범위하게 형성되어 있었던 것으로 보인다.⁴¹⁾

1980년 12월 과세특례자가 사업자등록을 소홀히 하는 경우 일반과세자와 같은 수준으로 1%로의 가산세를 부과하였으나 과세특례자의 영세성을 감안하여 미등록, 미검열 가산세를 공급대가의 1%에서 0.5%로 하향 조정하였다.

1988년 6월 매출액 2,400만원에서 3,600만원(대리 및 중개 등은 900만원)으로 그 적용범위를 상향조정하였고, 그해 12월 소액부징수 한도금액을 1만원에서 2만원으로 인상하였고, 지속적인 영세사업자의 납세 편의를 위하여 1989년 소액부징수 한도금액을 납부세액 2만원 미만에서 4만원 미만으로 인상하였다.

1990년 12월 과세특례가 배제되는 사업의 범위에 서울특별시, 직할시 및 시지역에 소재하는 과세유흥장소의 사업자를 추가하여 사치성 유흥업소에 대한 과세를 강화했다.

1993년 12월 확정신고 시에 과세특례자에 대하여는 직전기 납부세액의 2분의 1에 상당하는 세액을 고지납부토록 하였고, 직전기 납부세액이 10만원 미만의 사업자에 대하여는 예정고지도 폐지하여 영세사업자에 대한 신고편의를 제고시켰다. 또한 과세특례포기 신고제도를 간소화하여 매월 20일까지 과세특례포기신고서를 제출한 경우 그 다음 달부터 일반과세자로 전환하도록 하였으며, 금융실명제의 실시에 따른 과세자료의 양성화로 영세사업자의 납부세액이 급격하게 증가하는 것을 완화하고자 한계세액공제제도를⁴²⁾ 신설하였다. 과세특례가 배제되는 사업의 범위에 부동

41) 재무부(1990)

42) 한계세액공제제도는 과세특례자가 일반과세자로 과세유형이 전환될 경우 급격한 세부담의 증가를 어느 정도 해소하기 위하여 일반과세자 중 1과세기간의 공급가액이 7,500만원 미만

산매매업 및 일정규모 이상의 부동산임대업을 추가하였다. 그해 또한 납세편의를 위한 1과세기간 중 과세특례자의 소액부징수 한도액을 4만원에서 6만원으로 상향 조정하였다.

1994년 12월 세금계산서 수수질서를 정상화하기 위하여 세금계산서를 교부받은 사업자는 매입세금계산서 대신 매입처별세금계산서합계표를 제출하도록 하여 과세 특례자는 세금계산서와 매입처별세금계산서합계표 중 선택하여 제출하도록 하였다. 또한 과세특례 예정고지 제외금액을 직전기 납부세액이 10만원 미만에서 20만원 미만으로 높였고, 소액부징수제도는 6만원 미만에서 12만원 미만으로 인상하였다.

마. 간이과세제도의 도입(1995년)과 그 이후의 제도 개편:

과세특례제도와 간이과세제도의 병립시기(1995~1999년)

1977년 부가가치세 도입 이후 여러 차례의 제도 개정을 거치면서 과세특례제도의 골격은 그대로 유지되다가 1995년 12월 과세특례 기준금액을 4,800만원으로 상향 조정하고 동시에 연매출액이 1억 5천만원 미만인 개인사업자에 대하여는 업종별 부가가치세율에 의하여 납부세액을 계산하는 간이과세제도를 도입하였다. 그리하여 우리나라의 부가가치세 역사에서 소규모 사업자의 특례제도를 간이과세자, 과세특례자로 두 그룹으로 나누어 운영하는 병행시기를 가지게 되었다.

1) 제도 개정의 경제사회적 배경

1996년 7월 1일부터 2000년 6월 30일까지의 만 4년의 기간은 우리나라에서 소규모 사업자에 대한 부가가치세제도가 과세특례제도와 간이과세제도의 두 가지 시스템을 병행하여 실시한 시기이다. 과세특례제도는 전년도에 공급대가의 합계액이 4,800만원 미만의 경우, 그리고 간이과세제도는 전년도에 공급대가의 합계액이 4,800만원 이상이면서 1억 5천만원 미만인 개인사업자에게 적용하는 제도였다. 과세특례제도가 세금계산서 수수질서를 교란시키고 있다는 폐해 때문에 1995년 12월의

(대리, 중개, 부동산임대, 중기임대는 3,750만원)인 사업자에 대하여 다음과 같이 세액공제를 해주던 제도이다. 한계세액공제세액=(과세기간의 납부세액-공급가액×110/100×2% (3.5%)×한계세액공제율. 그러나 이 제도는 2년여 동안 시행해오다 세액계산 절차가 복잡하고 소비자가 부담한 세금을 사업자에게 돌려준다는 이례적 비판과 세금계산서 수취 유인효과가 미약하고 과세자료 양성화에도 별로 도움이 되지 않는 등 문제점이 많아 1996년 6월 폐지되었다.

부가가치세 개정에서 간이과세제도를 도입하기로 한 것이다. 이 간이과세제도의 도입을 통하여 과세특례제도를 즉시 대체하지는 않았으나 중장기적으로는 과세특례제도를 폐지하는 것을 목표로 둔 중장기적인 시각에서의 입법적 일정이 존재하였던 것으로 보여진다.

이러한 중장기적인 입법적 일정을 고려하지 않고 1996년에 도입된 제도의 경제적 의미만을 본다면 과세특례제도의 보완적인 차원에서 과세특례자와 일반과세자의 중간적 체계라고 볼 수 있는 업종별 부가가치세율을 곱하는 간이과세제도를 도입한 것이라고 볼 수 있다.

〈표 IV-3-4〉 병행시기를 포함한 1990~1999년의 연도별 부가가치세 신고 비율 현황

(단위: 천명, %)

연도	과세특례자		간이과세자		일반과세자			
	인원	비율	인원	비율	개인		법인	
					인원	비율	인원	비율
1990	1,202	65.5			550	30	81	4.5
1991	1,267	63.7			626	31.5	94	4.8
1992	1,322	62.9			672	32	107	5.1
1993	1,356	60.2			778	34.6	117	5.2
1994	1,320	55.3			933	39.1	133	5.6
1995	1,272	50.4			1,103	43.7	150	5.9
1996	1,210	46.9	237	10.6	921	35.9	169	6.6
1997	1,242	42.4	490	16.7	1,004	34.3	192	6.6
1998	1,132	39.7	546	19.1	979	34.3	197	6.9
1999	1,120	37.4	586	19.6	1,059	35.3	232	7.7

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

과세특례자는 1990년을 기준으로 약 120만명에서 1993년 말에는 약 135만명으로 12.8% 정도 증가하였다. 이 수치는 1999년 말에는 약 112만명으로 줄어드는데 이는 1990년을 기준으로 약 6.7% 감소한 것이다. 이 통계자료는 1996년 7월 1일부터 간이과세자제도가 도입됨으로 인하여 개인 일반사업자와 과세특례자 쪽에서 간이과세자로 사업자유형의 전환이 어느 정도 이루어졌음을 보여준다.

부가가치세 과세유형별 점유비율을 살펴보면 법인과 개인 일반사업자는 1990년에 비교하여 계속 증가하고 있는 반면, 과세특례자는 매년 하락하여 1990년 65.5%에서 1999년 말에는 37.4%를 점하고 있다. 과세특례적용 기준금액이 1995년에 3,600만원에서 1996년부터 4,800만원으로 인상 조정되었음에도 과세특례자의 수가 증가하지 아니하고 오히려 감소한 것은 계속된 물가상승으로 과세특례 적용 기준금액의 실질가치가 기준금액 인상 전의 금액보다도 낮은 수준이라는 점에 기인한다는 시각도 존재한다.⁴³⁾ 그러나 당시 한 해 동안의 물가상승률이 그만큼 심한 정도가 아니었다는 점⁴⁴⁾을 감안하면 과세특례자를 일반과세자로의 전환시키기 위하여 국세청의 행정지도가 어느 정도의 역할을 수행하였을 것이라는 점을 추측할 수 있다.

〈국회자료 1〉 제177회 정기국회 심사보고서 전문위원 의견 (수석전문위원: 강영주)

간이과세제도 도입목적

한계세액공제제도를 폐지하고, 간이과세제도를 도입하고자 하는바, 이는 직전 1억년 재화와 용역에 대한 공급대가가 1억 5천만원 미만인 개인사업자에 대하여 업종별 부가가치율에 따라 납부세액을 결정하려는 것이다. 간이과세자의 도입에 대한 개정안은 간이과세제도를 도입할 경우 세금계산서의 수수가 제대로 정착되어 있지 않은 중소기업들에 대해 매출액 대비 일정 비율을 납부세액으로 결정하게 되므로 한계세액공제 제도 하에서 발생하는 납부세액 산출에 따르는 행정부담을 계산할 수 있고 업종별 평균부가가치율에 따라 과세하게 되므로 업종간 세부담 격차도 줄일 수 있는 등의 효과를 기대한다.

간이과세자와 과세특례제도의 병행

그러나 간이과세제도가 실시될 경우 과세특례자와 간이과세자 간 세부담 격차가 발생하기 때문에 과세특례자가 간이과세자로 전환되는 것을 기피하기 위해 매출액을 은폐·축소하고, 아울러 일반과세자도 간이과세자가 되기 위해 매출액의 은폐·축소 노력을 할 것이며, 업종별 부가가치세율의 산정이 쉽지 않다는 것과 업종내 사업자 간 과세 불평등이 문제점으로 지적될 수 있다고 보았다. 따라서 과세 양성화를 유도한다는 측면에서

43) 이원희(2001)

44) 한국은행 자료에 따르면 1995년과 1996년의 물가상승률은 각각 4.5%, 4.9%

부정적 효과를 가지는 기존의 과세특례제도에 추가하여 간이과세제도를 도입하는 것은 간이과세제도가 과세특례제도보다는 개선된 것이기는 하나 문제의 소지가 상존한다고 볼 수 있으며, 과세특례제도와 간이과세제도의 병행시기로 양 제도의 조세저항, 과세자료 양성화 유도, 징세의 효율성과의 관련성 등을 보아가면서 당분간은 제도 보완을 해나가되 결국은 양 제도를 통합하면서 과세특례제도의 폐지를 검토해야 할 것으로 본다.

1990년에서 1999년까지 같은 기간 동안 납세자인원에서 과세특례자 및 간이과세자가 큰 비중을 차지하였던 것과 대조적으로 납세액에서 차지하는 비중은 매우 낮았다. 아래의 <표 IV-3-5>에서 볼 수 있는 바와 같이 간이과세자와 과세특례자가 납부하는 세액은 전체 부가가치세 납세액에서 1%에서 2% 정도의 수준에서 비율이 점점 더 낮아지는 방향으로 움직였다.

<표 IV-3-5> 1990~1999년의 연도별 납세자 그룹별
부가가치세 납세액과 비율

(단위: 백만원, %)

연도	과세특례자		간이과세자		일반과세자			
	납세액	비율	납세액	비율	개인		법인	
					납세액	비율	납세액	비율
1990	155,852	0.02			1,802,863	0.23	5,844,449	0.75
1991	169,465	0.02			2,339,723	0.24	7,255,240	0.74
1992	194,472	0.02			2,650,391	0.23	8,508,207	0.75
1993	221,196	0.02			2,863,885	0.22	9,779,897	0.76
1994	214,223	0.01			3,413,165	0.23	11,500,779	0.76
1995	139,226	0.01			4,110,875	0.23	13,583,039	0.76
1996	70,374	0.00	96,992	0.00	4,617,876	0.22	15,926,998	0.77
1997	84,619	0.00	258,626	0.01	4,665,130	0.21	17,571,876	0.78
1998	36,194	0.00	169,588	0.01	3,725,430	0.18	17,030,735	0.81
1999	198,346	0.01	198,346	0.01	4,209,876	0.17	20,347,995	0.82

주: 차가감납부세액 기준
자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

2) 개정된 제도의 주요 내용

가) 간이과세자 및 과세특례자의 범위

1996년부터 소규모 사업자에 대한 특례제도를 간이과세자, 과세특례자의 두 그룹으로 구분하여 시행하게 되었다. 과세특례제도는 전년도에 공급대가의 합계액이 4,800만원 미만의 경우에 적용되며 간이과세자는 직전 1역년의 재화와 용역의 공급에 대한 부가가치세가 포함된 대가, 즉 공급대가가 1억 5천만원에 미달하는 개인 사업자로서 과세특례자를 제외한 사업자를 말한다. 과세특례자에 대한 규정에서는 대리·중개·주선·위탁매매 및 도급의 경우 공급대가기준을 일반적인 경우와 달리 적용하고 있는 것에 비교하여 간이과세제도의 경우에는 대리·중개·주선·위탁매매 및 도급의 경우에도 역시 1억 5천만원을 기준으로 하고 있다는 점이 구별된다.

나) 납부세액

이 병행시기에 적용되었던 간이과세자와 과세특례자의 납부세액의 계산식은 다음 <표 IV-3-6>와 같다.

<표 IV-3-6> 병행시기의 간이과세자와 과세특례자에 대한 부가가치세 세액계산방법

과세유형		세액계산식
간이과세자		과세기간의 공급대가 × 업종별 부가가치율 × 10/100
과세특례자	대리·중개·주선·위탁매매 및 도급	과세기간의 공급대가 × 35/1000
	기타	과세기간의 공급대가 × 20/1000

다) 업종별 부가가치세율

간이과세자에 대한 부가가치세 세액계산은 위의 <표 IV-3-6>에서 본 바와 같이 업종별 부가가치율을 필요로 한다. 업종별 부가가치율은 직전 3년간 신고된 업종별 평균부가가치율 등을 감안하여 100분의 10에서 100분의 50 범위 내에서 대통령령이 정하는 부가가치율을 말한다(1999년 부령 74의3 제3항). 이 시기에 적용된 업종별

부가가치율을 정리하면 아래 <표 IV-3-7>과 같다.

<표 IV-3-7> 병행시기 간이과세자에게 적용된 업종별 부가가치율

업종	부가가치율
음식·숙박·운수·창고·통신업	50/100
농업·수렵업·임업·어업·부동산임대업	43/100
대리·중개·주선·위탁매매·도급	41/100
기타 서비스업	40/100
건설업	37/100
제조업	22/100
전기·가스·수도업	21/100
소매업	13/10

라) 매입세금계산서 제출 공제율

간이과세자 또는 과세특례자가 다른 사업자로부터 세금계산서를 교부받아 부가가치세 과세표준 확정신고 또는 예정신고서(경정에 있어서는 경정기관의 장의 확인을 거쳐)에 세금계산서를 사업장 관할세무서장에게 제출하는 경우에는 다음 <표 IV-3-8>에 의하여 계산한 금액을 각 예정신고기간 또는 과세기간에 대한 납부세액에서 공제한다.

<표 IV-3-8> 매입세액 공제율

구분		공제율
간이과세	부가가치율이 20/100 이하인 업종	매입세액 × 10/100
	부가가치율이 20/100을 초과하는 업종 20/100 초과 업종과 이하 업종 겸영 시	매입세액 × 20/100 실지귀속에 따름 (불명시 10/100 적용)
과세특례자		매입세액 × 10/100

간이과세를 적용받는 사업자가 세금계산서를 교부받아 사업장 관할세무서장에게 제출하는 경우 매입세액의 10~20%를 공제해 주는 규정의 도입에는 세금계산서의 정상적인 거래를 유도하자는 것이다. 일반과세자의 경우와는 달리 간이과세자나 과

세특례자의 경우 납부세액이 부가가치율 또는 특례세율(2%) 등에 의하여 자동 계산되므로 세금계산서 수취 유인이 미약한 것이 현실이었다. 세금계산서의 수취는 당해 소규모 사업자뿐만 아니라 거래 상대방인 공급자의 과세표준을 양성화하는 데 핵심적인 사항이므로, 소규모 사업자가 세금계산서를 수취하는 경우 이에 대한 매입세액공제를 허용함으로써 세금계산서의 수취를 유도하고자 하는 것이다.

다른 한편 이러한 제도 개편은 소규모 사업자의 조세부담을 덜어주려는 정책의도도 포함된 것으로 보인다. 이러한 변화는 그러나 부가가치세 도입 당시의 소규모 사업자에 대한 특례규정의 도입이 납세협력 의무의 이행능력이 부족한 소규모 사업자에게 납세협력의무의 수준을 완화시켜 줌으로써 그들의 납세협력 비용을 경감시켜 주고자 하는 것으로서 조세부담 자체를 완화해 주기 위한 제도를 구상한 것은 아니었다는 점에서 보면 하나의 일탈적 행위라고 볼 수 있는 여지도 있다. 이때부터 우리나라의 부가가치세 제도사에서 소규모 사업자에 대한 조세제도가 선거 시기와 함께 맞물려 변화하는 정치적 제도로서의 성격을 내포하게 되었다.

마) 적용 배제 업종

간이과세자와 과세특례자의 병행시기에서 두 제도를 특정 종류의 사업에 대하여서는 적용을 하지 않는 규정을 두었다. <표 IV-3-9>에서 볼 수 있는 바와 같이 업종기준을 달리하여 특정사업에 대하여 적용이 배제되도록 하였다. 간이과세제도의 경우와는 달리 과세특례제도의 규정은 다음의 특별소비세과세 유흥장소, 부동산임대업 중 지역에 따라 일정 규모를 넘어서는 사업자에 대하여는 적용을 배제하도록 하였다. 그리고 간이과세제도와 과세특례제도 모두 동일한 사업장에서 2 이상의 사업을 겸영하는 개인사업자의 경우 그 중 하나의 사업이 간이과세제도나 과세특례제도에 해당하는 경우 그 사업 전부를 대상에서 제외하도록 규정하였다.

바) 소액부징수제도

1995년 12월 과세특례자에 대한 부가가치세 소액부징수 납부세액을 12만원에서 24만원으로 상향조정하여 시행하였다. 종전의 과세특례자 중 1과세기간 납부세액이 12만원(연간 매출액기준 1,200만원) 미만인 사업자에 대하여 납부의무를 면제하던 것을 납부세액이 24만원(연간 매출액 기준 2,400만원) 미만인 사업자까지로 확

대하여 극소규모 개인사업자의 조세부담을 덜어주도록 하였다.

〈표 IV-3-9〉 간이과세제도와 과세특례제도 배제업종

간이과세자	과세특례자
① 광업 ② 제조업 (다만, 주로 최종소비자에게 직접 재화를 공급하는 사업으로서 다음에 해당하는 것은 제외한다.) - 과자점업 - 도정업과 제분업(떡 방앗간 포함) - 양복, 양장, 양화점업 - 자기가 공급하는 재화의 50/100 이상을 최종소비자에게 공급하는 사업으로서 국세청장이 정하는 것 ③ 도매업(소매업을 겸영하는 경우를 포함한다.) ④ 부동산 매매업 동일한 사업장에서 2 이상의 사업을 겸영하는 개인사업자의 경우 그 중 하나의 사업이 위의 하나에 해당하더라도 그 사업 전부를 간이과세대상에서 제외한다.	① 광업 ② 제조업 ③ 도매업 ④ 부동산 매매업 ⑤ 특별소비세과세 유흥장소 특별시·광역시·시 지역에 소재하는 특별소비세과세 유흥장소를 영위하는 사업은 과세특례규정의 적용을 배제한다. 이 경우 「지방자치법」 제7조 2항의 규정에 의하여 설치된 도농복합형태의 시 이상 지역의 읍·면 지역을 포함하지 아니한다. ⑥ 부동산임대업으로서 특별시·광역시·시 지역에 소재하는 부동산임대사업장을 영위하는 사업으로서 국세청장이 정하는 규모 이상의 사업은 과세특례의 규정을 적용하지 아니한다. 동일한 사업장에서 2 이상의 사업을 겸영하는 개인사업자의 경우 그 중 하나의 사업이 위의 '①'에 해당하면 그 사업 전부를 과세특례의 대상에서 제외한다.

사) 세무신고 및 기타 세무행정상의 의무 관련 규정

신규로 사업을 개시하는 과세특례자에게는 부가가치세 예정신고를 생략하고 확정신고만 하도록 하여 신고횟수를 줄여 줌으로써 납세편의를 제고하였다.

과세특례자의 납세편의와 조세마찰을 없애기 위해 제정되었던 표준신고율제도가 운영의 경직성과 합법적인 탈세를 조장한다는 이유로 이 제도를 폐지하였다.

경정조사 시 과세유형 적용은 종래 경정 또는 재경정한 공급대가가 과세특례 또는 간이과세 기준금액 이상인 경우 경정 또는 재경정한 날이 속하는 과세기간까지는 과세특례 또는 간이과세의 규정을 적용하던 것을, 경정 또는 재경정으로 적출된 공급대가를 기준으로 과세유형을 변경시키고 동 기간의 납부세액을 재계산하도록 하였다. 이는 불성실신고자가 경정조사 등을 통하여 신고누락금액이 발견되는 경우 납부세액의 계산에 있어서 성실신고자보다 유리한 규정이 적용되는 것을 개선하고,

소규모 사업자의 과세표준 양성화를 유도하고자 하는 것이다.⁴⁵⁾

그리고 1998년 12월에는 종래 기존 사업자에 대하여는 업종에 따라 간이과세 또는 과세특례제도를 적용하지 아니하도록 하던 것을, 같은 업종이라도 사업의 규모 및 사업장의 소재지에 따라 간이과세 또는 과세특례제도를 적용하지 아니할 수 있도록 하였다. 신규사업자의 경우 소규모 사업자 과세제도의 적용이 배제되는 요건에 해당됨에도 계속사업자에 대해서는 소규모 사업자 과세제도를 적용하는 것은 과세형평성에 위배되므로 개선하고자 하는 것이다.

3) 운영 과정의 문제점과 평가

이 시기의 우리나라의 부가가치세 제도는 결과적으로 매출액을 기준으로 일반과세자, 간이과세자, 과세특례자로 구분된 징수체계를 가지는 제도였다. <표 IV-3-10>은 간이과세자와 과세특례자 병행시기의 3가지 사업자유형별로 구분된 부가가치세 징수체계를 개괄적으로 요약한 것이다.

<표 IV-3-10> 과세유형별 부가가치세 징수체계의 개괄적 요약

구분	일반과세자	간이과세	과세특례
대 상	법인사업자와 간이과세 및 과세특례가 적용되지 않는 개인사업자	개인사업자 중 직전 1역년의 공급대가가 1억 5천만원 미만 사업자	개인사업자 중 직전 1역년의 공급대가가 4,800만원(대리, 중개, 주선, 위탁판매 및 도급의 경우 1,200만원) 미만 사업자
과세표준	부가가치세를 제외한 공급가액	부가가치세가 포함된 공급대가	부가가치세가 포함된 공급대가
세 율	10%	10%	2.0%, 3.5%
세금계산서	세금계산서 또는 영수증 교부	영수증 교부	영수증 교부
납부세액의 계산	매출세액 - 매입세액	공급대가×업종별 부가가치율×세율	공급대가×세율
예정고지 및 신고납부	- 예정고지징수: 직전 과세기간 1억 5천만원 미만 개인사업자 - 예정신고납부: 법인 및 예정고지 제외 개인사업자	- 예정고지징수 - 예정신고납부가능: 신규사업자, 사업부진자, 휴업자	- 예정고지징수 - 예정신고납부가능: 사업부진자, 휴업자

45) 제198회 국회(정기회) 전문위원 심사보고서(수석전문위원: 박봉수)

〈표 IV-3-10〉의 계속

구분	일반과세자	간이과세	과세특례
소액부징수	해당없음	해당없음	과세기간의 납부세액이 24만원 미만
매입세액 추가공제		업종별 부가가치율 30% 이하 20%, 30% 초과 30%*	매입세액의 20%*

주: 1998년까지는 부가가치율 20% 이하 업종은 매입세액의 10% 공제, 부가가치율 20% 초과 업종은 20% 공제하였고, 과세특례자의 매입세액은 10% 공제였으나 1999년 법 개정으로 변경됨

결과적으로 동일한 재화 또는 용역을 공급하는 경우라도 과세유형에 따라 아래의 〈표 IV-3-11〉과 같이 소비자가 부담하는 부가가치세는 각각 달랐다.

〈표 IV-3-11〉 과세유형에 따른 세액 계산

일반과세자	간이과세자	과세특례자
매출액의 10%(매출세액)-매입시 부담한 세액(매입세액)	매출액×업종별 평균 부가가치율×10%	매출액×2% (대리, 중개, 주선, 위탁매매, 도급 3.5%)

사업자가 과세특례 대상자가 되면 일반과세자에 비하여 매출액을 과소보고하여도 적발될 가능성이 상대적으로 낮아서 부가가치세의 납부액뿐만 아니라 소득세의 과세표준 및 납부세액도 줄일 수 있으므로 과세특례제도는 납세자를 과세특례자로 안주시키려는 제도적 유인으로 작용되어 왔다. 세금계산서의 발행의무가 면제된 영세사업자의 실제 공급대가를 행정력으로 정확히 파악한다는 것은 거의 불가능하기 때문에 결국 동 시대의 제도 운영은 불투명한 제도의 징수체계를 관행에 의존하여 유지하였던 것으로 평가된다.

이러한 비판에도 불구하고 1996년에는 중소기업자의 세부담 경감과 납세절차의 간소화를 위하여 간이과세제도를 새롭게 도입하였다. 간이과세제도는 과세특례제도에서 규정하는 영세사업자보다도 더 사업 규모(매출액 규모)가 큰 중소기업자를 새로운 형태의 영세사업자로 규정하는 것으로서 업종별로 부가가치율을 달리 적용한다는 차이를 가질 뿐 근본적으로는 과세특례제도와 차이가 없는 것이었다. 이에 따라 특례과세의 적용을 받는 사업자의 범위는 더 확대되어 부가가치세의 근간이 흔들리는 결과를 낳게 되었다. 즉, 간이과세를 포함한 과세특례제도로 인해 세금계

산서를 주고받으며 거래하는 사업자의 범위가 더 축소되어, 세금계산서 미수취를 통하여 탈세가 확산되는 결과를 초래할 개연성이 더 커지게 되었다.

부가가치세를 도입한 주된 목적이 탈세 방지와 근거과세 확립에 있는데 간이과세 제도를 포함한 과세특례제도는 이 제도 자체가 가지고 있는 여러 가지 문제점들로 인해 이 부가가치세의 도입 목적을 도달 불가능하게 하는 제도적 요소를 가지고 있었다. 결과적으로 과세특례제도와 간이과세제도의 병행시기는 4년이라는 짧은 시행기간을 겨우 유지한 후 제도가 전면적으로 개편되는 결과를 보여주게 되었다.⁴⁶⁾

〈인터뷰 2〉

인터뷰 대상자: 현대증권 최경수 고문 (2012년 6월 13일, 동작구 상도동 소재 음식점)
당시의 직위: 재무부 세제실 재산소비세 국장

간이과세제도와 과세특례제도 병행시기의 제도 운영상의 문제점들

- 일반과세자, 간이과세자, 과세특례자 간에 각종 협력의무뿐만 아니라 납부세액 계산에 상당한 차이가 있어 제도 내용이 복잡하였으며,
 - 특히 간이과세자의 경우 납부세액을 계산하기 위하여는 업종별 부가가치율을 산정하여야 하는바, 업종별 부가가치율에 많은 차이가 있었음
 - * 간이과세자 납부세액 계산산식 = 공급대가 × 업종별 부가가치율 × 10%
- 과세특례자가 간이과세자가 되거나 간이과세자가 일반과세자가 되는 경우 부가가치세 납부세액이 증가할 뿐 아니라, 간이과세자가 일반과세자가 되는 경우 부가가치세 세 부담 증가, 세금계산서 발행의무 등 부가가치세법상 많은 의무를 지게 될 뿐 아니라 소득세 부담이 증가하므로,
 - 과세특례자는 간이과세자가 되는 것을 회피하기 위하여, 또한 간이과세자는 일반과세자가 되는 것을 회피하기 위하여 매출신고누락, 세금계산서 수취 기피, (한계사업자의 경우) 폐업과 재개업 반복, 타인명의 사업자등록 등 여러 가지 변칙적인 방법을 사용하였음
 - 이에 따라 간이과세자나 과세특례자의 사업자 수는 많았으나 납부하는 부가가치세 등 세금은 미미하였음
- 그러나 행정력 부족 등으로 사업자별 실질적인 매출의 규모를 파악하는 것은 거의 불가능하여, 사업자 관리에 많은 어려움이 있었음(이는 현재도 동일)

46) 이원희(2001)

바. 과세특례제도의 폐지(1999년)와 그 이후의 간이과세제도의 변화

1999년 12월 소규모 사업자에 대한 과세특례제도를 개편하여 기존의 간이과세자는 일반과세자로 흡수하고 과세특례자는 간이과세의 방법에 의하도록 제도가 개편되었다.

1) 제도 개정의 경제사회적 배경

부가가치세를 도입할 당시 만들어진 과세특례제도는 이 제도가 내포하고 있는 문제점, 특히 과세특례제도가 세금계산서 수수질서를 교란시키고 있는 점을 거의 개선하지 못한 상태로 유지되었다. 1995년 12월의 간이과세제도를 도입한 부가가치세법 개정에서는 당장은 아니지만 향후 과세특례제도의 폐지를 목표로 상정하였었는데 이 목표는 1999년에 비로소 실현되었다. 1999년 9월 29일 정부는 소규모 사업자에 대한 과세특례제도를 개편하여 현행의 간이과세자는 일반과세자로 흡수하고 과세특례자는 간이과세의 방법에 의하여 과세함으로써 특례과세제도가 자영업자의 세부담 회피수단으로 이용되는 사례를 방지하는 한편, 신용카드에 의한 매출분에 대한 세액공제율을 인상하여 근거과세체계의 확립을 위한 기반을 마련하는 부가가치세법의 개편을 제안하였다. 동 정부안은 1999년 9월 30일에 국회 재정경제위원회에 회부되어 심의되었다. 1999년 11월 17일 제208회 국회에 상정되어 제안 및 전문위원의 검토보고를 듣고 토론을 가졌으며, 소위원회의 심사를 거쳐 12월 7일 의결되고, 1999년 12월 28일 개정되었다.⁴⁷⁾

이에 따라 2000년 7월 1일부터 종래의 과세특례제도는 폐지되었고 과세특례자는 간이과세자로 전환되었으며 종전의 간이과세자는 일반과세자 규정을 적용받게 되었다. 결과적으로 우리나라 부가가치세법에서는 과세특례자라고 하는 용어는 사라지고 간이과세제도가 유일한 소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도로 자리잡게 되었다.

47) 국회 의안 정보시스템(부가가치세법개정법률안, 의안번호: 152129, 제안자: 정부, 제안일자: 1999.9.29)

〈국회자료 2〉 제208회 정기국회 전문위원 검토보고서 (수석전문위원: 박봉수)

우리의 부가가치세제 운용 현황을 보면, 특례과세자인 간이과세자와 과세특례자는 전 체과세사업자 285만명의 59%인 167만명에 이르나 세수비중은 1.7% 수준에 불과하다.

〈부가가치세제 운용 현황('98 기준)〉

(단위: %)

구 분	계	과세특례	비중	간이과세	비중	일반과세	비중
- 적용대상	285	4,800만원 미만	40	1억 5천만원 미만	19	1억 5천만원 이상	41
- 인원(만명)	157,068	113	0.3	54	1.4	118	98.3
- 세수(억원)		561		2,149		154,358	

특례제도가 영세사업자의 납세편의를 위한 예외적인 제도임에도 불구하고, 신고 대상자의 절반 이상이 예외적용을 받는 비정상적인 구조로 운용되고 있다.

1996년 간이과세제의 신설로 소규모 사업자의 범위가 확대되면서 그동안 방만하게 운용되고 있는 특례과세제도는, 자영업자의 낮은 과세표준으로 인해 봉급생활자를 비롯한 소득계층 간의 세부담 형평성 시비를 제기하고 있다.

일반과세자조차도 특례제도의 그늘에서 조세를 회피하고 있으며, 부가가치세의 탈세는 소득세로 이어지면서 그 규모가 커지고 세무부조리와도 밀접한 관계를 갖게 되었다.

납부세액이 세금계산서 수취와 관계없이 특례세율(2%) 등에 의해 결정됨으로써, 과세표준 양성화 및 근거과세 확립을 저해하는 요인이 된다.

과세특례자를 간이과세자로 흡수

간이과세자는 공급대가에 업종별 부가가치율을 곱하고 10% 세율을 적용하여 납부세액을 산출하고, 과세특례자는 세율 2%인 경우는 20%의 부가가치율에 10% 세율을 적용한 것과 같다.

그리하여 간이과세자는 일반과세자의 실제 부가가치율에 의한 세액 산출방법보다는 정확하지 않지만 과세특례자보다는 납부세액 산출이 어느 정도 정확하다고 할 수 있다.

이로 인해 간이과세자와 과세특례자는 동일한 재화나 용역을 공급하고 소비자로부터 동일한 가격을 영수하고도 세부담이 서로 달라 불공평하다. 이와 같이 부가가치세는 사업자가 창출한 부가가치에 과세하는 것이므로 과세특례자의 과세방법보다는 간이과세자의 과세방법이 합리적이므로 과세특례제도를 폐지하여 간이과세제도로 흡수하는 데 목적이 있다.

2) 개정된 제도의 주요 내용

과세특례제도가 폐지되고 기존의 과세특례제도의 대상자들이 간이과세제도를 적용받게 되면서 동시에 간이과세제도 자체에도 변화가 있었다. 1996년 7월 1일부터 시행되던 우리나라의 간이과세제도는 2000년 7월 1일부터는 그 적용대상이 대폭 축소되었다. 2000년부터 시행되었던 우리나라 「부가가치세법」상 간이과세제도의 내용을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다.

가) 간이과세자의 범위

2000년 7월 1일부터는 직전 1역년의 재화와 용역의 공급에 대한 공급대가가 4,800만원에 미달하는 개인사업자에 대하여는 간이과세규정을 적용하여 부가가치세를 부과징수하게 되었다. 직전년 또는 직전 과세기간에 신규로 사업을 개시한 개인사업자에 대하여는 그 사업 개시일로부터 2과세기간 종료일까지의 공급대가의 합계액을 12월로 환산한 금액을 기준으로 판정하였다. 이 경우 1월 미만의 단수가 있는 때에는 이를 1월로 하였다. 간이과세자의 과세표준은 재화 또는 용역의 공급에 대한 부가가치세를 포함한 공급대가를 과세표준으로 하였다. 따라서 부가가치세를 제외한 금액인 공급가액을 과세표준으로 하는 일반과세자와 다르다. 그러나 과세표준의 계산에 관하여는 일반과세자와 동일하게 적용하였다.

나) 업종별 부가가치세율과 세율

간이과세자에게 적용할 부가가치율은 직전 3년간 신고된 업종별 부가가치세율을 감안하여 100분의 10에서 100분의 40 범위 내에서 결정된 부가가치세율로 하였다. 당시에 적용되던 업종별 부가가치율은 다음의 <표 IV-3-12>에서 정리된 내용과 같다.

다) 납부세액의 계산과 세금계산서 매입세액 공제 방법의 변화

간이과세자에 대한 부가가치세 납부세액의 계산 산식은 당해 과세기간의 공급가액에 업종별 부가가치율과 100분의 10을 곱하여 납부세액을 계산하는 방식이다. 이는 2000년 이전과 동일한 방식으로서 여기에는 변화가 없었다. 다만 2이상의 업종

을 겸영하는 경우에는 각각의 업종별로 계산한 금액의 합계액을 납부세액으로 한다는 규정은 추가되었다.

간이과세자가 다른 사업자로부터 세금계산서 또는 신용카드 매출전표 등을 교부받아 세금계산서 등 또는 매입처별 세금계산서합계표를 확정신고와 함께 제출하는 때에는 매입세액에 당해 업종의 부가가치율을 곱한 액수를 매입세액으로 공제하도록 규정하였다. 이는 2000년 이전의 방식이 두 가지 비율로만 분류하여 공제율을 계산하던 방식에서 업종별로 각각 고유의 비율을 정해주는 방식으로 변화된 것이다.

〈표 Ⅳ-3-12〉 간이과세자 업종별 부가가치세율

연 도	업종별 부가가치세율				
	제조업, 전기·가스 및 수도사업	소매업	농업, 수렵업, 임업 및 어업, 건설업, 부동산임대업 기타 사업서비스업	음식업, 숙박업	운수, 창고 및 통신업
1996년 07월 01일	100분의 20	100분의 20	100분의 30	100분의 40	100분의 40
1997년~1999년					
2000년~2004년		100분의 15		100분의 30	
2005년					
2006년~2011년					

라) 간이과세자에 대한 의제매입세액공제와 신용카드세액공제

음식점업을 영위하는 간이과세자는 부가가치세의 면제를 받아 공급되는 농산물·축산물·수산물 또는 임산물을 원재료로 하여 제조·가공한 재화 또는 창출한 용역의 공급이 과세되는 경우 면세농산물 등의 가액에 105분의 5를 곱한 금액을 의제매입세액으로 공제할 수 있도록 규정되었다. 또한 부가가치세가 과세되는 재화 또는 용역을 공급하고 세금계산서 교부시기에 신용카드매출전표 등을 발행하는 경우에는 신용카드매출전표 발행금액의 100분의 2에 상당하는 금액을 납부세액에서 공제하도록 하였다.

마) 신고·납부와 소액부징수

간이과세자는 각 과세기간의 과세표준과 납부세액을 그 과세기간 종료 후 25일 이내에 자진신고하고 납부하도록 하였다. 그러나 당해 과세기간에 대한 공급대가가 1,200만원 미만인 경우에는 납부의무를 면제하였다.

바) 간이과세 배제업종

간이과세제도는 기준금액 내의 개인사업자에게만 적용되는 것이다, 그러나 2000년 이후의 간이과세제도에서도 간이과세 배제업종을 규정하였다. 간이과세가 적용되지 아니하는 다른 사업장을 보유하고 있는 사업자는 간이과세규정을 적용하지 않았고 또한 개인사업자이고 기준금액에 해당하는 영세사업자라고 하더라도 업종, 규모, 지역 등을 감안하여 시행령이 정하는 영세사업자에 해당하는 경우에도 간이과세제도를 적용하지 않았다.

간이과세자에 관한 규정의 적용이 배제되는 사업은 다음과 같았다.

- 1) 광업
- 2) 제조업(다만, 주로 최종소비자에게 직접 재화를 공급하는 사업으로서 기획재정부령이 정하는 것을 제외한다.)
- 3) 도매업(소매업을 겸영하는 경우를 포함하되, 재생용 재료수집 및 판매업을 제외한다)
- 4) 부동산 매매업
- 5) 특별시, 광역시 및 시 지역과 국세청장이 업황, 사업규모 등을 고려하여 간이과세 적용대상에서 제외하는 것이 필요하다고 인정하여 고시하는 지역에서 개별소비세가 과세되는 과세유흥장소를 영위하는 사업으로서 기획재정부령이 정하는 것
- 6) 특별시, 광역시 지역에 소재 하는 부동산 임대업으로서 국세청장이 정하는 규모 이상의 것
- 7) 변호사업, 심판법률인업, 변리사업, 법무사업, 공인회계사업, 경영지도사업, 기술지도사업, 손해사정인업, 통관업, 기술사업, 건축사업, 도선사업, 측량사업, 기타 이와 유사한 사업서비스업으로서 기획재정부령이 정하는 것

- 8) 사업장 소재지역, 사업의 종류, 규모 등을 감안하여 국세청장이 정하는 기준에 해당하는 것
- 9) 둘 이상의 사업장이 있는 사업자가 영위하는 사업으로서 그 둘 이상의 사업장의 공급대가의 합계액이 4,800만원 금액 이상인 경우

3) 운영 과정의 문제점과 평가

<인터뷰 3>
<p>인터뷰 대상자: 다솔세무법인 서윤식 고문(2012년 5월 29일, 전화 인터뷰) 당시의 직위: 국세청 법무과 서기관으로 근무</p> <p>간이과세자 기준금액의 하향조정에 따른 간이과세자의 신고행태 변화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 개인사업자 중 일반사업자는 ① 직전연도 매출액이 일정 기준금액(4,800만원 또는 1억 5천만원)에 달하기 때문에 일반과세자가 된 경우와 ② 매출액은 기준금액에 미달하지만 간이과세 배제기준에 해당하기 때문에 일반사업자가 된 경우가 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 매출액이 4,800만원이 되지 않음에도 일반과세자가 된 경우는 대략 45~50% 정도가 될 것으로 판단됨(2008년 통계자료에 의거) ○ 간이과세자 기준금액이 직전연도 매출 4,800만원으로 하향 조정됨에 따라, 종전의 간이과세자가 일반과세자가 되지 않기 위하여는, ① 직전연도(1999년)의 매출액을 축소신고하는 방법과 ② 2000년에 일단 폐업을 한 후 재개업하는 방법을 사용할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 사업자들은 매출액을 가능한 한 과소신고하려는 경향이 있기 때문에 1999년도의 매출액을 특별히 축소신고하였는지의 여부는 파악하기 어려움 - 또한 폐업한 사업장에 동일 업종으로 사업을 개시하는 경우 간이과세를 배제하여 왔기 때문에 ②의 방법을 사용하여도 과세유형이 변경되지 않음 - 따라서 납세자들의 신고행태에 특별한 변화가 있었을 것으로 추정하기는 어렵다고 생각되며, 변화가 있었다고 하더라도 이를 파악하기는 매우 어려울 것으로 보임 ○ 또한 개인사업자들이 과표가 양성화되는 것을 꺼리는 것은 부가가치세 부담이 커지는 것보다는 소득세 부담이 커지는 것을 두려워하기 때문으로 보이는바, <ul style="list-style-type: none"> - 매출액이 4,800만원에서 1억 5천만원 수준인 경우 소득금액을 추계에 의하여 계산하는 경우에도 소득금액이 그다지 크지 않아 소득세 부담이 미미하므로 - 종전의 간이과세자들이 일반과세자가 되지 않기 위하여 적극적으로 노력할 가능성은 그다지 크지 않을 것으로 생각됨

가) 유형별 부가가치세 사업자 추이

2000년부터 2010년까지 전체 사업자 및 과세유형별 부가가치세 신고인원 현황을 살펴보면 아래의 <표 IV-3-13>와 같다. <표 IV-3-13>를 보면 전체 사업자는 2000년도에 약 339만명에서 2010년도에 약 524만명으로 증가하였고, 유형별로 법인은 28만명에서 54만명으로, 개인 일반사업자의 경우 144만명에서 287만명으로 증가하였다. 부가가치세 납부인원 중 간이과세자가 차지하는 비율이 2000년 49.2%, 2001년 48.6% 등 간이과세자의 수가 일반과세자의 수보다 많았으며, 2003년 말에 최초로 일반과세자의 수가 간이과세자의 수를 넘어서게 되었다. 2010년도 부가가치세 전체인원 중 세금계산서를 발행하지 못하는 간이과세자가 차지하는 비율은 아직 34.9%로서 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-3-13> 2000~2010년 간이과세자 부가가치세 과세유형별 신고인원 현황

(단위: 천명, %)

유형 연도	신고 인원	간이과세자		일반과세자			
		인원	비율	개인		법인	
				인원	비율	인원	비율
2000	3,389	1,669	49.2	1,442	42.5	278	8.2
2001	3,708	1,814	48.9	1,573	42.4	321	8.7
2002	3,962	1,843	46.5	1,774	44.8	345	8.7
2003	3,994	1,773	44.4	1,861	46.6	360	9.0
2004	3,941	1,645	41.7	1,924	48.8	372	9.4
2005	4,123	1,604	38.9	2,119	51.4	400	9.7
2006	4,260	1,624	38.1	2,216	52.0	420	9.9
2007	4,602	1,760	38.2	2,386	51.8	456	9.9
2008	4,901	1,838	37.5	2,574	52.5	489	10.0
2009	5,065	1,863	36.8	2,683	53.0	519	10.2
2010	5,239	1,828	34.9	2,875	54.9	536	10.2

주: 연도별 신고인원은 소액부징수자를 포함한 각 연도 2기 확정신고인원
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

나) 평가

과세특례제도가 폐지되고 소규모 사업자에 대한 부가가치세제도가 간이과세제도로 단일화된 이후에도 간이과세대상 사업자들의 세금계산서 수수 기피와 과세표준의 누락 등 무자료 거래관행은 그 이전 시기와 마찬가지로 큰 변화가 없었고 부가가치세의 근거과세가 정착되는 단계에 이르지 못하였다. 전단계세액공제법을 채택하고 있는 우리나라의 부가가치세제하에서 세금계산서는 거래사실을 입증하는 자료가 되며, 매출과 매입을 산정하는 근거가 되므로, 세금계산서의 수수질서의 확립은 효율적 부가가치세 운영의 기본적 전제가 된다.

간이과세제도는 또한 업종에 따라 20%에서 40%까지 외형에 대한 과세방식을 채택함으로써 일반과세자와 간이과세자 사이에 조세부담 불균형을 초래하고 있다. 평균적으로 업종별 부가가치창출률은 20~40% 수준보다는 높기 때문에 간이과세자는 일반과세자보다 낮은 수준의 부가가치세의 실효세율을 적용받는 것과 같고 결과적으로 그들은 재화와 용역을 일반과세자보다 싸게 공급할 수 있기 때문에 가격체제와 자원배분의 왜곡을 초래하게 되는 것이다.

4) 2000년 이후의 간이과세제도의 변화

과세특례제도가 폐지되고 간이과세제도로 전환된 이후에도 간이과세제도에 대한 개정은 1999년 12월 28일 개정부터 여러 번 개정되었다. 정부는 신고납부제도를 간소화하고 납세자의 편의를 증진시키며, 영세업자의 소득을 파악하여 과세의 형평성을 제고하기 위해 매입공제 및 업종별 부가가치세율을 개정하였다. 그 외에도 간이과세제도의 적용대상 등 현행 제도의 운영상 나타나 일부 미비점을 개선, 보완하고자 현재까지도 많은 개정안을 제시한바 있다.

2004년 12월 신용카드매출전표, 현금영수증을 발행하거나 전자적 결제수단에 의해 대금을 결제받는 경우에 100분의 2에 상당하는 금액을 납부세액에서 공제하도록 하였다.

2006년 3월 간이과세자가 일반과세자에 관한 규정을 적용받고자 하는 경우 그 적용을 받고자 하는 달의 전달 20일까지 신고하도록 규정되어 있으나 20일 이후에 신고하는 자에 대하여도 세무서에서 사실판단에 따라 간이과세 포기를 인정하여 주는 실정이므로, 신고기한을 전달 마지막 날로 하여 납세자의 편의를 제고할 수 있

도록 개정이 이루어졌다.

2007년 12월 음식점업 또는 숙박업을 영위하는 사업자 중 간이과세자에 대한 신용카드 등 발행금액에 대한 세액공제 비율을 종전의 1000분의 15에서 100분의 2로 상향 조정하였다.

2008년 12월 음식점업 등 영세 자영업자의 부담을 완화하기 위하여 2010년까지 의제매입 세액공제율은 106분의 6에서 108분의 8, 신용카드매출 세액공제율은 2%에서 2.6%로 30% 상향 조정하고, 연간 공제한도는 500만원에서 700만원으로 상향 조정하였다.

2010년 12월에는 2008년의 개정에서 의제매입세액공제율 및 신용카드매출세액공제율을 2010년 12월 31일까지 시한부로 하였던 것을 2012년 12월 31일까지로 연장하였고, 이를 시행령에 규정하였다.

사. 정책적 시사점

1977년 부가가치세제 도입 당시의 경제적 상황에서 많은 영세한 사업자를 포함하고 있는 우리 경제의 현실을 감안할 때 소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세특례제도의 도입은 불가피한 측면이 있다. 그러나 경제의 발전과 함께 같은 이러한 영세한 사업자들을 염두에 두고 도입된 특례제도는 없어지지 않는더라도 그 적용대상의 범위 비중은 대폭 줄어들었어야 할 것이다. 그러나 현실의 모습은 이러한 기대에 부응하는 정도가 매우 미약하다. 아직도 특례 적용의 비율은 높은 실정이다.

이는 물론 우리 경제의 발전 양상이 대기업의 발전은 눈부시나 영세한 사업자들의 발전은 그 속도에 전혀 미치지 못하는 점도 하나의 요인이 될 것이다. 그러나 세무행정이나 납세자들의 성실도 측면의 발전이 매우 늦은 점도 마찬가지로 지적되어야 한다.

1977년 부가가치세 도입 당시의 소규모 사업자에 대하여 적용되던 제도는 과세특례제도이고 현재는 소규모 사업자들에게 간이과세제도가 적용되고 있다. 이 간이과세제도도 많은 한계를 가지고 있는 제도이기는 하지만 다른 한편 과세특례제도보다는 진일보된 제도라는 점은 부인할 수 없고 그런 점에서 지난 35년간 소규모 사업자에 대한 부가가치세 특례규정이 발전하고 진보하였다는 점은 명백한 사실이다.

추가적으로 지적될 내용은 그다지 짧지만은 않은 우리의 부가가치세제 역사에서

과세특례(간이과세) 기준금액의 인상 시기가 정치일정(선거)과 같이 진행되고 있는 현상이 여러 번 목도되었고 이는 부가가치세사의 아름답지 못한 측면이라고 볼 수 있다.

그러나 과세특례제도와 간이과세제도의 두 가지 형태로 구현되었고 아직도 구현되고 있는 우리나라의 소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도가 가지는 역사적 역할을 긍정적인 측면에서 새겨보아야 할 점도 물론 존재한다. 이러한 소규모 사업자에 대한 특례제도가 1977년 이래 부가가치세제도가 우리나라 사업자들과 기업들에게서 수용되고 정착되는 데 크게 도움을 주었다는 점이다. 세수 기여도는 미약했지만 납세자의무자들 사이에서 숫적으로 큰 비중을 차지하는 소규모 사업자들에게 납세협력비용을 크게 줄여주었다는 점에서 정치경제학적인 기능은 충분히 수행한 것이다.

참고문헌

- 국세청, 『국세청 40년사』, 2006
- _____, 『국세통계연보』, 각 연도
- 변판석, 『소규모 사업자의 부가가치세 과세상 특례에 관한 연구』, 홍익대학교 세무대학원, 1999
- 이성식, 『부가가치세제의 합리적 개선방안에 대한 연구』, 서울시립대학교 세무대학원, 2005
- 이원희, 『우리나라 소규모 영세사업자를 위한 부가가치세 특례제도 연구』, 고려대학교 행정대학원, 2001
- 재무부, 『한국부가가치세제사』, 1990
- 최명근, 『부가가치세론』, 조세통람사, 2000
- 현진권, 『탈세요인으로서 부가가치세의 과세특례제도: 현황과 개편방향』, 한국조세연구원, 1998.
- 국회 의안 정보시스템, likms.assembly.go.kr
- 국회기록원 나라기록원, contents.archives.go.kr

V. 개별소비세·에너지세

1. 개별소비세·에너지세제의 변천 및 주요 이슈

흔히 소비세는 과세대상의 범위를 기준으로 일반소비세와 개별소비세로 구분한다. 일반소비세는 원칙적으로 모든 재화와 용역을 대상으로 과세하고 소비세를 일괄으며, 개별소비세란 특정한 품목 등을 별도로 선정하여 여타 품목과 구별하여 일부 품목을 대상으로 과세하는 소비세를 지칭하는 것이 일반적이다. 2012년 현재 시점을 기준으로 양자를 구분해 보면, 일반소비세로서 부가가치세가 있으며, 개별소비세(보통명사)로서는 개별소비세(고유명사), 주세, 담배소비세, 교통·에너지·환경세 등이 대표적이다.

우리나라의 소비과세제도의 역사를 놓고 볼 때 가장 중요한 변화는 1977년 7월 아시아에서는 최초로 부가가치세를 도입하였던 것과, 1990년대 말 한·EU 및 미국 간 WTO 주세분쟁, 2000년대 초·중반에 단행되었던 에너지세제 개편을 들 수 있다. 1977년 7월 부가가치세를 도입하였던 것은 단순히 새로운 세목을 도입하였다거나, ‘아시아에서 최초’이기 때문에 의의가 있기도 하지만, 부가가치세의 도입을 계기로 우리나라의 소비세 체계가 혁신적으로 새롭게 태어났다는 데에서 보다 큰 의미를 찾을 수 있다. 부가가치세의 도입은 과세자료의 생산 및 대사를 통해 근거과세의 기반을 다지는 전기를 마련해 주었을 뿐만 아니라 이중과세·중복과세의 가능성을 제거하고, 수출재 등에 대한 영세율 적용 등을 통해 수출 가격경쟁력을 높여 주는 결정적인 계기를 마련해 주었다는 점에서 의의가 있다. 뿐만 아니라 부가가치세 도입을 계기로 여타의 복잡다기하였던 소비세 체계를 유형별·기능별로 재정리하면서 소비세 과세체계의 단순화 및 체계화를 이룩하는 전기를 마련해 주었다는 점에서도 그 의미가 크다.

해방 이후 경제개발이 본격화되기 이전의 저소득·저개발 시대에는 세수여건이

열악하여 소비세원을 제외하고는 마땅히 큰 세수를 기대할 수 없었던 만큼 우리나라의 재정수입은 소비세에 대한 의존도가 상당히 높았다. 다만 소비세는 구조상 세부담의 역진성 여부가 부담이었던 만큼, 우리나라의 소비세 체계는 세부담의 역진성 보완 문제가 초기부터 커다란 정책과제 중 하나였다.

따라서 비록 누진과세가 쉽지 않은 소비세였지만 개별소비세 세목의 과세대상을 고가의 고급품 또는 소비 보급률이 높지 않은 품목, 그리고 수입 의존도가 높은 품목 등을 중심으로 선정하여 과세하였다. 따라서 경제개발 연대 초기에는 소비세가 사실상 주로 사치세로서의 기능을 수행하였다고 보아도 지나치지 않았다. 현재는 음주·흡연의 폐해에 의한 사회적 비용 증가 문제 또는 화석연료 소비 증가에 따른 환경오염·교통혼잡 등과 같은 외부불경제 문제 등이 사회·경제적 현안으로 대두되면서 개별소비세제가 이와 관련이 깊은 소비품목에 대해 중점적으로 과세하는 기능을 수행하고 있지만, 당시에는 그런 개념조차 생소하였다. 다시 말해 당시의 소비세제는 국민경제적 관점에서 자원배분의 적정성·효율성 확보 문제와 관계없이 주로 세수 확보 및 사치세 기능의 소비세 과세를 통한 역진성 보완과제가 소비세 과세의 가장 중요한 정책과제였다고 할 수 있다.

부가가치세 도입 이전의 소비세제의 주된 기능이 세수 확보와 사치세 기능이었지만 과세품목별로 세목이 구분되어 있을 정도로 난립되어 있었던 것이 특징이다. 현재의 관점에서 보면 사치세 기능의 세목은 주로 개별소비세(기존의 특별소비세 포함)로 통합 정리되어 있지만 당시에는 직물류세, 입장세, 물품세 등 다양하게 산재되어 있었을 뿐만 아니라 상호간에 기능분담이나 적정세율 수준에 대한 구분이 명확하지 않았다. 그러다가 부가가치세의 도입을 계기로 복잡다기하였던 개별적인 소비세 체계가 특별소비세를 중심으로 재편되고, 일반소비세도 부가가치세로 정리되면서 소비과세 체계의 선진화의 계기가 되었다는 점에서 그 의미가 크다. 그런 측면에서 볼 때 부가가치세 도입과 그것을 전후한 소비세 체계의 전반적인 재편은 우리나라 소비과세제도의 역사상 가장 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

부가가치세의 도입이 과세체계 정비 및 기능 명확화 측면에서 의미가 크다면, WTO 주세분쟁과 에너지세제 개편은 우리나라의 대외통상협상과 소비세 과세기능의 대전환이라고 하는 패러다임 변화로서의 의미가 크다. WTO 주세분쟁은 형식상 EU와 미국으로부터 우리나라 주류시장(특히 위스키 등 고가·고급주 시장)의 대외

개방을 요구하는 통상협상의 문제로부터 발단이 되었지만, 실제적 측면에서는 통상협상에 대한 우리나라 정부의 기본 입장과 태도가 기존의 수세적·방어적 관점에서 공세적·적극적 대응으로의 일대 전환을 하였다는 점에서 그 의미가 크다.

형식상으로는 증류주 내에서 위스키 등의 수입양주와 소주 사이의 세율격차 문제가 한·EU 및 미국 간 통상분쟁의 직접적인 계기가 되었지만, 우리나라 최초의 WTO 쟁송을 통한 분쟁 해결이라는 새로운 경험을 통해 선진국과의 대외통상에 입합에 있어 자신감을 가지게 되면서 적극적인 대외통상협상으로의 국면 전환을 통해 성공적으로 국익을 지켜낼 수 있는 계기를 마련하였다는 데 의의가 있다. 이는 단순히 세제사의 범위를 뛰어넘어 우리나라 통상협상체계의 전환을 가져다 준 ‘일대 사건’이었다는 점에서 그 의미와 의의가 매우 크다.

전 세계적으로 화석연료에 대한 소비가 급증하면서 지구 온난화 문제, 환경오염 및 교통혼잡 가중 등 우리 삶의 질과 생존을 위협하는 외부불경제 급증문제가 최대의 현안 가운데 하나로 대두되고 있다. 그에 따라 에너지 과세의 목적과 기본 방향도 기존의 재정수입 확보 차원에서 벗어나 환경과 인류의 생존 및 지속가능발전을 위한 에너지 소비억제에 초점이 맞추어지고 있다.

우리나라의 에너지 관련 소비세도 비교적 최근까지 세수확보 기능에 치중하였다. 왜냐하면 자동차 보급의 확산과 에너지 다소비 산업의 비중 증대 등을 통한 에너지 소비의 절약 필요성이 대두된 것은 비교적 최근의 일로서, 그 이전까지만 해도 에너지 소비로 인한 사회·경제적 외부불경제 문제가 심각하지 않았기 때문이다. 오히려 석유 수요는 주로 보급률이 낮아 일부 고소득층을 중심으로 자동차 소비가 이루어지고, 난방용 석유 보일러도 이들을 중심으로 한정적인 소비가 이루어졌기 때문에 유류세는 오랫동안 사치세의 일환으로 여겨져 왔었다.

그러나 1980년대 말부터 자동차 보급이 급속히 확산되고, 석유화학, 제철·철강 등 에너지 다소비 산업에 대한 투자가 급속히 증가하면서 상황이 반전되었다. 종전에는 중요하게 생각하지 않았던 환경오염, 교통혼잡 등의 현상이 심각한 사회·경제적 문제를 야기하면서 에너지 과세 전반에 대한 재정비의 필요성이 커졌다. 큰 맥락에서 보면 1990년대 말 준비작업을 거쳐 2001~2007년에 걸쳐 단행되었던 에너지세제개편은 유류세의 주된 과세기능을 세수확보·사치세 기능으로부터 외부불경제 축소를 위한 소비억제적 조세로 변모하게 된 소비세제의 구조조정이라고 할 수

있다. 물론 에너지세제 개편의 직접적인 계기는 자동차 연료유 사용 규제의 완화·폐지에 대비하기 위한 것이었지만, 근본 취지는 과도한 에너지 소비의 억제에 있었던 만큼 소비세 과세의 목적이 근본적으로 변화되는 일대 계기를 마련해 주었다는 점에서 여타의 소비세제 개편과 구별된다.

부가가치세 도입을 경계로 구분되는 소비세 과세제도의 근본적인 구조변화 문제, 주세제도의 구조적 개편은 물론이고 우리나라 대외통상협상 체계를 근본적으로 개혁하는 계기를 마련해준 한·EU 및 미국 간 WTO 주세분쟁, 외부불경제 문제에 적극적으로 대응하기 위한 에너지세제개편이라는 세 가지 사건이야말로 우리나라 소비세제사상 가장 중요한 사건이라고 볼 수 있다. 아래에서는 이들 각각에 대해 심층적으로 살펴본다.

2. 소비세제도의 변천과정

가. 서론

본절은 해방 이후부터 최근까지 우리나라의 소비세 정책 60년사를 조망해 본다.

대부분의 후진국이나 개발도상국이 그러하였듯이 우리나라도 경제개발 초기에는 소비세·간접세 위주로 정부의 재정수입을 확보하였다. 특히 소득수준이 낮아 절대 빈곤을 벗어나지 못한 계층이 국민 중 상당수를 차지하던 해방후 및 전후 시점에서 조세 부과의 수용성을 높이기 위해 소비세를 널리 활용하였다. 특히 일반대중이 많이 소비하는 품목보다는 고소득층을 중심으로 주로 소비되는 고가품·사치품과 수입품 등을 중심으로 높은 세율로 소비세를 과세하는 경향이 있었다.

이는 오랜 기간 동안 우리나라의 소비세 과세체계가 성격상 ‘사치세’로서 굳어지는 계기가 되었다. 사치세 위주의 개별소비세제는 단순히 세제 수용성만을 높인 것이 아니라 그 자체로서 소비세가 초래할 수 있는 세부담의 역진성을 보완하는 긍정적인 기능도 부수적으로 수행하였음은 물론이다. 아울러 국내 투자재원이 부족했기에 저축 장려를 위한 소비억제 차원에서도 소비세제가 기능하였다.

이러한 측면에서의 소비세 과세 기능은 1970~1980년대를 거쳐 1990년대 중반에 이르기까지 우리나라 소비세제의 과세원칙의 근간을 이루었다. 그러나 지속적인 경제발전의 결과 소득수준이 크게 향상된 1990년대 말 이후에는 소비패턴의 고급화·고도화·대중화 추세가 뚜렷하게 진전되면서 사치세 위주의 소비세의 과세기능이 약화되었다.

역사적으로는 경제규모가 확대되면서 세원의 투명성 제고 및 상대가격 체계의 효율성 확보 등 선진화된 소비세 체계의 구축이 요청되었다. 그러한 시대적 배경하에서 1970년대 중·후반 부가가치세를 위주로 우리나라의 소비세 체계가 획기적으로 개편되었다. 1960년대 말부터 서구 선진국을 중심으로 도입되기 시작하였던 부가가치세를 아시아권에서는 우리나라가 최초로 도입하게 됨에 따라 소비세제 선진화에 크게 기여하였을 뿐만 아니라 우리나라가 지속적인 경제성장을 통해 선진국으로 발돋움하는 기초를 다지는 데 일조를 한 것으로 평가된다.

거시경제적인 관점에서 우리나라 소비세 체계의 변천·발전이 경제성장에 기여해 온 바를 직접 평가하는 것은 대단히 어려운 일이다. 본절에서도 그 부분에 대한 평

가를 내리기는 어렵지만, 지난 60여 년간 소비세제의 변화를 살펴보면, 시대적 사회·경제 상황과 소비세제와의 관계, 발전 추이 등을 고찰함으로써 지난 세월 동안의 소비세제 변천에 대한 공과를 평가하고, 온고지신의 관점에서 향후 소비세제 개편방향 정립에 참고가 되기를 바란다.

본절의 구성은 다음과 같다. ‘나’항에서는 우리나라 소비세의 종류와 부가가치세 도입의 배경 등을 간략히 살펴본다. ‘다’항에서는 소비세 세목별로 변천과정과 기능 등을 고찰해보고 공과를 평가해 본다. ‘라’항에서는 세수비중의 관점에서 소비세 세목별 위상의 변화를 점검해본다. 마지막으로 ‘마’항에서는 우리나라 소비세 체계의 변천과정을 요약하면서 간략히 공과를 평가하고 시사점을 제시하면서 맺는다.

나. 우리나라 소비세의 종류 및 부가가치세의 도입

1) 소비세의 종류

우리나라 소비세의 체계 및 구성은 1977년 7월 부가가치세가 도입되었던 시점을 경계로 과세방식과 근본적으로 차이가 있다. 따라서 우리나라 소비세 제도의 변천 과정을 살펴보는 데 있어 가장 중요한 제도 변화는 1977년에 도입된 부가가치세라고 할 수 있다.

부가가치세가 도입되기 이전 기간의 소비세 체계는 일반소비세의 역할을 담당하였던 영업세가 지배적인 역할을 수행하는 가운데, 물품세, 직물류세, 석유류세, 전기가스세, 통행세, 입장세, 유흥음식세, 주세, 전화세 등이 개별소비세의 주요 세목으로서 세수 확보에 크게 기여하는 구조를 지니고 있었다.

1977년 부가가치세가 도입되면서 우리나라의 소비세 체계는 일대 변혁 과정을 거치면서 거듭났다. 1977년에 일어난 변화를 요약하면, 기존의 소비세 세목 중에서 일반소비세 성격의 영업세는 부가가치세로 전환되었다고 볼 수 있다. 기존의 개별소비세 세목 가운데 물품세, 직물류세, 석유류세, 전기가스세, 입장세, 유흥음식세 등은 특별소비세로 통합되었다. 따라서 1977년 이후에는 소비세 체계가 부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세 등의 세목으로 구성되는 체계가 확립되었다. 1980년대 중반 이후 담배전매제도가 폐지되면서 담배판매세를 거쳐 담배소비세가 신설되어 시행되고 있고, 1994년 휘발유와 경유를 대상으로 특별소비세에서 독립하여 교

통세가 신설되었으며, 2001년 전화세가 폐지되면서 현행 소비세 체계의 구조가 완성되었다. 다만 개별소비세에는 다양한 세목의 부가세(surtax)가 부과되고 있는 것이 특징적이다. 개별소비세(기존의 특별별소비세 포함), 주세, 교통세, 담배소비세 등과 관련하여 세목별 또는 과세대상별로 교육세, 주행세, 농어촌특별세, 폐기물부담금, 건강증진부담금 등이 차별화되어 선택적으로 부과되고 있다.

〈표 V-2-1〉 1977년 전·후 시점에서의 소비세 체계 변화

(단위: %, 개)

1977년 전			1977년 이후		
세목	업종·과세물건 수	세율	세목	업종·과세물건 수	세율
영업세	11업종 9품목	0.5~3.5(6)	부가가치세	재화와 용역	2, 3.5, 10(3)
물품세	83종 122품목	2~200(19)	특별소비세	29품목	10~160(13)
직물류세	14종 19품목	10~40(6)			
석유류세	5종 9품목	20~300(3)			
전기가스세	1종	15(1)			
통행세	12종	5~20(3)			
입장세	20종	15~250(17)			
유흥음식세	3종	2.5~15(14)			

주: 1. () 안은 세율의 개수임
 2. 부가가치세제하에서도 주세, 전화세, 인지세 등은 지속되었음
 자료: 한국조세연구원(1997)

2) 부가가치세 도입의 의미

부가가치세제는 다른 세목에 비해 비교적 역사가 짧은 세목이다. 이 세제가 전 세계에 본격적으로 도입된 배경에는 유럽공동체의 조세조화를 위한 노력의 결과로 유럽국가에 1967~1973년 사이에 도입되면서, 우리나라도 관심을 가지고 1977년에 도입하였다. 부가가치세제가 일반소비세와 다른 특성을 가지지만, 부가가치세제의 대표적인 장점으로 볼 수 있는 점은 탈세에 대한 대응이다. 일반적인 판매세 등의 경우처럼 최종 소비자 단계에서 일회성으로 세금을 부과하는 경우 이 단계에서 탈세가 이루어지면, 세무당국에서는 파악할 수 없는 한계가 있다. 영업세가 그러하였다. 특히 당시의 거래는 주로 현금에 의존하였고, 거래정보를 구축하는 전산망이 깔리지 않았으므로, 탈세 관행은 보편적 현상으로 볼 수 있었다. 그러나 부가가치세는 사업자 간 중간단계의 거래가 모두 파악되고, 거래 당사자 간에는 서로 다

른 이해관계가 작동하므로, 제도적으로 탈세를 방지하는 데 커다란 이점이 있었다.

부가가치세를 도입하게 된 가장 큰 목적은 이중과세 방지와 거래증빙의 생산을 통한 세원 투명화에 있었다. 부가가치세가 도입되기 이전에 일반소비세의 역할을 하였던 영업세는 거래단계마다 세금이 부과되었기 때문에 세금부담은 거래단계의 수가 증가할수록 누적적으로 증가하는 구조를 가지고 있었다. 따라서 동일한 과세 물품이라고 하더라도 거래단계의 수가 상이하면 세부담도 차이가 나타났다. 이는 다분히 이중과세(또는 다중과세)의 문제를 드러냈다. 세금부과 방식이 단순하기 때문에 징세비용이나 납세협력비용이 낮다는 장점은 있었지만 세부담이 과세대상의 실제가치보다는 거래단계의 수에 의존함에 따라 동일한 물품이더라도 실효과세율이 서로 차이가 발생하는 문제점이 있었다.

아울러 소비세의 경우 소비지 과세주의 원칙(destination principle)이 적용되는 것이 일반적이다. 따라서 수출재의 경우 수출국에서는 소비세가 비과세되고 수입국(또는 소비지국)에서 과세되는 것이 일반적이다. 수출국에서 소비세를 비과세하는 것은 수출품의 가격 경쟁력을 제고하여 수출을 촉진시킨다는 장점이 있는 만큼 과세이론은 물론이고 수출 장려를 위해서도 필요한 사항이었다. 1960년대 이후 해외 시장 개척, 즉 수출 중심의 경제성장 전략을 추진하는 과정에서 수출품의 가격경쟁력을 확보하는 것은 대단히 중요한 정책과제였다. 그러나 영업세 체계하에서는 거래단계마다 세금이 부과되기 때문에 동일한 물품이더라도 기부과되었던 세금(영업세)의 크기를 알 수 없기 때문에 이전 수출품이라고 하더라도 중간 투입분 등에 투입된 영업세를 환급하여 수출품의 가격경쟁력을 제고하는 데 현실적·기술적으로 많은 어려움을 야기하였다.

뿐만 아니라 영업세 시점에는 거래 당사자 간에 합의만 하면 과세자료를 축소하거나 또는 통째로 은폐하는 것이 가능하였다. 이는 과세의 근거자료를 생산하는 데 있어 영업세는 효과적인 수단이 아니었음을 시사한다.

이상의 문제점들을 해결하고자 영업세를 대체하면서 도입된 것이 부가가치세였다. 부가가치세는 매출세액에서 매입세액을 공제하여 기본적으로 각 단계별로 창출된 부가가치에 대해서만 단계별 부가가치세를 부담하는 방식(전단계매입세액공제 방식)을 선택함으로써 거래단계의 수에 관계없이 과세대상물품(또는 용역)의 실효과세율이 일정하게 유지되는 특징을 가진 세목(일반소비세)이다. 따라서 부가가치

세의 도입은 거래단계 수의 차이에 의해 나타났던 실효세 부담의 불공평성 문제(이중과세·다중과세의 문제 포함)를 해소할 수 있었다. 또한 거래자료를 매출자료와 매입자료로 이원화함으로써 과세자료를 축소·누락시키기 어려운 구조로 바뀔에 따라 근거과세의 기반이 확충되었다. 아울러 거래단계의 수와 관계없이 매입세액에 대한 파악이 용이해짐에 따라 수출품에 대한 부가가치세 부담의 환급이 투명해지고 수월해졌다는 점에서 수출경쟁력 제고에도 기여한 것으로 평가된다. 다만 부가가치세제 자체가 매입·매출 관련 자료를 이용한 과세방식이 단순하지 않기 때문에, 초기에 과도기적으로 세제 및 과세행정상 혼란이 초래되기도 하였다. 또한 도입 당시에는 과세자료의 축소 또는 누락을 효과적으로 적발해낼 수 있는 환경적 기반(예: 과세자료 대상기능, 세무조사 등)이 충분히 성숙하지 못하였기 때문에, 부가가치세제의 잠재적인 우수성에도 불구하고 탈세방지 효과가 제한적이었던 것으로 평가된다.

일반소비세로서 부가가치세는 원칙적으로 모든 재화와 용역을 대상으로 과세하기 때문에 세부담은 소비지출에 비례하는 구조를 가지고 있다. 그런데 ‘한계소비성향 체감의 법칙’이 시사하듯 절대소비 수준은 고소득층으로 갈수록 커지지만 소득 대비 소비지출의 비율을 나타내는 (평균)소비성향은 고소득층으로 갈수록 작아진다. 따라서 부가가치세는 소득을 기준으로 할 때 실효세부담률이 고소득층으로 갈수록 낮아지는, 즉 세부담의 역진성이라는 잠재적인 문제점을 지니고 있다.

정부 당국은 이런 문제점을 인지하고 부가가치세를 도입함에 있어 미가공식품, 교육, 의료서비스 등 생활필수품목에 대해서 면세하는 방식으로 부가가치세제를 보완하여 도입하였다. 기본적으로 생활필수품은 필수재로서 소득탄력성이 낮아 소득이 증가하더라도 해당 품목에 대한 소비증가율이 낮은 것이 특징이다. 생활필수품의 경우 소득 대비 소비지출 비중은 저소득층일수록 높게 나타나는 특징이 있다. 따라서 생활필수품 위주의 면세제도 도입은 부가가치세 부담의 역진성을 보완하는 하나의 커다란 제도적 장치였다.

부가가치세를 최초로 도입하여 시행 중인 서구 선진국에서도 부가가치세 부담의 역진성 문제를 염두에 두고 일정한 범위 내에서 면세제도를 두고 있으며, 세율구조도 다중구조를 두고 있다. 그럼에도 불구하고 서구 선진국의 부가가치세는 세부담이 역진적인 것으로 알려져 있다. 그 이면에는 EU 규약에 의해 면세범위가 상대적으로 넓지 못하다는 점과 인구고령화로 인해 소득수준이 낮은 반면 저축·자산 등의

처분을 통해 소비하는 계층의 범위가 넓다는 점이 부가가치세 부담의 역진성 문제를 나타내는 주요한 요인인 것으로 보인다.

반면에 우리나라는 면세범위가 상대적으로 광범위하고, 부가가치세 도입 당시에는 고령인구 비중이 매우 미미하였다는 점 등으로 인해 실제로 나타난 부가가치세 부담 구조는 일반인들의 인식이나 우려와 달리 역진적이지 않았다.

우리나라의 부가가치세 부담은 역진적이지 않다. 최근의 소득계층별 부가가치세 실효세부담률(총소득 대비)을 추정한 성명재 외(2004)의 연구도 1982~2003년 동안 소득계층별로 실효세부담률 수준은 사실상 거의 수평적으로 일정하게 유지되고 있다는 것을 보여준다. 이는 우리나라 부가가치세 부담구조가 소득에 대해 중립적임을 시사해 준다. 물론 향후에 서구 선진국처럼 인구구조가 급격히 고령화된다면 우리나라의 부가가치세 부담 구조도 역진적으로 바뀔 가능성을 배제할 수는 없지만 최소한 현재 시점에서는 여전히 우리나라의 부가가치세 부담 구조가 역진적이지 않음은 분명하다. 이는 <표 V-2-2>에서 보듯이 총소득 대비 부가가치세의 실효세부담률이 소득분위별로 거의 비슷한 모습을 보이는 것이 이를 강력히 시사해준다.

부가가치세 도입을 준비하였던 1970년대 중반 기간에는 부가가치세 부담구조가 역진적으로 나타날 것인지 아닌지에 대한 확신이나 실증연구 등에 기반한 기초연구가 부재하였다. 따라서 ‘부가가치세 부담이 역진적’일 것이라는 일반적인 통설을 토대로 세부담의 역진성을 보완하고자 사치세 성격을 가진 특별소비세도 함께 도입하기에 이르렀다. 즉, 주로 보급률이 낮고 고가이며, 고소득층이 주로 소비하는 고가·고급품을 중심으로 특별소비세 과세대상을 선정하여 과세함으로써 자칭 부가가치세에서 나타날지도 모를 세부담의 역진성 문제에 대비하고자 하였던 것이다. 물론 반드시 소득재분배의 관점이 아니더라도 사치세의 경우에는 후진국이나 개발도상국에서 세수확보 차원에서 많이 활용되는 소비세 세목이기도 하다.

〈표 V-2-2〉 소득계층별 총소득 대비 부가가치세 실효세부담률 추이

(단위: %)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균
1982	2.12	2.17	2.19	2.18	2.06	2.05	2.1	2.17	2.13	2.25	2.16
1983	2.42	2.15	2.13	2.25	2.09	2.08	2.03	2.05	2.21	2.26	2.16
1984	2.27	2.27	2.05	2.2	1.95	1.92	2.19	2.03	2.05	2.09	2.08
1985	2.18	2.18	2.23	2.02	2.11	2.06	1.98	2.11	2.05	2.17	2.11
1986	2.35	2.38	2.13	1.97	1.98	2.03	2.04	2.02	2.11	2.12	2.09
1987	2.45	2.42	2.23	2.28	2.25	2.11	2.16	2.22	2.12	2.1	2.19
1988	2.46	2.17	2.09	2.08	2.16	2.21	2.03	2.04	2.26	2.27	2.18
1989	2.47	2.48	2.37	2.34	2.47	2.52	2.54	2.53	2.63	2.93	2.6
1990	2.3	2.43	2.37	2.26	2.42	2.4	2.64	2.64	2.56	2.97	2.58
1991	2.39	2.51	2.41	2.51	2.46	2.48	2.56	2.59	2.76	2.88	2.61
1992	2.41	2.46	2.36	2.48	2.47	2.5	2.51	2.5	2.59	2.73	2.54
1993	2.52	2.59	2.61	2.72	2.61	2.7	2.75	2.69	2.76	2.78	2.7
1994	2.42	2.63	2.71	2.47	2.69	2.56	2.67	2.57	2.7	2.81	2.66
1995	2.39	2.63	2.7	2.73	2.63	2.64	2.6	2.61	2.59	2.56	2.61
1996	2.72	2.67	2.79	2.89	2.79	2.75	2.72	2.65	2.6	2.73	2.72
1997	4.79	3.23	3.03	2.79	2.71	2.59	2.62	2.65	2.6	2.64	2.76
1998	5.63	3.98	2.98	2.79	2.8	2.7	2.49	2.57	2.37	2.48	2.71
1999	2.86	2.87	2.93	2.95	3.05	2.92	2.83	2.85	2.7	2.69	2.83
2000	3.06	3.12	3.04	3.12	3.05	2.84	2.99	2.79	2.77	2.63	2.87
2001	3.16	3.2	3.19	3.2	3.14	3.17	3.04	2.92	2.89	2.64	2.97
2002	3.49	3.39	3.56	3.4	3.35	3.26	3.17	3.07	2.93	2.78	3.12
2003	3.97	3.95	3.87	3.77	3.74	3.57	3.61	3.45	3.25	2.97	3.46
2004	3.93	3.92	3.91	3.82	3.68	3.49	3.49	3.24	3.2	2.91	3.39
2005	3.82	3.77	3.78	3.64	3.74	3.62	3.42	3.41	3.24	2.91	3.39
2006	3.19	3.43	3.55	3.57	3.55	3.62	3.47	3.29	3.21	2.9	3.3
2007	3.3	3.39	3.57	3.5	3.5	3.66	3.36	3.32	3.17	2.89	3.27
2008	3.21	3.32	3.56	3.64	3.55	3.43	3.45	3.33	3.21	2.75	3.24
2009	2.92	3.29	3.31	3.69	3.71	3.78	3.66	3.57	3.66	3.29	3.53
2010	3.67	3.43	3.48	3.61	3.74	3.44	3.32	3.26	3.12	2.69	3.22

주: 1982~2010년의 통계청 『가계동향조사원시자료』를 분석하여 저자가 추정한 결과임

다. 소비세의 변천내용

1) 영업세

영업세는 1949년에 제정되어 20여 차례의 개정 과정을 거쳤으며, 1976년에 법이

폐지될 때까지 30년 가까이 일반소비세로 기능하면서 과세되어 왔다. 1949년 영업세법이 제정됨에 따라 31개 영업종목을 과세대상으로 영입하였다. 「영업세법」은 1949년에 제정된 이후 1950년, 1951년, 1952년, 1954년, 1956년, 1958년, 1960년, 1961년, 1962년, 1964년, 1965년, 1967년, 1968년, 1969년, 1971년, 1973년, 1974년, 1975년에 개정되었다. 「영업세법」은 1976년에 「부가가치세법」이 제정되면서 폐지되었다. 위에서 보듯이 「영업세법」은 거의 매년 개정될 정도로 개정이 빈번하였다. 그 중 영업세 체계에 근본적인 변화를 준 것은 1961년과 1967년의 개편이 대표적이다.

1961년에는 업종 및 세율체계의 단순화를 내용으로 「영업세법」이 전면 개편되었다. 업종분류를 32개에서 18개로 통합하였고, 세율도 17개에서 6개로 통합·단순화하였다.

1967년에는 부동산매매업을 추가하고 신탁업을 금융업에서 분리하면서 20개 업종으로 업종분류를 조정하였다. 실질과세원칙을 확립하여 명의인이 아닌 실제 귀속자에게 과세하는 것을 명문화하였다. 다만 조세회피를 방지하기 위해 극소수의 영업에 한정하여 명의자 과세를 규정하는 예외를 두기도 하였다.

영업세는 과세대상 업종의 매출액이나 수입금액 등을 과세표준으로 일정율의 세율을 곱하는 방식으로 과세되는 세목이었다. 따라서 물품가액을 기준으로 과세하는 현재의 소비세 형태와는 다소 차이가 있었다. 그러나 결과적으로는 거래에 과세된다는 점에서 소비세의 일종으로 간주할 수 있다.

영업세는 최종 소매단계의 여부에 관계없이 중간 단계의 업종도 과세대상이었다. 따라서 복수의 과세업종을 거쳐 판매되는 경우에는 해당 물품에 대한 영업세 부담은 중복되는 경우가 많았다. 대체로 상당수의 업종이 영업세의 과세대상 업종에 해당되었기 때문에 상당수의 물품이 이중과세되었을 것으로 추정된다. 부가가치세가 (결과적으로) 거래단계별 부가가치를 대상으로 한정하여 과세되는 만큼 원칙적으로 이중과세의 가능성이 현저하게 낮은 것에 비해 영업세는 그렇지 못하였다는 점에서 차이점을 지닌다. 중복과세의 위험성 차이가 영업세와 부가가치세의 차이를 구분하는 가장 큰 차이점이다.

영업세는 일차적으로 과세업종을 기준으로 수입금액이나 보상금액 등 외형을 기준으로 과세되었던 만큼 재화나 용역 자체의 순가치와의 관련성이 작은 반면, 과세업종을 거친 거래빈도에 따라 세부담률이 상이해지는 특이한 과세구조를 지녔다.

이런 문제점은 판매세 또는 거래세(turnover tax)의 형태를 지닌 세목에서 흔히 관찰되는 전형적인 문제점이다. 거래세가 최종소비단계에서 한 번만 과세되는 경우라면 이중과세의 문제를 회피할 수 있으나, 우리나라의 영업세는 최종소비단계의 여부에 관계없이 과세업종이 선정되었기 때문에 이중과세·중복과세는 불가피하였다. 이런 단점을 극복하고자 이중과세의 위험성(보다 정확하게는 누적과세, cascading effect)이 현저하게 낮은 대체세목이 요구되었다. 이러한 시대적 요구에 부응하기 위해 1977년 아시아권에서 최초로 7월에 부가가치세를 도입하기에 이르렀다.

〈표 V-2-3〉 영업세의 과세대상과 세율(영업세 제정 당시)

(단위: %)

업종	과세표준	세율	업종	과세표준	세율
판매업 ¹⁾	도매 갑	판매금액	인쇄업 ³⁾	수입금액	4
	을	판매금액	출판업 ³⁾	수입금액	3
	소매 갑	판매금액	사진업 ⁷⁾	수입금액	6
	을	판매금액	대석업 ⁷⁾	수입금액	10
은행업	수입금액	여인숙업 ⁴⁾	수입금액	6	
보험업	보험료액	요리점업 ⁴⁾	수입금액	1	
무진업	무진금액	음식점업 ⁴⁾	수입금액	8	
대금업 ²⁾	수입금액	주선·대리중개업 ⁸⁾	보상금액	18	
세물업 ²⁾	수입금액	물산객주업 ⁸⁾	보상금액	15	
제조업 ³⁾	갑	수입금액	신탁업	보상금액	5
	을	수입금액	환전업 ⁸⁾	보상금액	3
전기가스 공급업	수입금액	목욕탕업 ⁴⁾	수입금액	5	
운송업 ³⁾	수입금액	이발미용업 ⁴⁾	수입금액	7	
운송취급업 ⁵⁾	보상금액	연극흥행업	수입금액	8	
창고업	수입금액	유기장업 ⁴⁾	수입금액	8	
철도업	수입금액	유흥소업	수입금액	6	
청부업 ⁶⁾	갑	청부금액			
	을	청부금액			

주: 1) 개인영업의 경우 판매금액 12만원 미달 시 영업세 비과세
 2) 개인영업의 경우 수입금액 2만원 미달 시 영업세 비과세
 3) 개인영업의 경우 수입금액 12만원 미달 시 영업세 비과세
 4) 개인영업의 경우 수입금액 8만원 미달 시 영업세 비과세
 5) 개인영업의 경우 보상금액 4만원 미달 시 영업세 비과세
 6) 개인영업의 경우 청부금액 6만원 미달 시 영업세 비과세
 7) 개인영업의 경우 수입금액 4만원 미달 시 영업세 비과세
 8) 개인영업의 경우 보상금액 2만원 미달 시 영업세 비과세
 자료: 한국조세연구원(1997)

우리나라의 조세수입이 가시적으로 증가하기 시작한 것은, 1960년대 이후 정부 주도하에 본격적으로 경제개발계획이 추진되고 그 결과 경제가 빠르게 성장하기 시작한 이후이다. 그에 따른 경제성장은 영업세의 세수도 크게 증대시켰다. 영업세의 세수비중은 1965년 총조세 대비 6.20% 수준이었는데, 이후 세수가 크게 신장되면서 세수비중도 빠르게 상승하였다. 1970년대에는 세수증가율이 다소 둔화되는 듯 하였으나 이는 기저효과 및 석유파동 등 경제적 충격에 의한 일시적 현상이었던 것으로 추정된다. 제1차 석유파동이 지나간 후 영업세의 세수는 다시 크게 증가하여, 영업세의 조세(또는 국세) 대비 세수비중은 부가가치세가 도입되어 폐지되기 직전인 1976년에는 11.30%(12.49%)에 이를 정도로 크게 상승하였다.

〈표 V-2-3〉는 영업세 제정 당시 초기 시점에서의 영업세 과세업종과 세율을 나타낸다.

2) 부가가치세 도입이전의 개별소비세

부가가치세제가 도입되기 이전에는 개별소비세로서 물품세, 직물류세, 석유류세, 유흥음식세, 청량음료세, 전기가스세, 통행세, 입장세, 주세 등이 있었다. 이들 세목은 현재 모두 폐지된 세목이다. 이들 세목의 과세대상 중에는 현재는 상당수가 과세대상에서 제외되었지만, 자동차, 석유류, 주류 등에 대한 개별소비세는 세목의 명칭과 구조가 바뀌었을 뿐 현재 시점에서도 계속 과세되고 있다. 아래에서는 상기의 세목들 각각에 대해 개략적으로 살펴본다.

가) 물품세(청량음료세 포함)

물품세는 1950년에 법이 제정되어 시행되었다. 영업세가 일반소비세의 일종으로 수입금액 등 외형에 대해 부과되었다면, 물품세를 비롯한 나머지 개별소비세 세목의 경우에는 과세대상 물품(또는 용역)의 가액을 기준으로 과세되었다는 점에서 차이가 있다. 후진국이나 개발도상국에서 흔히 보듯이, 물품세가 도입될 당시의 우리나라는 저개발 상태에 있었으며, 따라서 세원분포도 협소하였다. 따라서 영업세와 같은 일반소비세의 경우가 아니라면 일반적인 대중물품이나 생활필수품에 개별소비세를 과세하는 것은 경제적 관점에서는 물론이고 정치적 관점에서도 부담이 크고 국민 수용 가능성이 원천적으로 낮았다. 따라서 일반적인 조세저항을 최소화하면서

일반 국민들에게 부담을 지우지 않는 한편 고가품·고급품 또는 수입의존도가 높은 품목을 주요한 과세대상으로 과세대상을 선정하여 한정적으로 과세하는 개별소비세가 주류를 이루었다. 우리나라의 물품세도 그러한 취지에서 과세되었다고 할 수 있다.

물품세는 주로 당시에 고가·고급품으로 분류되던 품목, 특히 고소득층이 주로 소비하는 재화와 용역을 주요 과세대상으로 선정하여 과세하였다. 이는 과거 사치세로서 기능하였던 특별소비세의 전신(前身)으로서의 의미를 지녔다고 할 수 있다. 1977년 7월 부가가치세제가 도입되면서 개별소비세 체제도 함께 정비되는 과정에서 물품세는 특별소비세의 주요 항목으로 통합되었다.

물품세는 주요 과세대상은 보석, 귀금속 및 제품, 모피 및 제품, 직물(이상 제1종의 주요 과세 품목), 사진기, 축음기, 악기, 냉장고, 금고, 시계, 조명기구, 대리석, 라디오, 금전등록기, 미싱(이상 제2종의 주요 과세 품목) 등을 과세대상으로 하였다. 지금은 거의 대부분 비과세되고 있으나 상당수가 특별소비세의 과세품목들로 이어져 비교적 최근(1990년대 말~2000년대 중반)까지 과세되었던 물품들이다. 이들 품목에 과세되었던 물품세의 세율은 주로 10~40% 수준이었다. 과세표준은 제1종의 경우 소매자판매가격을 기준으로 하였으며, 제2종의 경우에는 제조장반출가격을 기준으로 하였다. 주로 제1종이 사치성이 더 높은 것으로 간주되던 물품들이었던 만큼 사치세의 성격을 강조하여 과세표준을 최종소비단계로 적용한 측면이 있다. 이러한 과세 전통은 특별소비세의 후신인 현재의 개별소비세에도 그대로 적용되고 있다.

1950년 12월에는 1949년에 제정되어 시행되던 청량음료세법이 「물품세법」에 편입되었다. 그에 따라 청량음료도 물품세의 과세물품에 추가되었다.¹⁾ 1999년 청량음료가 특별소비세의 과세대상에서 제외될 때까지 물품세 또는 특별소비세의 틀 안에서 과세되었던 전통이 그때 확립되었다고 할 수 있다. 이때부터 석유와 석유제품, 승용자동차도 물품세의 과세대상에 추가되어 과세되기 시작하였다.

아래의 <표 V-2-4>에서는 1977년 물품세가 폐지되기 직전 시점에 과세대상과 세율을 보여준다. 특별소비세 과세대상의 종류 중 상당수가 폐지 직전의 물품세와 흡사하다. 이는 곧 특별소비세가 물품세의 전통을 이어받았음을 시사해준다.

1) 청량음료세는 1949년에 법이 제정되어 탄산가스 함유 음료에 대해 과세하였다.

〈표 V-2-4〉 물품세의 과세대상 및 세율(1977년 폐지 직전 시점 기준)

(단위: %)

과세대상	세율	과세대상	세율
제1종		제2류	
제1류		사진기	30
보석 및 제품	200	촬영기, 영사기	50
진주 및 제품	160	사진 또는 영화용 필름	30
별갑	160	환등기	50
귀금속제품	30	쌍안경	50
가구와 금고	20, 40	계산기	10
칠기	20, 40	타자기	10
제2류		제3종	
투전기, 오락용 사행기구	200	제1류	
오락용 표적사격기	200	합판	10, 20
수렵용 총포류	150	콜크보드, 칩보드	20
수렵용 약협 및 탄환	150	대리석	20, 50
골편, 화투류	200	판유리	10
당구와 골프용품	150	기계·공구류, 의료기기 및 식기류 이외의 스테인레스	10
모타보트와 요트	200	아연도철판물	5
낚시용구(5천원 이상)	20	양회	5
제3류		섬유판	20
모피 및 제품	200	리노툼과 리노타일	20
인발 및 인조인발	50	특수유리제품	20
흡연용구	40, 60	스폰지	10
시계	10	제2류	
특수화장품 및 동용구	20	악어혁·척석혁	50
제2종		원피 및 인조피혁	15
제1류		생고무 및 인조고무	20
공기조절기	65	수지	10
텔레비전수상기	45, 65	기계·공구류, 의료기기 및 식기류 이외의 알미늄 제품	5
전기냉장고	65	세로판류	10
전기세탁기	65	화공약품	10
전기소제기	65	지류	5
가스, 유류, 전열류용 기구	25, 55, 65	제4종	
전기모포	65	녹용	70
축음기	55	커피와 코코아	50
축음기용 레코드	30	사탕	40
녹음기	55		
녹음기재생테이프	40		

〈표 V-2-4〉의 계속

과세대상	세율	과세대상	세율
조명기구, 네온관	40	당밀	30
선풍기	20	자양강장제	10, 30
악기	10, 30	인공감미료	10
믹서와 주서	30	청량음료와 기호음료	20, 25
승용자동차	15, 20, 40	구루타민산소오다	10
전화기	10		
고급유리제기구	20		
라디오청취기	5		
재봉기	5		

자료: 한국조세연구원(1997)

나) 직물세와 직물류세

직물세는 1950년에 법이 제정되어 직물을 대상으로 과세(세율 10%, 20%)되기 시작하였으며 1954년에 법이 폐지되면서 비교적 단명하였다. 1970년에는 직물류세법이 제정되면서 직물세와 유사한 형태의 「개별소비세」가 재도입되었다. 이들 세목의 과세 대상은 모직물, 용단, 면사, 인견사, 화학섬유 등 다양한 직물을 대상으로 하였다.

직물류세 역시 부가가치세가 도입되면서 우리나라 소비세 체계가 전면적으로 개편될 때까지 과세되었다. 직물류세는 물품세(주로 제1종 물품 중 일부)와 일부 중복 과세되는 측면이 있었다. 따라서 원료 면세의 범위를 확대하여 이중과세를 방지하고자 하였으나, 실제로는 여전히 물품세와 직물류세의 과세가 중복되어 이중과세를 완전히 해소하지는 못하였다.

직물세(또는 직물류세)는 당시의 경제여건에 비추어볼 때 상대적으로 고가품에 대한 사치세 성격의 과세였다는 점도 있지만, 당시의 경제 여건이 매우 열악하였기 때문에 재정 확충을 위해 세원 확대의 필요성이 컸다. 그런 취지에서 직물까지도 개별소비세의 과세대상에 편입할 정도로 전반적인 경제 여건 및 재정 여건이 취약했었던 것은 당시의 경제 현실을 단적으로 보여주는 예라고도 볼 수 있다.

다) 석유류세와 전기가스세

석유류는 1950년대 중반부터 물품세의 과세대상이었으나, 1961년 「석유류세법」이

제정되면서 별도의 독립 세목으로 과세되기 시작하였다. 「석유류세법」이 제정되었던 초기에는 석유류세의 세율은 유종별로 대체로 10~30% 수준에서 과세되었다. 이후 「석유류세법」은 다섯 차례 개정되면서 석유제품별로 세율이 조정되었다. 휘발유의 경우에는 전반적으로 세율이 지속적으로 크게 상향조정되었다. 1965년 100%, 1968년 200%, 제1차 석유파동 이후인 1975년 300%로 세율이 대폭 인상되었다. 등유의 경우에는 주로 20~30%의 세율로 과세되었으나 1차 석유파동 이후에는 비과세 품목으로 전환되어 비과세되었다. 경유와 중유의 경우에는 세율이 각각 10%와 20%였으나 1965년부터 세율이 두 배(각각 20%와 40%)로 인상되었으며, 이후 해당 세율이 상당기간 지속되었다. 기타 유종의 경우에는 도입 당시 이후 줄곧 10%의 세율로 과세되었다.

전기가스세는 1950년에 법이 제정되면서 과세되기 시작하였다. 전기 또는 가스 사용자가 납세의무자였으며 세율은 10%였다. 전기가스세가 이미 오래전에 폐지되었지만 현재에도 종종 전기요금을 전기세라고 부르는 경우가 있다. 전기사용료가 세금이 아니라 본인이 소비한 전기에 대한 사용요금임에도 불구하고 마치 이것을 세금인 것처럼 전기세(電氣稅)라고 흔히 지칭하는 배경에는 전기가스세가 실제로 과거에 존재했었기 때문으로 생각된다. 현재 전기에 대해서는 일반소비세인 부가가치세만 과세되고 있기 때문에 전기사용료를 전기세로 인식하거나 지칭하는 것은 오해의 산물이다. 그렇지만 전기사용료를 마치 전기세(稅)인 것처럼 오인되고 있는 것은 그만큼 조세에 대한 부정적인 인식과 조세저항이 크다는 것을 시사하는 바로 추정된다.

〈표 V-2-5〉 석유류세의 과세대상 및 세율의 변천

(단위: %)

	1962.1.1~	1965.1.1~	1968.1.1~	1968.3.7~	1970.1.1~	1975.1.1~
휘발유	30	100	100	200	200	300
등유	20	면세	30	30	30	면세
경유	20	40	40	40	40	40
중유	10	20	20	20	20	20
(병커-C유)			(5)	(5)	(10)	(10)
기타	10	10	10	10	10	10

자료: 한국조세연구원(1997)

라) 유흥음식세

유흥음식세는 1949년 법 제정과 함께 과세되기 시작하였다. 유흥음식세의 과세 대상은 기생이 출입하는 장소의 유흥음식(제1종), 접대부 허가가 있는 장소(제2종), 기타 장소(제3종)로 구분되었다. 유흥음식세의 세율은 종별로 차등화하여 10%(제3종), 20%(제2종), 30~100%(제1종)로 구분하였다. 1954년, 1958년 1960년에 「유흥음식세법」이 개정되면서 세율도 함께 조정되었다. 1961년 말에는 유흥음식세가 국세에서 지방세로 이관되었다.

유흥음식세는 개별소비세이기도 하였지만, 유흥·음식·숙박업에 과세되던 영업세와도 과세가 중복되었다. 지금도 개별소비세가 과세되더라도 그와 별도로 일반소비세인 부가가치세가 과세된다는 점을 놓고 이중과세라고 하지는 않지만, 당시의 관점에서 보면 유사한 과세 형태를 지닌 두 가지 세목이 세목에 따라 중앙정부와 지방정부로 구분되어 집행됨에 따라 세무행정상의 비효율 및 번거로움, 납세자들의 불편 등에 대한 불만이 커졌다. 이에 따라 1976년 말 유흥음식세는 다시 국세로 이관되었다. 1977년 특별소비세가 신설되면서 「유흥음식세법」이 폐지되었다. 그러나 이는 세법상 폐지되었을 뿐 실제로는 신설된 특별소비세에 통합·편입되었다고 할 수 있다.

마) 통행세와 입장세

통행세는 1950년 법 제정과 함께 과세되기 시작하였다. 기차, 승합차, 기선 승차자·탑승자를 납세의무자로 하였다. 운임, 급행요금, 침대요금 등을 과세표준으로 하여 5%의 세율로 과세하였다. 시간이 경과하면서 과세대상의 범위가 점차 확대되었다. 1951년, 1961년, 1965년에 각각 항공기, 택시 및 전차, 케이블카 탑승자를 납세의무자에 추가하였다. 과세대상이 확대되었을 뿐만 아니라 세율도 1954년에 10%로 인상하였다. 다만 1960년에 승합자동차 탑승의 경우 세율을 5%로 인하하였다. 1965년에는 항공기, 택시 및 침대요금에 대한 세율을 20%로 인상하였다.

입장세는 1949년 법 제정과 함께 과세되기 시작하였다. 과세대상은 연극, 연예 또는 관람물의 개최장소, 영화관, 경마장, 당구장, 무용장 등에 입장하는 행위였다. 입장세의 세율은 입장요금의 30~120%에 이르렀다. 시간이 경과하면서 입장세의 과세범위가 일부 조정되었다. 1965년에는 연극이 과세대상에서 제외되었고, 독탕과 증기식탕이 과세대상에 추가되었다. 1970년에는 투전기 설치장소 등 사행행위장소와

휴게실, 목욕탕이 과세대상에 추가되었다.

이들 세목 역시 1977년 특별소비세가 신설될 때, 해당 세법이 폐지되면서 특별소비세에 편입·통합되었다.

3) 부가가치세 도입 이후의 개별소비세제

가) 개요

특별소비세는 종전의 복잡했던 소비세 체계를 단순화하는 과정에서 물품세, 직물류세, 석유류세, 전기가스세, 유흥음식세, 입장세 등의 개별소비세 세목들을 흡수 통합하면서 1977년 7월에 신설되었다. 특별소비세의 도입은 개별소비세 체계의 간소화가 가장 큰 목적이었다. 이 외에도 단일세율로 과세되는 부가가치세가 세부담의 역진성을 초래할 것인지의 여부가 우려되었기 때문에, 이를 보완하고자 역진성 보완을 위한 사치세 기능 강화에 역점을 두면서 특별소비세를 중심으로 개별소비세제를 개편하였다.

경제성장의 결과 이전 기간에 비해 정부의 재정수입 여건이 크게 개선되었지만, 여전히 재정 확충의 필요성이 컸기 때문에, 도입 당시에도 특별소비세는 부가가치세와 함께 세수 확보의 기능이 우선적으로 강조되었다. 특히 특별소비세는 보급률이 미미하였던 가전제품이나 승용자동차, 석유류 등이 과세대상의 주축을 이루었기 때문에 사치세로서의 의미를 강력하게 지녔다. 지금은 거의 대부분 보급률이 100%를 초과하고 있는 가전제품의 경우 1970년대 말에는 보급률이 여전히 한자릿수에 불과할 정도로 낮았다. 따라서 현재 시점에서 보면 매우 어색하게 느껴지지만 흑백 TV와 냉장고 등이 고가의 사치품으로 특별소비세의 과세대상이었다는 점은 당시에는 당연한 것으로 여겨졌다.

그러나 지속적으로 경제가 성장하고 특별소비세의 대상 재화 및 서비스가 상당히 보편화되면서, 특별소비세의 사치세 역할의 중요성이 급속하게 감소하기 시작하였다. 이에 따라 특별소비세의 사치세 역할을 통한 소득재분배 효과라는 본래의 목적에서 점차 멀어지는 결과를 초래하기에 이르렀다. 이런 추이는 1986년의 아시안게임과 1988년의 서울올림픽을 치르면서 확인해지기 시작하였으며, 1990년대 말~2000년대 초를 거치면서 절정에 이르렀다. 이에 따라, 그 이전 기간에도 일부 세율이 인하되기는 하였지만, 1990년대에 접어들면서 본격적으로 특별소비세 과세대상

중 소비대중화 추세가 뚜렷하게 나타나고 있는 품목의 세율을 우선적으로 대폭 인하하였다. 그러나 소비대중화에 따라 세율인하만으로는 역진적인 방향의 세부담 경향을 역전시키기에 역부족이었다. 이에 따라 1990년 말~2000년 대 초·중반을 거치면서 식음료품과 가전제품을 중심으로 대대적인 비과세 전환 현상이 나타났다. 아울러 석유류 등을 제외한 나머지 과세대상의 경우에는 대폭적인 세율 인하 및 과세체계의 단순화가 진전되었다. 그에 따라 특별소비세는 더 이상 사치세로서의 기능이 크게 약화되면서 명칭에 대한 반론이 각계에서 제기되기에 이르렀고, 마침내는 2007년 12월에 ‘특별소비세’의 명칭이 ‘개별소비세’로 개정되어 오늘에 이르고 있다.

요약하면, 개별소비세의 주된 기능은, 도입 당시에는 사치세로서의 기능이 강조되었으나, 지속적인 경제성장의 결과 소비패턴이 고도화·대중화되면서 최근에는 그 기능이 크게 약화되었다. 반면에 소비의 외부성(외부불경제)에 의한 사회·경제적 부담이 크게 증가하는 현상이 가속화되면서 외부불경제로 인해 초래되는 ‘시장의 실패’ 교정적 조세로서의 기능이 강조되고 있다. ‘외부불경제로 인한 시장의 실패’란, 환경오염이나 교통혼잡 등과 같이 특정 품목을 소비함에 있어 의도하지 않았던 외부적 비용이 추가로 발생하는 경우에 경쟁을 통해 시장에서 결정된 소비량이 적정 소비량보다 과다해지는 부작용을 일컫는다.

적정 소비량으로의 복귀를 위해서는 소비억제가 필요하며, 개별소비세가 그런 기능을 담당하여야 할 필요성이 증대되고 있다. 이런 기능적 변화는 1990년대 말의 경제위기 기간을 분수령으로 하여 구분할 수 있다. 따라서 특별소비세의 경우에는 2000년을 경계로 구분하여 변천사를 살펴본다.

그 밖에 1977년 이후의 기간에 개별소비세제로서 중요한 의미를 지니는 세목은 주세, 담배 관련세, 석유류 관련세가 대표적이다. 아래에서는 이들에 대해 차례대로 살펴본다.

나) 2000년대 이전의 특별소비세

특별소비세 도입 당시 특별소비세의 과세대상은 보석, 투전기, 냉장고, 세탁기, TV, 승용자동차, 커피, 코코아, 청량·기호음료, 휘발유, 경유, 경마장, 골프장 등 29개 품목이었다. 특별소비세제를 도입했지만, 과세대상은 종전의 물품세, 석유류세, 유흥음식세, 입장세의 과세대상과 거의 비슷하였다. 이는 특별소비세가 형식적

으로는 신설된 새로운 세목이었지만 내용적으로는 기존의 다양한 개별소비세제를 흡수·통합한 형태를 지니고 있었기 때문이다.

특별소비세는 종가세율 체계를 기본으로 하였다. 다만 골프장과 카지노 등 일부 과세행위 또는 과세장소에 대해서는 종량세율 구조의 과세체계를 함께 지녔다. 도입 당시 특별소비세의 세율구조는 기본세율과 탄력세율 두 가지 구조로 구성되어 있었다. 1981년 말 세법개정에 의해 잠정세율 제도가 새롭게 도입되었다. 기본세율은 「특별소비세법」에 규정된 세율을 의미한다. 탄력세율이란 조세의 경기조절 기능 또는 기타 정책적 필요에 의해 세법을 개정하지 않더라도 부가가치세의 탄력세율 제도와 보조를 같이하여 기본세율의 30% 범위 내에서 (국무회의의 의결을 거쳐) 필요에 따라 세율을 탄력적으로 조정할 수 있는 제도이다. 이 제도는 부가가치세의 경우 현재 폐지되었지만 특별소비세(현행 개별소비세 및 교통·에너지·환경세 등)의 경우에는 그대로 유지되고 있다. 잠정세율은 기술개발을 선도하는 물품으로 수출 전략상 내수기반의 확대가 필요한 물품에 대해 기본세율을 일정기간별로 인하하는 제도이다. 최초 2년간은 기본세율의 10%, 3년째와 4년째는 각각 기본세율의 40%와 70%를 적용하며 그 이후에는 기본세율로 환원하는 구조로 되어 있다.

그 밖에 특별소비세는 과세최저한제도와 초과금액과세제도를 가지고 있다. 과세최저한제도는 과세물건의 가격이 일정 수준(기준가격)에 미달하는 경우 비과세하고 가격이 기준가격을 초과하는 경우 가격 전체를 과세표준으로 과세하는 제도이다. 그러나 과세최저한제도의 경우 기준금액을 전후하여 세부담이 계단식으로 급증함에 따라 기준금액을 전후하여 과세물품의 소비자가격의 불연속 현상이 나타나 자원 배분을 왜곡할 뿐만 아니라 탈세의 유인을 높임으로써 과세의 실효성 저하, 저가품 위주의 생산을 통한 관련산업의 위축, 탈세 만연에 따른 조세행정의 문란 및 세수 일실 등의 부작용이 증대되었다. 이러한 문제점을 해소하고자 과세최저한제도를 대체하여 1995년 초과금액과세제도가 도입되었다. 초과금액과세제도는 과세물품의 가격이 기준가격에 미달하는 경우에 비과세하는 것은 동일하지만, 기준가격을 초과하는 경우에는 가격 전체가 아니라 기준가격을 초과하는 초과분 금액만을 과세표준으로 과세한다는 점에서 차이를 보인다.

과세최저한제도는 특별소비세 도입 초기에는 가구를 대상으로 적용되었다. 이후 점차 적용범위가 확대되어 1994년 말 보석·귀금속제품, 고급모피와 제품, 고급시계

등으로 확대되었다. 그러나 상기에 적시한 과세최저한제도의 문제점으로 인해 1995년부터 초과금액과세제도로 개편되면서, 종전에 과세최저한제도의 적용을 받았던 품목들을 승계하여 과세되었다.

외국에서는 대부분 석유류에 대해 종량세율 체계로 과세하고 있다. 그런데 우리나라에서는 1995년까지 석유제품에 대해 증가세 체계로 과세하였다. 당시에는 유가가 자율화되기 이전으로 정부 고시에 의해 유가가 결정되었던 만큼 증가세 체계를 유지하더라도 세수의 안정적 확보에는 별다른 문제가 없었다. 그러나 유가 결정에 대한 규제가 완화되면서 증가세 체계로는 안정적인 세수의 예측·확보가 어려워지게 되었다. 또한 국제유가의 변동폭이 커지면서 증가세 체계로는 국제유가의 변동에 따른 국내 유가의 변동 진폭이 지나치게 확대되는 부작용이 우려되기 시작하였다. 이러한 증가세 체계의 단점을 보완하고자 1996년부터는 종량세 체계로 과세체계를 전환하였다.

석유류 소비에 따라 발생하는 대표적인 외부효과(외부불경제)로 인해 소비를 억제할 필요성이 제기되는 만큼, 사회·경제적으로 적정 수준의 소비량 수준을 회복하기 위해서는 외부불경제의 크기만큼 소비세를 부과하여 과세하는 피구후생적 조세로서의 기능이 요구되었다. 피구후생적 조세란 과세대상의 가격과 관련성이 없는 경우가 많기 때문에 증가세 체계로는 적용하기 어려운 근본적인 문제점이 있다. 반면에 종량세 체계하에서는 피구후생적 조세의 구현이 용이하였다. 바로 이런 점도 종량세 체계로 전환한 이론적 배경이 되었다. 그런 관점에서 볼 때 1996년부터 석유류에 대한 소비세의 과세체계를 종량세 체계로 전환한 것은 단순히 안정적 세수 확보라는 행정상의 편리함뿐만 아니라 선진세제로의 면모를 일신할 수 있는 발전적인 모습이었던 것으로 평가할 수 있다. 다만 종량세율 체계를 도입할 경우 물가연동을 통해 세율의 실질가치가 유지될 수 있도록 하는 것이 일반적인데 우리나라에서는 종량세율 체계로 전환함에 있어 연동제 부분을 고려하지 않아 시간이 경과할수록 실효과세율이 하락하는 부작용을 낳고 있다는 점은 아쉬운 점으로 지적된다.

〈표 V-2-6〉부터 〈표 V-2-11〉까지는 과거 품목별로 특별소비세율의 변천을 나타낸다.

〈표 V-2-6〉은 제1종 물품의 특별소비세율을 나타낸다. 투전기 등 오락용품은 1970년 100%에서 1974년 200%로 인상되었다가, 1977년에 100%로 다시 인하되었다. 골프용품과 수렵용 총포류는 1970년 70%에서 1974년 150%로 인상되었다가 1977년

100%로 인하되었다. 모터보트·요트는 1970년 대형, 소형 각각 100, 200%에서 1974년 200%까지 인상되었다가 1977년에는 40%로 크게 내린 이후 1982년 60, 40%로 조정되었다.

〈표 V-2-7〉은 제2종 물품의 특별소비세율이다. 전기세탁기와 TV의 경우 1970년 65%의 세율로 과세되었으며, 몇 차례 변화를 겪은 뒤 1995년 15%로 인하되었다. 전기음향기기와 커피·코코아는 1970년 50%에서 1995년 15%로 인하되었다. 카카오마스는 본래 비과세품목이었으나 1979년 20%의 세율로 과세되기 시작하였으며, 1989년 10%로 세율이 인하된 뒤 1995년부터 비과세되었다.

〈표 V-2-8〉은 제3종 물품의 특별소비세율을 나타낸다. 기호음료는 1970년 세율 25%로 과세되었으며, 1989년에는 10%로 세율이 인하되었다. 자양강장품은 점차 세율이 인하여 1982년 20%가 되었다. 당류 중 설탕은 1970년 40%에서 1989년 10%로 인하되었다.

〈표 V-2-9〉는 제4종 물품에 대한 특별소비세율을 나타낸다. 보석과 모피의 경우 1970년 100%의 세율로 과세되었고, 1974년 200%로 조정되었으며, 이후 수차례 변화를 거친 후 1996년 20%로 대폭 인하되었다. 고급가구는 1970년부터 20% 세율을 유지하다가 1975년 40%로 인상되었으며, 1996년 이후 20%의 세율이 적용되고 있다.

〈표 V-2-10〉은 제5종 물품의 특별소비세율이다. 승용자동차는 과거 지프형 승용차, 1500cc 이하, 2000cc 이하, 2000cc 초과와 네 가지로 분류되어 세율을 차등하여 과세되었다. 석유류의 경우 1995년까지만 해도 현재의 종량세 체계와 달리 종가세 체계로 과세되었다. 휘발유의 경우 1970년에는 200%의 세율로 과세되었으며, 수차계의 변화를 거쳐 1994년 150%(탄력세율 적용 시 195%)로 조정되는 과정을 거쳐 1996년 종량세 체계로 전환되었다. 종량세 전환 당시 휘발유에 대한 특별소비세(1994년부터는 교통세로 이관되어 과세)의 세율은 종량세 체계로 전환되어 리터당 345원의 세율이 적용되었다. 경유, 등유, LPG, LNG도 1996년 각각 종량세율이 적용되어 각각 40원, 17원, 18원, 14원의 세율이 적용되었다.

〈표 V-2-11〉은 과세장소 및 유흥장소에 따른 특별소비세율의 변천을 보여준다. 경마장(입장료)은 1970년 20% 세율에서 1974년 50%로 인상되었다. 1970년 250원의 세율로 과세하던 골프장은 1972년 1,000원, 1974년 3,000원으로 인상되었다. 카지노의 경우 내국인 입장은 1970년 1,500원에서 1995년 50,000원으로 크게 인상되었다.

〈표 V-2-6〉 특별소비세율의 변천: 제1종 물품

		(단위: %)									
구 분	1970. 1. 1	1974. 1. 14	1975. 1. 1	1977. 7. 1	1988. 3. 26	1989. 1. 1	1995. 1. 1	1996. 1. 1			
1-1	투전기 등 오락용품	100	200	200	100	100(70)	60	25	20		
1-2	구 분	1970. 1. 1	1974.1.14	1975.1.1	1977. 7. 1	1988. 3. 26	1989. 1. 1	1995. 1. 1	1996. 1. 1		
	골프용품과 수렵용 총포류	70	150	150	100	100(70)	60	25	20		
1-3	구 분	1970. 1. 1	1974. 1. 14	1977. 7. 1	1982. 1. 1	1988. 3. 26	1989. 1. 1	1995. 1. 1	1996. 1. 1		
	모타보트·오토 대형 소형	100 200	200 200	40 40	60 40	60(48) 40(32)	30	25	20		
1-4	구 분	1970. 1. 1	1977. 7. 1	1979. 1. 1	1988. 3. 26	1989. 1. 1	1996. 1. 1				
	설상·수상 스키용품	비과세	비과세	40	40(32)	25	20				
1-5	구 분	1970. 1. 1	1973. 2. 16	1974. 1. 14	1975. 1. 1	1977. 7. 1	1988. 3. 26	1989. 1. 1	1996. 1. 1		
	공기조절기	65	50	70	65	40	40(28)	25	20		
1-6	구 분	1970. 1. 1	1973. 2. 16	1977. 7. 1	1979. 1. 1	1982. 1. 1	1988. 3. 26	1989. 1. 1	1996. 1. 1		
	영상기, 촬영기	30~50	30~50	비과세	40	40	40(28)	25	20		
1-7	구 분	1970. 1. 1	1977. 7. 1	1982. 1. 1	1989. 1. 1	1995. 1. 1	1996. 1. 1				
	TV영상투사기 ¹⁾	비과세	비과세	40	30	25	20				

주: 1) 1983. 1. 1~1988. 12. 31: 잠정세율 적용함

1996. 1. 1부터 텔레비전영상투사기용 스크린의 경우 텔레비전영상투사기용으로 사용하는 것이 명백한 일체형의 것으로 한정함

1. () 안은 탄력세율을 나타냄

자료: 한국조세연구원(1997), 최근 연도의 경우에는 각 연도 세법전을 참조하여 저자가 정리

〈표 V-2-7〉 특별소비세율의 변천: 제2종 물품

		1970.1.1	1973.2.16	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1980.11.13	1982.1.1	1987.6.9	1988.3.26	1989.1.1	1995.1.1
2-1	냉장고 대형	65	50	70	65	40	40(28)	40	40(32)	40(28)	20	1995.1.1
	소형	65	50	70	65	40	40(28)	28	28(22.4)	28(19.6)	15	15
2-2	전기세탁기	65	50	70	65	40	40(32)	40(28)	20	10	15	
	C-TV 대형	65	50	70	65	40	40(28)	40(28)	40(28)	40(28)	20	1995.1.1
2-3	소형	50	35	50	45	40	40(28)	28	28(22.4)	28(19.6)	15	15
	구분	1970.1.1	1977.7.1	1979.1.1	1988.3.26	1989.1.1	1994.1.1	1995.1.1				
2-4	비과세	비과세	비과세	40	40(28)	25	20	15				
	VTR	* 잠정세율적용 VTR: 1982. 1. 1~1987. 12. 31 TV Camera: 1983. 1. 1~1988. 12. 31 LDP, Camcorder: 1991. 7. 1~1997. 6. 30										
2-5	전기음향기기	1970.1.1	1972.1.1	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1982.1.1	1989.1.1	1995.1.1			
	소형	50	40	60	55	30	10	15(휴대용	15	(가로 15cm 이하×세로 12cm 이하×두께 5cm 이하인 것 중 800㎠ 이하인 것을 제외)	28(26)	15
2-6	기타	50	40	60	55	30	25	모노 제외)	28(22.4)	28(19.6)	15	15
	구분	1970.1.1	1973.2.16	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1982.1.1	1984.5.1	1987.6.9	1988.3.26	1989.1.1	
2-7	전기, 전열·가스 및 액체연료이용기구	40~80	40~50	40~70	55~65	40	28	28	28(22.4)	28(26)	15	15
	과세최저한	-	-	-	-	-	-	* 잠정세율적용: CDP, DAT(1991.7.1~1997.6.30)	* 1994.1.1: 액체연료 추가, 1995.1.1: 과세최저한 없음			
2-8	Grand Piano	1970.1.1	1975.1.1	1977.7.1	1982.1.1	1988.3.26	1989.1.1	1995.1.1				
	구분	20	30	비과세	30	30(21)	20	15				
2-9	크리스탈유리제품	1970.1.1	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1982.1.1	1988.3.26	1989.1.1	1995.1.1			
	구분	10	20	20	비과세	20	20(14)	10	15			
2-9	커피·코코아	1970.1.1	1977.1.1	1979.1.1	1988.3.26	1989.1.1	1994.11.9	1995.1.1				
	카카오마스	50	40	40	40(28)	20	20(15)	15				
		비과세	비과세	20	20(14)	10	10	비과세				

주: 1. () 안은 탈락세율을 나타냄

자료: 한국조세연구원(1997), 최근 연도의 경우에는 각 연도 세법전을 참조하여 저자가 정리

(단위: %)

〈표 V-2-8〉 특별소비세율의 변천: 제3종 물품

		1970.1.1	1972.1.1	1977.7.1	1987.6.9	1988.3.26	1989.1.1	(단위: %)
3-1	청량음료	15	20	20	20(16)	20(14)	10	
3-2	구 분	1970.1.1	1977.7.1	1987.6.9	1988.3.26	1989.1.1		
	기호음료	25	25	25(20)	25(17.5)	10		
	구 분	1970.1.1	1977.7.1	1979.1.1	1982.1.1	1987.6.9	1988.3.26	1989.1.1
3-3	자양강장품 ┌ 녹음료 └ 경제 기타	70 10 30	25 10 25	20 10 20	20	20(16)	20(14)	10
3-4	구 분	1970.1.1	1977.7.1	1979.1.1	1988.3.26	1989.1.1		
	당류 ┌ 설탕 └ 전분당	40 비과세	30 10	30(2) 10(28)	30(21) 10(7)	10 비과세		
3-5	구 분	1970.1.1	1977.7.1	1988.3.26	1989.1.1			
	특수화장품	20	20	20(14)	10			
3-6	구 분	1970.1.1	1975.1.1	1977.7.1	1982.1.1	1988.3.26	1989.1.1	
	기타 피아노	20	30	비과세	20	20(14)	10	

주: 1. () 안은 탈락세율을 나타냄

자료: 한국조세연구원(1997), 최근 연도의 경우에는 각 연도 세법전을 참조하여 저자가 정리

〈표 V-2-9〉 특별소비세율의 변천: 제4종 물품

		(단위: %)											
구분	1970.1.	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1987.7.1	1988.3.26	1989.1.1	1995.1.1	1996.1.1				
4-1-1	보석 과세최저한	200	200	100	100	100(70)	60	25(기준가격)20(기준가격)	100만원	100만원			
4-1-2	구분	1970.1.1	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1987.7.1	1988.3.26	1989.1.1	1995.1.1	1996.1.1			
	귀금속 과세최저한	10	30	30	30	30(21)	20	25(기준가격)20(기준가격)	100만원	100만원			
4-2-1	구분	1970.1.1	1973.2.16	1977.7.1	1979.1.1	1982.1.1	1988.3.26	1989.1.1	1995.1.1	1996.1.1			
	고급사진기 과세최저한 (관련제품)	30	30	비과세	40 15만원 (비과세)	40 30만원 10만원	40(28) 30만원 10만원	25 50만원 20만원	25 100만원 50만원	20(기준가격) 100만원			
4-2-2	구분	1970.1.1	1973.2.16	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1979.1.1	1988.3.26	1989.1.1	1995.1.1	1996.1.1		
	고급시계 과세최저한	20 1만원	20 6천원	20~30 6천~3만원	10	비과세	30 15만원	30(21) 15만원	20 40만원	25(기준가격)20(기준가격)	100만원	100만원	
4-2-3	구분	1970.1.1	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1988.3.26	1989.1.1	1995.1.1	1996.1.1				
	모피 과세최저한	100	200	200	100	100(70)	60 100만원	25(기준가격)20(기준가격)	100만원	100만원			
4-2-4	구분	1970.1.1	1977.1.1	1982.1.1	1988.3.26	1989.1.1	1995.1.1						
	용모제 단제 기탁	40 40	30 30	40 20	40(28) 20(14)	20 10	15 (100만원 또는 ㎡당 5만원 중 큰 금액)						
4-2-5	구분	1970.1.1	1973.2.16	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1979.1.1	1982.1.1	1987.6.9	1988.3.26	1989.1.1	1995.1.1	
	가구 과세최저한	20 3만원	20 1만원	40 20만원	20 10만원	40 20만원	40 20만원	20 7만~50만원	15(12) 7만~50만원	15(10.5) 50만~200만원	10 300만~500만원	15	

주: 1. () 안은 단락세율을 나타냄
 자료: 한국조세연구원(1997), 최근 연도의 경우에는 각 연도 세법전을 참조하여 저자가 정리

〈표 V-2-10〉 특별소비세율의 변천: 제5종 물품

(단위: %)

구분	1970.1.1	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1980.11.13	1982.1.1	1983.7.1	1987.6.9	1988.3.26
승용자동차 ┌ 지프차 ├ 1500cc 이하 ├ 2000cc 이하 └ 2000cc 초과 이륜자동차(오토바이)	30 30 30 30 5	배기량별 40 50 100 10	20 15 20 40 10	20 15 20 40 15	20(14) 15(10.5) 20(14) 40 15	10 15(10.5) 20(14) 40 15	10 15 20 40 15	10 15(10.5) 20 40 15	10 15(10.5) 20(16) 40(28) 15(10.5)
5-1	구분 1989.1.1	1994.1.1	※ ① 1989.1.1부터 800cc 이하의 것은 비과세 ② 1987.10.5부터 이륜자동차는 125cc ()세율로 과세 (전기사용 시 1KW)초과의 것에만 과세 ③ 캠핑용 자동차는 2000cc 초과 세율로 과세 ④ 9인승 이상 지프차는 1994.9.1부터 과세						
승용자동차 ┌ 지프차 ├ 1500cc 이하 ├ 2000cc 이하 └ 2000cc 초과 이륜자동차(오토바이)	10 10 15 25 10	()세율로 과세 10(10) 15(15) 25(20) 10							
구분	1970.1.1	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1979.3.7	1980.8.24	1980.11.14	1983.3.26	1987.6.9
휘발유 ┌ 무연 └ 유연	200	300	300	160	160(180)	160	160(130)	100	100(85) 100
5-2-1	구분 1989.3.27	1991.7.1	1992.1.1	1994.1.1	1994.2.15	1994.7.15	1995.8.12	1996.1.1	1996.12.14
휘발유 ┌ 무연 └ 유연	100(70) 100(85)	100 100(120)	100(109) 100(130)	150	150(190)	150(170)	150(195)	345원/ℓ	345원/ℓ (414원/ℓ)
5-2-2	구분 1970.1.1	1977.7.1	1980.8.24	1983.3.26	1994.1.1	1994.2.15	1994.7.15	1995.8.12	1997.1.1
경유	40	10	10(7)	10(9)	20	20(25)	20	20(26)	48원/ℓ
5-2-3	구분 1970.1.1	1974.11.1	1977.7.1	1994.1.1	1994.2.15	1994.7.15	1996.1.1	1997.1.1	
등유	30	비과세	비과세	10	10(13)	10	17원/ℓ	25원/ℓ	
5-2-4	구분 1970.1.1	1977.7.1	1983.1.1	1987.6.9	1994.1.1	1996.1.1			
LPG	15	비과세	10	10(8)	10	18원/kg			
5-2-5	구분 1977.7.1	1994.1.1	1996.1.1						
LNG	비과세	10	14원/kg						

주: 1. () 안은 탄력세율을 나타냄

자료: 한국조세연구원(1997), 최근 연도의 경우에는 각 연도 세법전을 참조하여 저자가 정리

〈표 V-2-11〉 특별소비세율의 변천: 과세장소 및 유흥장소

(단위: %)

구 분	1970.1.1	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1977.1.1		
경마장	20	50	50	50	50(65)		
구 분	1970.1.1	1972.1.1	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1995.1.1	1997.1.1
터키식 탕	50	100	250	250	100	1만원	1만원(13,000원)
구 분	1970.1.1	1972.1.1	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1989.1.1	1994.1.1
투진기시설장소	40	100	250	250	500원	1,000원	2,000원
구 분	1970.1.1	1972.1.1	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1997.1.1	
골프장	250원	1,000원	3,000원	3,000원	3,000원	3,000원(3,900원)	
구 분	1970.1.1	1972.1.1	1974.1.14	1975.1.1	1977.7.1	1989.1.1	1994.1.1
카지노 ┌ 내국인 └ 외국인	1,500원 300원	5,000원 300원	15,000원 300원	15,000원 300원	15,000원 300원	30,000원 2,000원	50,000원(65,000원) 2,000원(2,600원)
구 분	1970.1.1	1977.7.1	1982.1.1				
스키장	비과세	비과세	10				
구 분	1970.1.1	1974.12.31	1977.1.1	1977.7.1	1982.1.1	1994.1.1	
과세유흥장소	3~20	3~30	4~40	비과세	10	15	

주: 1. () 안은 단력세율을 나타냄
 자료: 한국조세연구원(1997), 최근 연도의 경우에는 각 연도 세법진을 참조하여 저자가 정리

다) 2000년대 이후의 특별소비세(개별소비세)

도입 당시 특별소비세는 사치세를 표방하였기 때문에 과세의 주된 목적은 세수 확보 외에 소득재분배 측면으로 무게의 중심이 크게 치우쳐 있었다. 따라서 특별소비세 과세의 성패는 세부담의 누진성 여부에 크게 의존하였다. 현재 시점에서 보면 TV, 냉장고, 세탁기 등의 일반 가전제품은 생활필수품이다. 따라서 특별소비세를 과세하는 것이 어색하다. 그렇지만 특별소비세를 도입하였던 1970년대 중반에는 대부분의 가전제품은 고가의 사치품으로 간주되었고 고소득층에서만 소비될 뿐 보급률도 매우 미미하였다. 따라서 현재의 관점에서 보면 어색하지만, 당시의 관점에서는 특별소비세가 분명 부자에 대한 세금이었다.

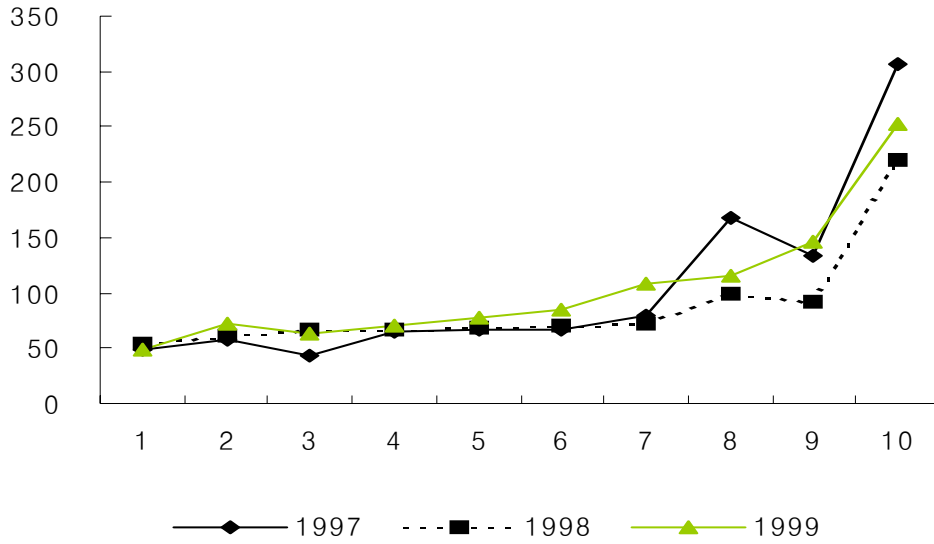
경제가 지속적으로 성장하고 1980년대와 1990년대를 거치면서 소비의 대중화 추세가 확인해졌다. 그 결과 사치품으로 분류되었던 상당수의 가전제품이 대중화되었다. 이는 곧 특별소비세가 더이상 사치세로서 기능하기보다는 세수 확보를 위한 편의적 세제로 변모하였다고 할 수 있다. 본래의 과세 취지와 달리 특별소비세 부담의 역진성이 나타나기 시작하였다. 이런 모습은 성명재(2000)의 연구에서도 그 결과가 잘 나타나 있다. [그림 V-2-1]과 [그림 V-2-2]에서 보듯이 1990년대 말 소득계층별 특별소비세 부담 분포는 절대세부담액은 고소득층으로 갈수록 증가하지만, 총소득 대비 실효세부담률은 수평적 또는 완만하게 우하향하는 모습을 보여 특별소비세의 누진과세 기능은 사라졌음을 알 수 있다. 이러한 환경 변화 속에서, 1997~1998년에는 경제위기가 엄습하면서 위기적인 상황이 전개됨에 따라 응급조치로써 내수 진작을 위한 소비세 인하의 필요성이 제기되었다. 그에 따라 1998년 7월, 가전제품 등을 중심으로 탄력세율을 적용하여 한시적으로 세율을 30% 인하하였다.

2000년대 이후에도 우리 경제가 더욱 성장하면서 소비패턴의 고도화·대중화 추세가 더욱 빠르게 진전되었다. 이에 따라 2004년 말 나머지 가전제품에 대한 특별소비세가 대부분 폐지되었다.

이상에서 보듯이 우리나라의 특별소비세는 경제구조가 탈바꿈하면서 과거의 ‘사치세’의 기능을 탈피하고 외부불경제 축소를 위한 소비세제로서 선진화된 모습으로 탈바꿈하였다. 세목의 명칭도 ‘특별’한 품목에 대한 소비세에서 벗어나 2008년부터 ‘개별소비세’로 바뀌었다.

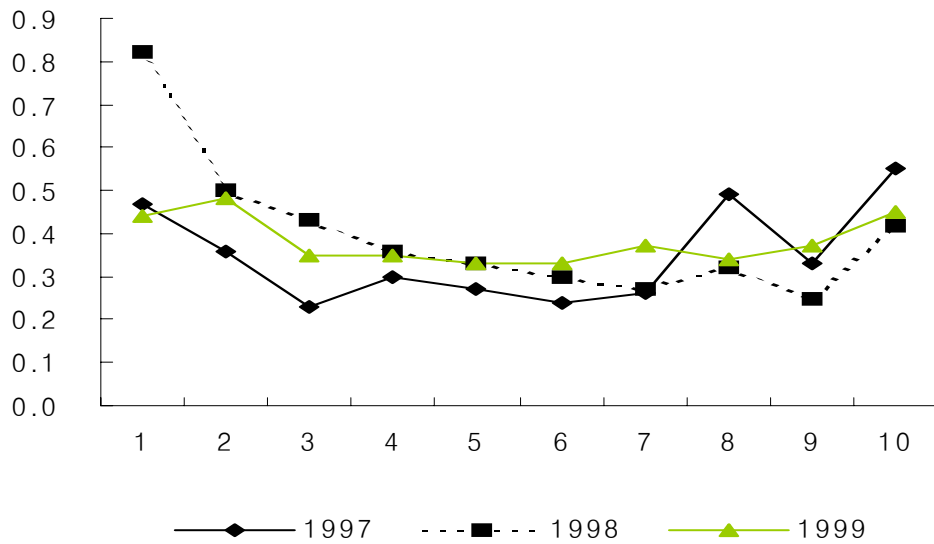
[그림 V-2-1] 특별소비세 부담액(전체)

(단위: 천원)



[그림 V-2-2] 총소득 대비 특별소비세 실효세부담률(전체)

(단위: %)



자료: 성명재(2000)([도 IV-30]과 [도 IV-31] 발췌)

그러나 보다 근본적으로는 지속적인 경제성장·발전의 결과로써 소비 대중화라는 커다란 변혁이 발생하면서 사치세로서의 특별소비세 과세기능에 심각한 문제가 발생하기 시작하였다. 이에 대응하고자 1999년 말 커피, 설탕, 코코아, 청량음료 등의 식음료품, 세탁기, TV, VCR, 전기·가스기구, 피아노 등이 비과세로 전환되었다. 나머지 과세대상은 대부분 세율이 인하되었다.²⁾

이러한 변화는 국민경제적 관점에서 의미가 크다. 첫째, 시대적 상황과 경제적 환경 변화에 부응하여 사치세에서 탈피하고 외부불경제 교정적 소비세로 변모하였다. 둘째, 과거에는 소비억제와 세수확보 기능이 주로 강조되어 왔으나, 최근에는 국민후생 증진과 산업정책적 관점에서 관련 산업의 수요기반 확충을 위한 잠재력 등을 고려, 특별(개별)소비세의 과세 적정성 등이 논의되고 있다는 점에서 소비세 제의 선진화에 크게 기여한 것으로 평가된다.

〈표 V-2-12〉는 2012년 현재의 개별소비세 과세대상과 세율을 나타낸 것이다. 개편을 거친 현재의 과세대상 중 제2호품목으로 보석, 귀금속제품, 고급사진기, 고급시계, 고급모피, 고급용단, 고급가구 등 사치재의 경우 20% 세율이다. 제3호 승용자동차의 경우 배기량별로 2,000cc 초과와 캠핑용자동차의 경우 8%, 2,000cc 이하와 이륜자동차는 5%의 세율로 과세된다. 제4호 연료에 대한 세율은 모두 인상되어 리터당 휘발유는 475원, 경유 340원, 등유 90원, 중유 17원, 프로판과 부탄, 천연가스는 kg당 각각 20원, 252원, 60원이며 부생연료유는 리터당 72원이다. 제5호 전기냉방기, 전기냉장고, 전기세탁기, 텔레비전수상기 등 전자제품의 경우 5% 세율이다.³⁾

〈표 V-2-12〉 특별소비세 대상 및 세율(2012년 기준)

품 목	세 율	품 목	세 율
〈제1호〉		〈제3호〉	
○ 투전기, 오락용 사행기구	20%	○ 승용자동차	
○ 수렵용 총포류	"	- 2,000cc 초과, 캠핑용자동차	5%
○ 녹용·로열젤리·향수	7%	- 2,000cc 이하, 이륜자동차	8%*
		* 1,000cc 이하 경차 과세 제외	

2) 상세한 사항은 성명재·장근호(1999)와 성명재(1999)를 참조하기 바란다.

3) 이들 품목에 대한 특별소비세는 2004년 폐지되었으나 2010년 에너지 다소비 제품을 중심으로 재차 개별소비세 과세대상으로 편입되었다.

〈표 V-2-12〉의 계속

품 목	세 율	품 목	세 율
〈제2호〉		〈제5호〉	
○ 보석	20%	○ 전기냉방기	5%
○ 귀금속 제품	"	○ 전기냉장고	"
○ 고급 사진기	"	○ 전기세탁기	"
○ 고급 시계	"	○ 텔레비전수상기	"
○ 고급 모피	"		
○ 고급 용단	"		
○ 고급 가구	"		
〈제4호〉		〈과세장소〉	
○ 휘발유	475원/l (529원/l)	○ 경마장	500원
○ 경유	340원/l (375원/l)	○ 투전기장	10,000원
○ 등유	90원/l	○ 골프장(회원제)	12,000원
○ 중유	17원/l	○ 카지노	50,000원
○ 프로판(LPG)	20원/kg	○ 경륜장·경정장	200원
○ 부탄(LPG)	252원/kg (275원/kg)	〈과세유흥장소〉	
○ 천연가스(LNG)	60원/kg	유흥주점·외국인전용 유흥주점 및 기타 이와 유사한 장소	10%
○ 부생연료유	90원/l	〈과세영업장소〉	
		○ 카지노 (연간 총매출액)	500억원 이하 1,000억원 이하 1,000억원 초과
			0% 2% 4%

주: 1. 한미 FTA에 따라 2012년 8%, 3년 이내 연차적으로 5%로 인하, 기획재정부 환경에너지세제과
 2. 제1호, 제3호, 제5호의 과세표준은 제조장반출가격 기준이며, 제2호 판매가격을 기준으로 기준금액(품목별로 200만~500만원) 초과금액이 과세표준임.
 자료: 기획재정부 내부자료 및 법제처(홈페이지 법령 검색 결과를 정리)

〈표 V-2-13〉 2000년대 이후 개별소비세의 대상 및 세율 변천

(단위: %)

구 분	세 율			
	'02.1	'03.7	'04.10	'06.1
제1호 물품				
- 투전기, 오락용 사행기구	20	20	20	20
- 수렵용 총포류	20	20	20	20
- 골프용품	20	20	폐지	-
- 모터보트·요트류	20	20	폐지	-

〈표 V-2-13〉의 계속

구 분	세 율			
	'02.1	'03.7	'04.10	'06.1
- 수상스키용품	20	20	폐지	=
- 공기조절기	20	16	폐지	-
- 영사기·촬영기	20	20	폐지	-
- 프로젝션·PDP TV	10[1]	8[0.8]	폐지	-
제2호 물품				
- 녹용·로열젤리	7	7	7	7
- 방향용 화장품	7	7	7	7
- 보석·귀금속(200만원)	20	20	20	20
- 고급 사진기(200만원)	20	20	20	20
- 고급 시계(200만원)	20	20	20	20
- 고급 모피(200만원)	20	20	20	20
- 고급 용단(200만원)	20	20	20	20

구 분	세 율				
	'02.1	'03.7	'04.(3)	'06.1	('08.12.19~'09.06.30)
제3호 물품					
- 승용자동차					
· 1,000cc 이하	과세제외('89년~'07년까지 800cc 이하, '08년 이후 1,000cc 이하)				
· 2,000cc 이하 · 이륜자동차	10(7.5)	5	5(4)	5	5(3.5)
· 2,000cc 초과 · 캠핑용자동차	14(10)	10	10(8)	10	10(7)

구 분	세 율				
	'05	'06	'07	'08	'09~'11
제4호 물품	12월 기준	12월 기준	12월 기준	4월 기준	
-등유(원/ℓ)	178(154)	181 (134)	181 (134)	90	90
-중유(원/ℓ)	15	17	17	17	17
-부탄(원/kg)	360 (306)	360 (306)	360 (275)	360 (252)	252 (275)
-프로판(원/kg)	40	40	40	20	20
-LNG(원/kg)	40	60	60	60	60

자료: 기획재정부 내부자료 및 법제처(홈페이지 법령 검색 결과를 정리)

라) 주세

우리나라 주세는 1949년 주세법이 제정되어 알코올함량 1% 이상의 모든 주류를 과세대상으로 하였다. 1949년 주세법 제정 당시에는 종량세 체계로 출발하였다. 그러나 1967년과 1971년에 걸쳐 주세법이 개정되면서 주정을 제외한 모든 주류제품에 대해 세율체계를 종가세 체계로 전환하였다.

〈표 V-2-14〉부터 〈표 V-2-15〉까지는 과거 주세율의 변천을 나타낸다. 1962년 석(石)당 세율을 매겼으나, 1966년 kl당 과세체계로 전환되었다. 주정은 1966년 리터당 49,350원을 장기간 유지하다가 1991년 57,000원으로 인상되었다. 탁주는 오랜 기간 10% 세율에서 1991년 5%로 인하하였다. 〈표 V-2-16〉의 1991년부터의 세율체계는 그 이전과 비교하여 많이 개편되었는데, 소주류, 일반증류주, 기타 주류의 새로운 품목이 개설되었다.

〈표 V-2-14〉 주세율의 변천

구 분	1962.8.18 (원/石)	1966.1.1 (원/kl)	1968.1.1 (원/kl)	1972.1.1	1973.2.26	1974.1.14	1975.1.1
주 정	2,300	49,350	49,350	49,350	49,350	49,350	49,350
탁 주	240	1,470	1,470	10%	10%	10%	10%
약 주	3,000	19,960	20,000	60%	60%	60%	60%
명 약 주					80%	100%	100%
청 주	3,220	58,520	80%	100%	100%	120%	120%
특 급	8,640	62,700					
1 급	3,500	35,000					
2 급	2,500	25,000					
합성 청주	2,650	20,570	60%	65%	65%	65%	65%
1 급	2,500	25,000					
2 급	2,000	20,000					
맥 주	7,800	77,830	100%	120%	120%	150%	150%
합성 맥주	6,000	59,870	90%	100%	100%	100%	100%
과 실 주	550	3,660	20%	25%	25%	25%	25%
증류식소주	2,325	18,040	30%	35%	35%	35%	35%
희석식소주	640	4,970	30%	35%	35%	35%	35%
위 스 키		22,000	150%	160%	160%	250%	200%
브 랜 디				100%	100%	160%	150%

〈표 V-2-14〉의 계속

구 분	1962.8.18 (원/石)	1966.1.1 (원/kℓ)	1968.1.1 (원/kℓ)	1972.1.1	1973.2.26	1974.1.14	1975.1.1
고 량 주	6,250	54,970	90%	110%	110%	110%	110%
기타증류주	5,750	13,350	40%	50%	80%	80%	80%
기타재제주	2,390	15,500					
기 재 주 1			30%	35%	35%	35%	100%
기 재 주 2			40%	50%	50%	50%	40%
인 삼 주							
인 삼 주 1							100%
인 삼 주 2							50%
기타양조주	5,400	44,900	90%	110%	110%	110%	110%

구 분	1991. 7. 1	1994. 1. 1	1996. 1. 1	1997. 1. 1
1. 주정(원/kℓ)	57,000(95도)	57,000(95도)	57,000(95도)	57,000(95도)
2. 탁 주	5%	5%	5%	5%
3. 약 주 류				
약 주	30%	30%	30%	30%
청 주	70%	70%	70%	70%
4. 맥 주	150%	150%	150%	130%
5. 과 실 주	30%	30%	30%	30%
6. 소 주 류				
증류식 소주	50%	50%	50%	50%
희석식 소주	35%	35%	35%	35%
혼합식 소주	35,40,45,50% (혼합률 기준)	35,40,45,50% (혼합률 기준)	35,40,45,50% (혼합률 기준)	35,40,45,50% (혼합률 기준)
7. 위스키류	150%	120%	100%	100%
8. 브랜디류	150%	120%	100%	100%
9. 일반 증류주				
위스키 원액 불포함	80%	80%	80%	80%
위스키 원액 포함	80%	100%	100%	100%
10. 리 큐 르	50%	50%	50%	50%
11. 기타 주류				
알코올 25도 이상	80%	80%	80%	80%
알코올 25도 미만	50%	70%	70%	70%
위스키 20% 이상		120%	100%	100%
요리전용주		10%	10%	10%

자료: 한국조세연구원(1997) 및 각 연도 주세법 참조(법제처 법령 검색 결과를 정리)

〈표 V-2-15〉는 2012년 현재 주세제도의 내용이다. 주정은 85~95도의 경우 kl 당 57,000원의 세율에 알코올분 95도를 초과하는 매 1도마다 600원씩 가산된다. 발효주는 종류별로 탁주 5%, 약주 30%, 청주 30%, 맥주 72%, 과실주 30%이고 증류주의 경우 모두 72% 세율로 과세된다.

〈표 V-2-15〉 현행 주세제도의 개요: 2012년 현재

주 종	규 격	현 행 세 율
주 정	85도 이상	57,000원/kl(85~95도) (알코올분 95도 초과하는 매 1도마다 600원씩 가산)
〈발효주〉 탁 주 약 주 청 주 맥 주 과실주		5% 30% 30% 72% 30%
〈증류주〉 증류식 소주 희석식 소주 위스키 브랜디 일반 증류주 리큐르	불휘발분 2도 이상	72% 72% 72% 72% 72% 72%
〈기타주류〉		
발효방법에 의한 제성주류로서 발효주가 아닌 것		72%
발효에 의하여 숙성한 주류로 서 탁주, 약주, 청주, 맥주, 과 실주 이외의 것		30%

자료: 한국조세연구원(1997) 및 각 연도 주세법 참조(법제처 법령 검색 결과를 정리)

주세는 시대별로 매우 다양한 형태로 주세 과세방식 및 주종별 세율수준이 변화하였다. 아래에서는 시대별로 주세제도의 주요 변화를 시대적 상황과 결부시켜 고찰해 본다.

주세법 제정 이후 1950년대 초반에 이르기까지 단위당 주세액이 가장 높았던 주종은 주정이었다. 청주와 고량주, 맥주, 기타 재제주 등이 그 다음으로 높은 주종이었다. 전통적·역사적으로 소득수준이 매우 낮았던 저개발 시대에도, 주종의 차이

가 있었을 뿐 우리나라에서는 주류의 소비가 상당히 높은 편이었다. 따라서 주세는 주요 재정 수입원으로서 중요성이 컸다.

시대별 주세율 체계의 변천을 주종별로 살펴보면, 맥주 주세율은 지속적으로 빠르게 상승하여 1960년대 중반에는 최고세율 주종이 되었다. 청주의 경우에는 일반 청주의 세율은 크게 변화하지 않았지만, 특급청주가 등장하면서 이에 대한 주세율이 크게 상승하였다. 당시에는 동일 주종이더라도 고급도 등에 따라 주세율 수준을 차등한 것이 특징적이다.

1968년에는 탁주와 약주, 주정을 제외하고 나머지 주류에 대한 세율체계를 종가세 체계로 전환하였다. 개편된 주세율 체계에서는, 맥주를 제치고 위스키가 150%로 주세율이 가장 높은 주종으로 대두되었다. 맥주 100%, 고량주와 기타 양조주 90%, 청주 80%의 세율이 적용되었다. 소주와 과일주는 각각 주세율이 30%와 20%로 비교적 낮은 세율이 적용되었다.

1971년에는 탁주와 약주도 10%와 60%의 세율로 종가세율 체계로 전환되었다. 이때 위스키·맥주의 주세율이 160%와 120%로 인상되는 등 대다수 주종에 대한 주세율이 상향조정되었다. 이후 1991년 상반기까지 일부 주류에 대한 세율만 부분적으로 변경되었을 뿐 전반적인 주세율 수준에는 커다란 변화가 없었다.

1991년 7월 1일부터는 주종 분류가 대폭 간소화되면서 주종별 주세율 수준도 크게 변화하였다. 청주는 급수의 차이를 폐지하고 70%로 주세율이 단일화되었다. 소주는 희석식소주와 증류식소주로 구분되면서 세율이 이원화되었다. 위스키와 브랜디의 세율도 동일하게 개편되면서 맥주와 같은 150%로 세율이 조정되었다.

1990년대에 접어들면서 우리나라의 경제규모가 커지면서 위스키 등 수입주류(양주)의 규모가 빠르게 성장하였다. 이에 따라 유수의 주류 수출국 입장에서 볼 때 우리나라도 주요 고객으로 대두되면서 한국 시장의 중요성이 커지게 되었다. 그 결과 주요 주류 수출국이라고 할 수 있는 선진국(미국이나 EU 등)으로부터 우리나라 시장에 대한 개방 압력이 가중되었고, 우리나라 주세 등에 대한 개편 압력도 덩달아 거세지기 시작하였다. 특히 EU는 1990년대 이후 우리나라와 양자협상을 통해 통상 압력을 가중시켜 왔다. EU의 요구는 주로, 우리나라의 주세 과세체계를 종가세 체계에서 종량세 과세체제로 개편하고, 일부 주종에 대한 세율을 인하하라는 것 등이었다. 그 결과 일부 주종의 주세율이 조정되었다. 1994년에 위스키와 브랜디의 주

세율이 120%, 1996년에는 100%로 인하되었다. 당시 맥주 주세율에는 변화가 없었기 때문에 맥주는 주세율이 150%로 최고 수준의 주종이 되었다. 이후 주종 간 세율 역전현상에 대한 비판이 제기되면서 1997년에는 맥주 주세율이 150%에서 130%로 인하되었다.

1990년대 말 EU·미국과의 WTO 주세분쟁에서 우리나라가 패소하면서 통상마찰의 계기가 되었던 증류주 관련 주세율 차등 문제를 해소하고자 2000년부터 주종별로 새로운 주세율을 적용하고 있다. 기존의 주세율 책정방식이 주로 고가주-고세율, 저가주-저세율 방식에 의존하였으나, WTO 주세분쟁의 결과, 그런 체계가 국산주류(예: 소주)와 수입주류(예: 위스키 등) 사이의 공정경쟁을 저해한다는 판정을 받음에 따라, 주종별 동일 세율 원칙으로 전환하게 되었다. 그 결과 WTO 주세분쟁에서 주된 쟁점이었던 증류주에 대한 주세율이 72%로 통일되었고, 와인(과실주, 청주 등) 등에 대해서는 30%의 주세율이 적용되었다. 맥주는 단계적인 조정을 거쳐 현재 증류주와 동일한 72%의 주세율이 적용되고 있다.

미국, EU 등 서구 선진국의 주세율 체계는 종량세 체계이다. 반면에 우리나라는 종가세 체계인 것이 특징적이다. 소비세를 주로 사치세의 관점에서 많이 운용해오고 있는 우리나라 고유의 과세 전통에 비추어볼 때 주세 과세체계를 종가세 체계로 유지한 측면이 있다.

현행 주세율 체계는 음주에 따른 외부불경제 축소 기능 외에 세수 확보 측면을 고려하고 있다. 이제는 누구나 별 부담 없이 즐기고 있는 맥주에 대해 최고세율(72%)을 계속 부과하고 있다는 점이 하나이다. 그 밖에 음주 폐해 축소 차원에서 고도주-고세율 체계가 요청되지만, 조세저항 등의 이유로 인해 증류주에 대한 주세율이 충분히 높지 않다는 점이 또다른 하나이다.

이상이 논의를 요약해 보면, 우리나라 주세의 과세 특성을 살펴볼 수 있다. 대부분의 국가(특히 선진국)에서는, 음주의 폐해를 우려하여 주세를 소비억제적 조세로 기능하도록 고율과세하는 경향이 있다. 반면에 우리나라의 주세는, 도입 초기에 음주억제의 목적보다는 세수 확보의 기능이 더 강조되었다. 그런 추이는 비교적 최근까지 일부 유지되고 있다. 특히 저개발 상태였던 1950년대와 1960년대에는 개별소비세가 주로 보급률이 낮고 비교적 가격이 높은 품목을 대상으로 많이 과세되었던 것은 다분히 사치세의 기능을 강조한 측면이 있다. 그런 경향은 주세에도 많이 적

용되어 주종별 주세율 수준이 음주의 폐해에 따른 차등화라는 개념은 찾아보기 어려웠으며, 고급·고가주에 고세율, 저급·저가주에 저세율을 부과하는 전형적인 사치세의 특성을 다분히 내포하고 있었다. 지금은 별다른 부담없이 소비되고 있지만 특히 1970년대까지만 맥주는 비교적 가격이 비싼 주류로서 대중적인 소비기반을 갖고 있지 않았다. 따라서 1960년대에 맥주 세율이 최고수준을 기록하였던 것은 고급주의 이미지를 가지고 있었기 때문이다. 그런데 경제성장에 따라 소득수준이 증대되면서 맥주 수요가 매우 빠르게 증가하였다. 1980년대에는 맥주에 대한 소비 저변이 더욱 크게 확대되면서 고급·고가주로서의 의미는 퇴색하였다. 그러나 맥주의 소비규모가 크게 확대되면서 현재 세수비중이 주세 전체의 2분의 1 정도를 차지함에 따라, 더 이상 사치세로서의 기능은 퇴색하였지만 세수확보 측면에서 높은 세율을 유지하고 있다(세수 현황은 <표 V-2-16> 참조).

우리나라의 주세 기능으로서, 사치세 또는 세수 확보로서의 기능이 강조되어 온 것은 사실이지만, 소득증대 및 소비패턴의 고도화 등으로 인한 경제환경이 구조적으로 개편되었고, 1990년대 말의 한·EU 및 미국 간 WTO 주세분쟁의 결과로서 음주 폐해에 의한 주세율 차등 체계가 일부 확립된 것은 일보진전된 것으로 평가된다. 다만 국민건강 보건위생 증진을 위해서는 음주 폐해 축소를 위한 방향으로 주세율 체계를 추가적으로 개편하여야 할 필요성이 점점 더 커지고 있다.

〈표 V-2-16〉 주종별 세수 추이(부과기준, 1970~2010)

(단위: 백만원)

	약주	맥주	청주	과실주	명약주	기타 양조주	증류식 소주	희석식 소주	고량주	위스키	주정	기타 증류주	브랜디	합성 증주	합성 맥주	인삼주	기타 제제주	일반 증류주	리큐르	기타 주류	수시분	국내분 (소계)	수입분	합계
1970	1,785	252	10,388	2,759	61	-	42	2,649	131	-	2,945	11	-	45	-	-	506	-	-	-	10	21,583	152	21,745
1971	2,082	274	11,791	3,164	74	-	60	3,075	145	-	3,049	25	-	39	-	-	505	-	-	-	16	24,299	120	24,419
1972	2,868	259	14,237	3,145	67	-	48	4,838	213	-	3,241	27	-	56	-	-	561	-	-	-	86	29,634	505	30,139
1973	3,234	318	18,801	3,983	88	90	40	6,195	248	-	3,348	39	-	70	-	-	795	-	-	-	56	37,276	990	38,266
1974	4,259	556	30,380	5,732	81	287	128	12,420	596	-	4,193	-	-	84	-	-	855	-	-	-	411	60,042	558	60,600
1975	5,289	598	43,004	6,656	201	439	19	18,823	1,073	-	5,668	-	18	19	-	177	1,161	-	-	-	42	83,200	674	83,874
1976	5,819	527	47,537	7,485	284	670	-	21,039	1,527	-	5,882	-	49	-	-	289	1,743	-	-	-	22	92,885	502	93,387
1977	6,000	469	64,904	9,607	575	940	-	25,815	2,220	1,327	6,439	-	140	-	-	292	3,313	-	-	-	90	122,147	1,113	123,261
1978	8,742	784	121,220	11,374	825	1,384	10	25,484	3,308	5,483	6,548	-	404	-	-	333	4,111	-	-	-	332	190,342	4,065	194,407
1979	9,771	470	179,094	13,482	1,089	2,572	-	34,689	3,748	11,192	6,154	-	848	-	-	444	8,574	-	-	-	15	272,052	6,531	278,584
1980	10,266	336	201,983	14,338	885	2,432	-	47,659	4,071	13,945	6,578	-	901	-	-	460	6,680	-	-	-	170	310,714	11,085	321,799
1981	13,065	363	228,021	15,051	969	2,661	-	63,460	3,464	21,137	7,251	-	532	-	-	383	9,597	-	-	-	162	366,137	9,125	375,262
1982	13,202	364	253,512	13,421	1,239	2,384	-	66,295	2,041	19,125	7,070	-	272	-	-	402	8,416	-	-	-	83	387,827	7,267	395,094
1983	10,449	338	289,034	14,325	1,516	2,315	-	69,347	2,443	25,636	4,417	-	193	-	-	486	8,360	-	-	-	-488	428,380	12,428	440,809
1984	10,052	328	317,126	15,986	1,729	2,583	-	80,195	2,413	32,147	6,311	-	200	-	-	449	9,730	-	-	-	51	479,301	15,319	494,620
1985	10,828	328	334,240	16,186	2,230	2,825	-	80,613	1,935	33,519	6,565	-	230	-	-	440	10,455	-	-	-	-304	500,151	15,900	516,051
1986	11,618	328	347,854	17,813	2,947	2,725	-	90,746	2,337	36,633	7,316	-	341	-	-	489	10,690	-	-	-	-252	531,593	20,323	551,916
1987	11,583	315	391,100	20,433	3,967	3,281	-	95,726	2,970	46,075	7,108	-	514	-	-	483	13,809	-	-	-	128	597,492	21,170	618,663
1988	11,387	349	475,258	22,089	4,564	3,956	-	103,289	3,539	59,255	7,090	-	675	-	-	517	16,048	-	-	-	516	705,532	32,824	738,356
1989	11,438	314	591,241	26,823	4,881	4,689	-	111,243	4,687	69,978	6,895	-	1,057	-	-	601	21,058	-	-	-	444	845,349	55,323	900,672
1990	12,800	298	665,192	36,185	4,654	5,155	3	123,746	5,269	67,978	7,196	-	877	-	-	686	27,674	-	-	-	82	947,846	73,838	1,021,684
1991	9,783	357	799,175	37,281	4,776	1,966	4	128,135	2,625	68,432	7,622	-	716	-	-	283	15,449	9,260	2,672	220	-99	1,089,185	77,075	1,166,260
1992	6,851	594	910,614	40,703	5,911	-	-	149,853	-	63,595	8,811	-	770	-	-	-	-	19,721	8,647	1,133	153	1,218,496	79,664	1,298,160
1993	6,537	789	948,039	43,637	4,976	-	-	170,849	-	78,163	8,605	-	733	-	-	-	-	9,170	13,275	764	6	1,288,406	83,926	1,372,332
1994	6,800	1,050	1,149,936	44,933	4,145	-	-	193,309	-	89,360	7,837	-	634	-	-	-	-	9,635	15,531	186	79	1,526,429	114,117	1,640,546
1995	6,114	1,253	1,283,729	45,272	3,941	-	-	192,202	-	102,663	7,364	-	90	-	-	-	-	6,844	20,582	188	93	1,672,336	168,026	1,840,362

〈표 V-2-16〉의 계속

(단위: 백만원)

	약주	맥주	청주	과실주	명약주	기타 양조주	증류식 소주	희석식 소주	고량주	위스키	주정	기타 증류주	브랜디	합성 증주	합성 맥주	인삼주	기타 재제조	일반 증류주	리큐르	기타 주류	수시분	국내분 (소계)	수입분	합계
1996	6,150	1,246	1,363,000	51,866	3,786	-	3,118	219,917	-	151,094	12,260	-	428	-	-	-	-	3,604	27,304	206	208	1,843,277	130,851	1,974,128
1997	6,002	1,766	1,302,136	54,754	6,480	-	2,565	239,499	-	148,803	14,459	-	448	-	-	-	-	1,783	27,037	217	-	1,805,949	159,214	1,965,163
1998	7,046	4,832	1,195,703	53,057	4,285	-	1,778	284,429	-	145,929	14,715	-	171	-	-	-	-	1,173	26,619	213	-	1,739,950	95,577	1,835,527
1999	6,572	14,549	1,248,169	53,121	5,231	-	1,577	329,294	-	205,626	8,177	-	349	-	-	-	-	1,109	35,540	276	518	1,910,108	94,596	2,004,704
2000	6,088	22,187	1,267,568	48,918	5,653	-	2,669	520,912	-	188,124	2,494	-	585	-	-	-	-	3,701	49,692	441	-	2,119,032	135,160	2,254,192
2001	5,354	33,475	1,164,155	39,909	7,315	-	2,383	529,607	-	214,850	2,398	-	598	-	-	-	-	27,501	49,567	464	-	2,077,576	175,822	2,253,398
2002	5,142	45,640	1,294,365	22,896	12,866	-	2,300	621,484	-	282,079	3,536	-	563	-	-	-	-	18,870	43,094	550	-	2,333,385	241,524	2,574,909
2003	5,380	52,205	1,334,370	21,809	17,584	-	1,874	706,144	-	183,052	2,463	-	394	-	-	-	-	5,246	30,233	925	-	2,382,199	249,331	2,631,530
2004	6,879	51,689	1,370,779	21,789	21,723	-	1,493	767,638	-	154,177	2,446	-	185	-	-	-	-	5,294	20,208	1,274	-	2,425,554	170,087	2,595,641
2005	6,648	47,317	1,247,739	22,567	23,626	-	2,012	816,289	-	166,992	2,494	-	108	-	-	-	-	6,431	9,888	688	-	2,382,199	216,490	2,598,689
2006	6,789	42,892	1,132,308	20,904	26,707	-	1,918	696,121	-	162,243	2,544	-	99	-	-	-	-	6,682	6,880	1,184	-	2,277,291	213,374	2,490,665
2007	7,188	34,922	1,124,889	20,388	32,623	-	2,403	907,325	-	177,041	2,712	-	19	-	-	-	-	7,556	4,545	1,349	-	2,322,210	280,540	2,602,750
2008	7,350	29,014	1,204,885 (1,244,431)	18,948 (21,505)	32,214 (91,640)	-	2,389 (2,670)	971,688 (972,348)	-	112,389 (306,370)	2,639 (2,662)	-	7	-	-	-	-	7,613 (15,031)	3,089 (13,372)	1,015 (2,027)	-	2,389,410	384,761	2,774,171
2009	11,301	24,280	1,220,294 (1,264,661)	20,282 (24,426)	27,756 (75,526)	-	2,342 (2,751)	955,870 (957,026)	-	71,502 (253,706)	2,696 (2,735)	-	282	-	-	-	-	8,220 (16,611)	1,976 (12,377)	922 (2,149)	-	2,347,713	308,029	2,655,742
2010	19,448	21,175	1,241,313 (1,288,116)	20,743 (26,001)	27,041 (71,147)	-	3,125 (3,527)	988,025 (988,083)	-	65,230 (264,510)	2,580 (2,619)	-	310	-	-	-	-	4,569 (14,647)	1,382 (10,568)	966 (2,737)	-	2,376,907	326,170	2,702,077

주: 괄호 안은 수입분 합산
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 호

마) 전화세

전화세는 1967년에 처음 법이 제정되었으나 이듬해 3월에 폐지되면서 단명하였다. 그러나 1973년 말 다시 「전화세법」이 제정되면서 재차 과세되기 시작하였다. 그러나 전화세는 2001년 9월 다시 폐지되었다. 전화세는 부가가치세의 과세를 대신하는 기능을 하였다. 따라서 전화세가 과세되는 동안에는 전화사용료에 부가가치세가 면세되었다. 그러나 전화세가 폐지되면서 다시 전화사용료에 대해 부가가치세가 과세되기 시작하였다.

1967년 법 제정 당시의 전화세 납세의무자는 전화 가입자이며 과세표준은 전화사용료 및 부가사용료, 시외통화료 등이었다. 최초 전화세 도입 당시의 세율은 15%였다. 다만 공중전화와 국제전화, 자석식 전화를 이용한 전화요금은 비과세되었다.

1973년 말 재차 도입된 「전화세법」에서는 비과세대상의 범위가 다소 조정되었다. 공중전화와 전화국에서 이용하는 전화 사용료는 비과세되었고, 국가 및 지방자치단체, 교육법에 의한 교육기관, 주한 외국공관과 주한 외교관 등도 비과세되었다. 1988년 말 세법 개정을 통해 전화세의 세율은 10%로 조정되어 2001년 전화세가 폐지될 때까지 유지되었다.

바) 담배소비세

담배에 대한 소비세는 1909년 연초세가 최초이다. 1921년에 담배 전매제도가 시행되면서 연초세는 폐지되었다. 전매제도는 말뜻 그대로 정부가 독점적으로 사업을 영위하고 전매사업으로부터 획득한 이익금은 일반회계 수입으로 귀속되었다. 비록 이는 소비세의 형태는 아니지만 정부가 사업을 유지하므로 결과적으로는 소비자의 입장에서 보면 형식만 다를 뿐 전매익금이나 담배소비세나 마찬가지로의 기능을 하였다고 할 수 있다. 1921년에 도입된 담배 전매제도는 1980년대 중반까지 유지되었다.

1980년대 중반에 담배 전매제도가 폐지되면서 전매익금을 대신하여 소비세 체계가 정립되었다. 1984년 농지세 체계 개편에 따라 농지세 수입이 감소하게 되면서 지방재정 보전의 필요성이 제기되었고, 비교적 지역적으로 세원분포가 고르게 분포되었던 담배로부터 소비세를 징수하여 지방세 세수 감소분을 보전해주기 위한 담배 판매세가 도입되었다. 농지세 감소와 별로 관계가 없었던 특별시와 광역시를 제외

한 시·군 자치단체를 대상으로 담배판매세 재원을 배분하였다. 서울구조도 지역별 농지세수 감소 정도에 따라 차등화되었다. 도입 당시 담배판매세의 세율은 시·군의 경우 각각 2%와 22%였으나, 1986년 세법 개정을 통해 각각 22%와 55%로 세율이 인상되었고, 인상된 세율은 1988년부터 적용되었다.

1988년까지는 담배판매세와 전매납부금 이외에도 관세, 방위세, 교육세, 부가가치세 등도 함께 과세되었다. 다만 세목의 종류와 세율은 수입담배와 국산담배 여부에 따라 차등화되었다. 수입담배에는 관세와 방위세, 부가가치세가 과세되는 대신 교육세가 비과세된 반면에 국산담배에는 부가가치세 대신 교육세가 과세되었다. 담배판매세는 국산담배와 수입담배를 불문하고 세율이 동일하였으나 전매납부금은 국산담배(43%)가 외산담배(33%)보다 세율이 높았다.

담배판매세가 과세되고 있었던 1980년대 중후반에는 담배의 수입이 허용되기는 하였지만 제한적이었을 뿐만 아니라 담배제조시장은 개방되어 있지 않았었다. 미국은 폐쇄적이었던 당시의 국내 담배시장 여건을 들어 통상협상을 요구하였고 그 결과 담배판매세를 대체하여 1989년부터 담배소비세가 도입되었다. 통상협상 과정에서 한·미 양국은 한·미담배양허록을 체결하였고 담배소비세는 그에 근거하여 도입된 것이다. 1988년에 제정된 한·미담배양허록은 비차별적 시장접근(non-discriminatory market access)과 내국민 대우(national treatment) 조건 보장 등의 내용을 담고 있다. 이는 개방화·국제화 시대조류에 비추어 볼 때 당연한 것이었다. 그렇지만 우리나라의 담배시장이 개방되지 않은 상황에서 이를 인정하기 위해서는 이에 대한 대가로서 우리에게 불리한 조항들이 섞여 있었다. 일단 담배 판매시장이 대외적으로 개방되면서 외산담배의 점유율은 빠르게 성장하였다.

1990년대 이후 국민들의 국민건강에 대한 인식이 높아지면서 「국민보건증진법」의 제정을 추진하게 되었다. 그 과정에서 담배소비세의 세율조정 필요성이 제기되었는데 이는 한·미담배양허록에 의해 미국과의 협상이 선행되어야 하는 문제가 발생하였다. 우리나라 정부의 요청에 따라 양국은 1995년 1월부터 통상협상을 개시하였고 수차례의 협상 끝에 1995년 8월 한·미담배양허록을 개정하였다. 개정 한·미담배양허록에서는 담배와 관련한 우리나라의 자주적으로 조세를 개편할 수 있도록 제반 여건이 회복되었고, 수입담배에 대한 비차별적 시장접근과 내국민 대우 보장을 다시 한번 천명하였으며, 담배 관련 광고 및 판촉활동에 대한 규제 강화, 담배소

비세 재원의 지방자치단체 간 배분방식 개선 등을 내용을 담았다. 이에 따라 담배에 대해 담배소비세 이외에도 자율적으로 소비세 등을 부과할 수 있는 여건이 조성되었고, 그에 근거하여 부가가치세와 교육세를 과세하기에 이르렀다.

〈표 V-2-17〉 1990년대 중반의 담배 관련 세제의 개요

	담배소비세 도입 이전		담배소비세 도입 이후
	국산담배	외산담배	
관세	-	CIF의 50%	담배소비세로 통합
방위세	-	CIF의 2.5%	
부가가치세	-	(CIF+관세)의 10%	
교육세	(매도가격-교육세)의 10%		
담배판매세	(매도가격-교육세)의 22%(市) 또는 55%(郡)	(매도가격-교육세)의 22%(市) 또는 55%(郡)	
전매납부금	판매가격의 43%	판매가격의 33%	

자료: 김진수·성명재·박정수·이성욱, 『담배소비세제의 국제비교와 정책방향』, 연구보고서 95-01, 한국조세연구원, 1995. 2

담배소비세 도입 이후부터 담배에 대해 교육세가 과세되기 시작한 1996년 7월에 이르는 기간 동안에는 우리나라의 담배 관련 소비세는 담배소비세가 유일하였다. 이는 담배소비세가 종전의 담배판매세, 부가가치세, 관세, 전매납부금 등을 하나로 통합한 것에 기인한다. 물론 그 이전에는 1988년에 체결된 한·미담배양허록의 규정에 의해 담배 관련 세제 전반에 걸쳐 담배소비세로의 단일화 주장을 수용한 데 따른 것이었다. 그러나 1995년에 개정된 담배양허록에 따라 1996년 7월부터 교육세가 부과되면서 단일 과세체계는 막을 내리게 되었다.

담배소비세의 과세체계는 종량세 체계로 되어 있다. 따라서 판매가격 또는 중량이 일정 범위 안에 있을 경우에는 판매가격에 관계없이 단위당 일정액의 소비세를 부담하게 되는 형태를 취하고 있다. 담배소비세의 과세표준은 켈런의 경우 개비 수이며 기타 제품의 경우에는 중량 기준으로 되어 있다.

담배소비세의 세율은, 켈런의 경우 1993년까지 20개비 1갑당 360원으로 책정되었다. 1994년에는 460원으로 약 30% 정도 인상되었다. 기타 제품의 경우에는 1993년까지 세율이 50그램당 500~2,000원이었으나 1994년부터는 650~2,600원으로 인상되었다.

〈표 V-2-18〉 담배소비세의 과세대상, 과세표준 및 세율

(단위: 원)

과세대상		과세기준	세율	
			1994년 이전	1994년 이후
흡연용 제조담배	결련	판매가격 200원 초과	360	460
		판매가격 100원 초과 200원 이하	40	40
		판매가격 100원 이하	0	0
	파이프 담배		700	910
	엽결련		2,000	2,600
	각련	판매가격 100원 초과	700	910
		판매가격 100원 이하	0	0
	씹는 제조담배		800	1,040
	냄새 맡는 담배		500	650

자료: 삼일회계법인, 『지방세편람』, 1994

2000년대 이후 우리나라 담배 관련 과세체계는 크게 변모하였다. 〈표 V-2-19〉에서 보듯이 담배에 대해 담배소비세 및 교육세와 부가가치세 이외에도 국민건강증진부담금과 폐기물부담금이 부과되고 있다. 흡연의 유해성에 대한 일반 대중들의 인식이 고양되고, 건강에 대한 국민적 관심이 빠르게 증대되면서 흡연 억제에 대한 국민적 공감대가 확산되고 있다. 2000년대 전반 각종 부담금 등의 세율이 크게 상향조정되었다. 그 결과 2000년대 전반에는 담배 소비가 유의미하게 줄어드는 추세를 보였다.

그러나 담배 관련 조세·부담금의 과세체계가 물가나 가격에 연동되지 않고 고정되어 있는 단순종량세 체계를 유지하고 있고, 또한 여성흡연 증가에 따라 2000년대 후반부터 다시 담배의 소비가 빠르게 증가하는 추세를 보이고 있다. 비록 담배의 소비가 중독성으로 인해 단기적으로 탄력성이 낮지만 가격과 소비 사이에는 유의미한 정도로 부(-)의 상관관계가 있음을 시사해준다. 따라서 담배의 실효가격을 유의한 정도로 인상하면 소비를 억제할 수 있다는 점을 유추할 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 국민보건위생 증진을 위해서는 흡연의 억제가 요청되며, 이는 세금의 인상을 통한 가격정책으로 달성할 필요성이 큼을 시사한다.

〈표 V-2-19〉 우리나라 담배 관련 제세공과금 및 가격구조의 변화 추이

(단위: 원/갑)

	1989.1.1 ~	1994.1.1 ~	1996.7 ~	1997.5 ~	1999.1 ~	2001.1 ~	2002.1 ~	2002.2 ~	2005.1 ~	2008.1 ~
담배소비세	360	460	460	460	460	510	510	510	641	641
지방교육세			184	184	184	255	255	255	320.5	320.5
공익기금		20								
폐기물부담금			4	4	4	4	4	4	7	7
국민건강증진기금				2	2	2	2	150	354	354
연초생산안정화기금							10	10	15	
소계	360	480	648	650	650	771	781	929	1337.5	1,322.5
부가세					100	118.2	118.2	136.4	227.27	227.27
총계	360	480	648	650	750	889.2	899.2	1,065.4	1,564.77	1,549.77
판매가		900	1,000	1,100	1,100	1,300	1,300	1,500	2,500	2,500

주: 1. 부가가치세를 제외한 모든 세율은 갑당 정액임

2. 부가가치세는 공급가의 10%

자료: KT&G

〈표 V-2-20〉 우리나라의 담배소비 추이

(단위: 백만개비, 억원)

수량	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국산	89,457	95,075	89,416	72,486	74,385	82,304	60,066	62,587	63,582	62,716	59,054
외산	6,213	9,869	15,501	19,470	22,540	24,206	22,250	25,185	28,247	32,205	35,704
계	95,670	104,944	98,917	91,956	96,925	106,510	82,316	87,772	91,829	94,921	94,758
금액	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국산	45,940	50,178	50,491	51,239	56,650	65,222	56,326	66,580	68,207	67,647	71,135
외산	4,498	7,115	12,618	17,569	20,664	21,962	25,339	31,704	35,575	40,655	45,059
계	50,438	57,293	63,109	68,808	77,314	87,184	81,665	98,284	103,781	108,303	116,194

주: 2008년 우리나라의 추계인구는 48,606,787명, 16세 이상 인구는 39,452,587명임. 총인구 또는 16세 이상 인구 1인당 2008년의 담배소비량은 각각 1,953개비와 2,406개비로 추정됨
자료: KT&G

다만 한 가지 아쉬운 점은 담배 관련 소비세의 경우 국세분 소비세가 없다는 점이다. 이는 미국이나 일본은 물론이고 구미 선진국을 볼 때, 국세분 담배세가 없는 국가는 하나도 없다는 점에서 우리나라는 매우 예외적인 경우라고 할 수 있다. 특히 소비억제적 조세로서 제대로 기능하기 위해서는 중앙정부의 역할이 매우 중요한 점을 보더라도, 흡연 억제의 필요성이 각계에서 제기되고 있는 우리나라에서 국세분 소비세가 없다는 점은 특기할 만하다. 차후에 국세 담배세의 신설·도입이 절실히

요구된다고 하겠다.

아울러 담배에 대해 국민건강증진부담금이 부과되고 있는 것은 다소 어색하다. 국민건강 증진을 위해 부담금을 징수한다는 취지에는 공감하지만, 실제로 해당 기금의 재원이 담배와 직접 관련 없는 부분에 상당 부분 투입되고 있다는 것은 굳이 소비세 과세이론을 거론하지 않더라도 과세의 형평성 등의 측면에서 적절하지 못한 것으로 평가된다. 따라서 국민건강증진부담금의 국세 전환 문제 등을 포함하여 근본적인 개선이 요구된다.

사) 교통세

교통세는 도로·도시철도 등 교통시설의 확충에 필요한 재원을 확보하기 위해 도입되었다. 특별소비세 과세대상인 휘발유와 경유에 대하여 교통세를 신설하여 10년간(1994~2003년) 한시적으로 교통세를 징수하였다. 이후 과세시한을 3년 더 연장하여 2006년까지 시행하였고, 2007년부터는 교통세의 명칭이 ‘교통·에너지·환경세’로 전환되었다. 이후에도 동 세목의 과세시한이 연장되어 현재에 이르고 있다.

교통세의 과세체계는 휘발유와 경유에 대한 특별소비세 과세체계와 동일하게 구성되어 있다. 1994~1995년에는 특별소비세와 마찬가지로 종가세 체계로 과세되었으며, 1996년 1월부터는 종량세 체계로 과세되고 있다.

석유류에 대해서는 부가가치세와 특별소비세 이외의 소비세나 부가세(surtax)가 과세되지 않았으나 1996년 7월 1일부터는 휘발유와 경유, 등유에 대해서는 특별소비세액 또는 교통세액에 대해 15%의 세율을 지니는 교육세가 과세되기 시작하였다.

전두환 정부 시절의 강력한 재정건전화 정책으로 인해 SOC 투자가 적절히 이루어지지 않았고, 이에 따라 1990년대부터 교통혼잡 현상이 심각한 수준에 도달하였다. 그 과정에서 물류비용이 크게 증가하면서 경제성장에 장애요인으로 작용하였다. 지속적으로 교통투자를 안정적으로 하기 위해 1994년에 기존의 유류 관련 특별소비세를 목적세인 교통세로 바꾸었다. 목적세는 수익자 부담 원칙이란 이론적 배경을 가지고 있으나, 수익자와 부담자가 서로 상이한 경우가 많아 목적세 본래의 효율성 제고효과를 얻을 수 없는 경우가 많았다. 그러나 교통세는 다른 세목에 비해 수익자와 부담자와의 연계가 잘 이루어진 세목으로 평가할 수 있다. 즉 유류를 많이 사용한 운전자가 정부가 제공하는 도로 서비스를 많이 소비하므로, 수익자부

담 원칙을 비교적 잘 만족하는 목적세로 볼 수 있다. 물론 대부분의 세수가 도로교통으로부터 징수되지만, 부분적으로는 항만건설 등에 재원이 투입되는 것은 수익자 부담 원칙에 부합하지 않는 부분이 있다.

목적세로서 교통세는 중앙정부와 지방정부 간 편익과 비용분담 차원에서 이점이 있다. 일반적으로 도로건설에 따른 편익은 중앙정부보다 지방정부에 귀속된다. 도로는 국가공공재라기보다는 지방공공재이기 때문이다. 편익은 지방으로 가는데, 비용은 중앙정부가 부담하는 수익자부담 원칙에 어긋나는 문제를 가진다. 또한 지방은 지방교부금, 지방양여금 같은 제도를 통해 중앙정부에서 많은 재원이 이전되고 있다. 교통세를 목적세로 바꿈으로써 지방정부로 가는 지방교부금 규모를 줄일 수 있다는 이점이 있다. 지방교부금은 내국세의 일정비율의 세수를 의무적으로 지방정부로 이전해야 한다. 이때 규모산정의 기준이 되는 내국세는 목적세를 제외하도록 되어 있다. 따라서 교통세가 일반세일 경우에는 교통세를 포함한 내국세의 일정비율이 지방정부로 이전되겠지만, 교통세가 목적세이므로 그만큼 내국세 규모가 축소되어 지방교부금 규모를 줄일 수 있었다. 물론 이러한 요인만이 교통세를 목적세로 만든 것은 아니다. 교통문제가 국가경제의 발전에 장애물로 작동하던 시기에 교통투자에 대한 정부의 강한 의지를 보여주었다는 측면으로도 이해할 필요가 있다.

몇 번의 개편을 거쳐 현재 교통·에너지·환경세의 세수는 4개의 특별회계로 전입되고 있다. 회계별 재원 편입비율은, 교통시설특별회계, 환경개선특별회계, 에너지 및 자원사업특별회계, 광역·지역발전특별회계에 각각 80%, 15%, 3%, 2%로 책정되어 있다.

라. 세수비중으로 살펴본 주요 소비세 세목별 위상의 변천

위에서는 주요 세목별로 시대적 여건 변화 및 그에 대응한 소비세 세목별 기능 및 역할 변화 등을 살펴보면서 사회·경제적 의미 등을 평가해 보았다. 소비세 세목별 기능·역할 등의 변화는 상당 부분 세수비중의 변화로 구체화되었다. 본항에서는 소비세 세목별로 세수비중의 변화를 시대별로 살펴보기로 한다. 부가가치세가 도입되기 이전 기간에는 정보가 부족하여 내국세를 기준으로 세수비중의 변화를 살펴보았으며, 최근 기간에는 국세 또는 총조세수입 대비 세수비중의 변화를 살펴보았다.

1) 내국세 대비 세수비중의 변천

소비세 관련 세수규모의 시계열적 특성은 전체 세수 대비 비중 변화를 통해 파악할 수 있다.

먼저 특별소비세의 전신이라고 할 수 있는 물품세, 직물세(직물류세), 유흥음식세, 전기가스세의 내국세 대비 세수비중은 1950년 23.4%, 1960년 19.6%, 1970년 17.5%, 1975년 14.3%에 이를 정도로 매우 높다. 이들 개별소비세들은, 세수비중이 매우 높다는 점과, 시간이 경과함에 따라 급속히 하락한다는 점이 특징으로 꼽힌다. 개별소비세의 세수비중이 높다는 점은 그만큼 여타 세원의 세수창출 여력이 제한적임을 시사한다. 한편 세수비중이 감소한다는 점은 여타 세목의 세원(주로 소득세, 법인세 등 직접세)이 빠르게 확대되고 있음을 시사한다.

이 정도 수준의 내국세 대비 개별소비세의 세수비중은 특별소비세로 전환된 이후에도 비슷하게 유지되었다. 특별소비세의 내국세 대비 세수비중은 1980년 15.8%로 1970년대 중반에 통합·흡수된 개별소비세들의 세수비중보다 다소 증가하였다. 그러나 특별소비세의 세수비중은 이후 다시 지속적으로 감소하는 추세를 보여, 2010년에는 3.5% 수준으로 크게 하락하였다. 특히 1994년에는 교통세가 특별소비세에서 제외됨에 따라 1980년대에 특별소비세의 세수비중이 크게 감소하였다. 1995년 이후에도 특별소비세의 세수비중은 계속 감소하였다. 1995년에는 세수비중이 6% 수준이었으나, 계속적으로 감소하여 2010년엔 3.5%로 하락하였다. 특별소비세의 세수비중이 크게 하락한 이유는 크게 세 가지이다. 하나는 사치세 기능의 급격한 약화로 인해 세율 인하·비과세 품목이 크게 확대되면서 세율이 크게 축소되었기 때문이고 교통세 신설·이관에 의한 통계분류상의 변화, 여타 세목의 세수비중 증가가 또 다른 두 가지 요인이다. 2007년에 특별소비세가 개별소비세로 전환되면서 주된 기능이 사치세에서 소비억제적 조세로서의 기능이 강조된 외부불경제 시정적 조세로서 주된 기능이 개편되면서 세수비중의 하락추세가 최근에도 지속되고 있다. 이런 추세는 향후에도 계속될 것으로 전망된다.

주세가 내국세수에서 차지하는 비중은 1945년에 28%를 차지할 정도로 중요한 세목이었다. 1950년에는 세수비중이 7% 수준으로 크게 하락하였다. 이후 1980년까지 그 수준을 유지하였으나 그 이후 다시 하락하기 시작하였다. 주류의 소득탄력성이 낮은 만큼 경제성장에도 불구하고 주세의 세수비중은 계속 하락할 수밖에 없는 구

조적 특징을 지니고 있다. 2010년에는 내국세 중 세수비중이 2% 수준을 보일 정도로 크게 낮아졌다. 주세의 세수확보 기능은 향후에도 계속 낮아질 것으로 전망된다. 그렇지만 음주에 따른 부(-)의 외부성을 감안할 때 주세는 주류 소비 억제를 위한 주요 정책수단의 하나이다. 이런 관점에서 볼 때, 세수비중의 하락에도 불구하고 주세의 중요성은 상당히 크다. 선진국으로 갈수록, 세수 측면에서 주세의 세수비중은 감소하지만, 외부성 조절기능이 중요하게 고려되고 있다. 우리나라도 선진국의 추세를 따라갈 수밖에 없을 것으로 판단된다.

〈표 V-2-21〉 소비 관련 세수의 내국세 대비 비중

(단위: %)

	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
특별소비세	-	-	-	-	-	-	-	15.8	13.1	10.0	5.9 (13.5)	4.2 (16)	4.2 (14.1)	3.5 (13.2)
주세	28.3	7.4	9.1	4.7	9.0	7.7	8.0	8.1	6.7	5.3	4.1	2.8	2.5	2.0
청량음료세	0.1	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
직물세	0.7	5.4	-	-	-	3.8	2.2	-	-	-	-	-	-	-
물품세	4.9	6.9	20.5	17.6	16.7	11.2	11.6	-	-	-	-	-	-	-
유형음식세	7.4	1.7	1.3	0.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전기가스세	0.3	0.7	1.6	1.5	3.9	2.5	0.5	-	-	-	-	-	-	-
전화세	-	-	-	-	-	-	1.0	1.4	2.2	1.4	1.2	2.1	-	-

주: 특별소비세에서 () 안의 수치는 교통세를 포함한 수치임

자료: 한국조세연구원(1997) 및 기획재정부 홈페이지 검색 결과 등을 종합하여 저자가 정리

참고로 1994년에 도입된 교통세의 내국세 대비 세수비중의 변화추이를 〈표 V-2-22〉에서 살펴보았다. 도입 초기인 1994년에는 내국세의 6.4%를 차지하였으며, 이후 세수비중이 증가하기 시작하였다. 〈표 V-2-21〉에서 보듯이 1990년대 이후 석유류를 제외한 특별소비세의 세수비중은 급속히 하락하고 있다. 반면에 교통세의 내국세 대비 세수비중은 1990년대 후반 크게 상승하여 2001년 14.2%로 정점에 도달할 때까지 급속히 증가하였다. 이는 승용차에 대한 수요가 급증하고 유류에 대한 수요 증가가 파생되면서, 자연스럽게 세수비중이 증가하였기 때문이다. 그러나 2001년 이후 교통세의 세수비중 역시 점진적으로 낮아지고 있다. 그 이면에는 서울 구조가 단순종량세 체계를 이루고 있기 때문에 물가연동이 되지 않아, 시간이 경과 하더라도 세수증가율은 낮은 수준에 머물 수밖에 없다는 현실적인 제약이 있다. 특

히 휘발유의 경우에는 2000년 이후 종량세율의 변화 없이 현재에 이르고 있고, 경유도 2차에너지세제개편이 종료된 2007년 7월 이후부터 현재까지 종량세율이 조정되지 않고 있다. 따라서 휘발유와 경유에 부과되는 세수는 증가율이 현저하게 둔화되면서 세수비중 또한 빠르게 하락하였다. 특히 총소비세율은 그대로였지만 최근 부가세로서 주행세 등의 세율이 상향 조정되는 가운데 본세(교통세)의 세율 인하로 주행세 세율의 인상분을 흡수함에 따라 교통세의 세수비중은 더욱 축소되는 현상을 보였다.

〈표 V-2-22〉 교통·에너지·환경세수의 내국세 대비 비중의 변화

(단위: %)

	교통·에너지·환경세 / 내국세
1994	6.4
1995	7.6
1996	9.8
1997	10.6
1998	12.7
1999	12.9
2000	11.8
2001	14.2
2002	11.5
2003	10.8
2004	10.6
2005	9.9
2006	8.4
2007	8.7
2008	8.7
2009	7.4
2010	9.7

자료: 기획재정부

그 밖에도 2000년대 이후 교통세의 세수비중이 하락하고 있는 이유는, 1990년대에 비해 자동차 보급이 포화상태에 도달하면서 증가추세가 크게 둔화되었을 뿐만

아니라 기술발전에 따라 자동차 연비가 빠르게 개선되었고, 가짜 석유가 성행하면서 탈세가 만연하게 된 것이 교통세 세수비중의 하락을 부채질한 것으로 추정된다. 공식적인 통계수치로 확인된 것은 아니지만 2010년에 교통세 세수비중이 상승한 이유 중 일부는 가짜 석유의 소비가 일부 축소된 것이 상당한 정도 영향을 미쳤을 것이라는 석유협회의 견해도 있으므로 참고할 만하다. 물론 평균적인 연비 개선에도 불구하고 자동차의 대형화 추세 또한 현저하기 때문에 이는 연비 개선효과를 일부 구축하고 있는 것으로 판단된다.

2) 총조세 대비 세수비중의 변천

본 목에서는 부가가치세 도입 이후 현행 소비세제의 근간을 이루고 있는 소비세 세목을 중심으로 주요 세목별로 총조세수입 대비 세수비중의 변화추이를 살펴본다.

주요 소비세의 연도별 세수추이와 비중을 총조세수입 대비 비중으로 살펴보면 <표 V-2-23>과 같다. 1990~2010년 사이의 추이를 살펴볼 때, 부가가치세와 인지세는 총조세수입 대비 세수비중이 시간이 상당히 경과하였음에도 불구하고 각각 20% 초반과 1% 미만 수준을 꾸준히 유지하여 안정적인 모습을 보였다. 반면에 특별소비세는 1990년 5.8%에서 2010년 2.5%, 주세는 1990년 3.1%에서 2010년 1.3%로 비중이 크게 하락하였다. 담배소비세의 경우에도 1990년 4.7%에서 2010년 1.3%로 세수비중이 크게 감소하였다. 부가가치세는 일반소비세로서 세수비중이 안정적인 모습을 유지하였지만, 개별소비세의 경우에는 대부분 세수비중이 크게 하락하였다. 석유류를 제외하고는 주요 과세대상이었던 술과 담배의 소비 증가추세가 여타 재화나 용역에 비해 상당히 비탄력적이었던 것과, 음주·흡연에 대한 부정적 인식 확산 및 국민건강에 대한 우려 증대와, 기호품으로서 포화상태에 근접한 소비구조 등의 영향이 크게 지배하였기 때문이다. 아울러 소비패턴의 고도화·대중화로 인한 특별소비세의 사치세 기능 약화에 따른 대다수 과세대상의 세율 인하 또는 비과세 전환 등으로 인해 세수가 크게 감소한 것도 또다른 요인이다. 아울러 1994년부터 휘발유와 경유가 특별소비세로부터 독립하여 교통세로 분류된 것도 특별소비세의 세수비중을 감소시키는 데 결정적인 역할을 하였다.

전반적으로 부가가치세를 제외하고는 개별소비세의 세수비중이 크게 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 세율 인하 또는 비과세 증가로 인한 과세대상의 급속한

축소, 단순 종량세율 구조로 인한 세수정체(석유류, 담배 등) 등이 크게 작용하였기 때문인 것으로 추정된다. 그 밖에 소득과세와 재산과세의 세수탄력성이 소비과세의 경우보다 상당히 크게 지속되면서 이들 세목의 세수가 상대적으로 훨씬 더 소득탄력적으로 증가하였던 것도 주요한 요인인 것으로 추정된다. 이상에서 보듯이 세수 비중 측면에서 개별소비세의 비중과 위상이 축소되는 경향은 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

그러나 국민건강 측면에서의 관심 증가가 죄악세(sin tax) 기능의 강화를 통해 주세, 담배세 등으로부터 세수가 획기적으로 증가하거나, 탄소세 도입 등을 통한 에너지 과세가 강화된다면 개별소비세의 세수비중도 증가할 가능성을 배제할 수 없다. 그 밖에 최근 일부 구미 선진국에서 지방과 설탕, 청량음료 등을 대상으로 비만세를 도입하고 있는데 만약 이러한 것이 도입된다면 개별소비세의 세수 증가에 일조를 할 것으로 전망된다. 그러나 이런 개편의 결과 개별소비세제의 세수비중이 상승하더라도, 이는 개발연대 시대에서 보듯이 여타의 세원부족 현상으로 인해 세수 확보를 주된 목적으로 소비세에 대한 세수의존도를 높였던 것과는 차별화된다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 향후 세수비중 측면에서 개별소비세의 위상이 커지더라도 그것은 국민건강 증진이나 환경개선 등을 위해 세율 및 가격인상을 통해 소비를 억제하는 데 있을 뿐이고, 세수증가 효과는 부수적으로 나타나는 결과라고 보는 것이 적절하다. 결코 세수 확보가 우선시되는 것은 아님에 유의할 필요가 있다.

〈표 V-2-23〉 주요 소비세의 세수 추이 및 비중

(단위: 억원, %)

세수	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
조세	332,148	720,905	823,549	883,334	849,474	942,441	1,135,353	1,224,577	1,354,935	1,477,971	1,519,974	1,634,431	1,715,546	1,965,871	2,029,983	1,994,983	2,151,747
국세	268,474	567,745	649,602	699,277	677,977	756,580	929,347	957,928	1,039,678	1,146,642	1,177,957	1,274,657	1,302,609	1,530,628	1,575,186	1,543,305	1,660,149
지방세	63,674	153,160	173,947	184,057	171,497	185,861	206,006	266,649	315,257	331,329	342,017	359,774	412,937	435,243	454,797	451,678	491,598
부가가치세	69,644	146,369	167,895	194,880	157,068	203,690	232,120	258,347	316,088	334,470	345,718	361,187	380,929	409,419	438,198	469,915	491,212
특별소비세	19,118	26,171	31,193	30,364	22,115	27,133	29,846	36,336	42,882	47,330	45,740	43,995	51,005	50,699	45,827	42,565	54,848
교통세	n.a.	33,718	48,239	55,471	65,040	72,557	84,036	105,349	94,775	100,005	100,652	102,878	110,965	114,558	107,118	123,860	129,531
주세	10,224	18,245	20,838	17,898	18,145	20,780	19,625	24,682	26,550	27,341	25,948	26,011	24,907	25,828	27,182	26,557	27,021
담배소비세	15,718	21,519	22,548	22,365	22,676	20,882	22,505	25,086	22,378	23,843	27,111	24,479	27,027	27,610	29,204	30,107	28,749
인지세	1,931	3,198	3,560	3,901	3,035	3,709	3,876	4,766	4,822	4,565	4,358	5,000	5,893	5,800	5,716	5,432	5,250
조세 비중																	
국세	80.8	78.8	78.9	79.2	79.8	80.3	81.9	78.2	76.7	77.6	77.5	78.0	75.9	77.9	77.6	77.4	77.2
지방세	19.2	21.2	21.1	20.8	20.2	19.7	18.1	21.8	23.3	22.4	22.5	22.0	24.1	22.1	22.4	22.6	22.8
부가가치세	21.0	20.3	20.4	22.1	18.5	21.6	20.4	21.1	23.3	22.6	22.7	22.1	22.2	20.8	21.6	23.6	22.8
특별소비세	5.8	3.6	3.8	3.4	2.6	2.9	2.6	3.0	3.2	3.2	3.0	2.7	3.0	2.6	2.3	2.1	2.5
교통세	0.0	4.7	5.9	6.3	7.7	7.7	7.4	8.6	7.0	6.8	6.6	6.3	6.5	5.8	5.3	6.2	6.0
주세	3.1	2.5	2.5	2.0	2.1	2.2	1.7	2.0	2.0	1.8	1.7	1.6	1.5	1.3	1.3	1.3	1.3
담배소비세	4.7	3.0	2.7	2.5	2.7	2.2	2.0	2.0	1.7	1.6	1.8	1.5	1.6	1.4	1.4	1.5	1.3
인지세	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
GDP 비중																	
조세	17.8	18.1	18.4	18.0	17.5	17.8	19.6	19.7	19.8	20.4	19.5	18.9	18.9	20.2	19.8	18.8	18.3
국세	14.4	14.2	14.5	14.2	14.0	14.3	16.1	15.4	15.2	15.8	15.1	14.7	14.3	15.7	15.3	14.5	14.2
지방세	3.4	3.8	3.9	3.7	3.5	3.5	3.6	4.3	4.6	4.6	4.4	4.2	4.5	4.5	4.4	4.2	4.2
부가가치세	3.7	3.7	3.7	4.0	3.2	3.8	4.0	4.2	4.6	4.6	4.4	4.2	4.2	4.2	4.2	4.3	4.4
특별소비세	1.0	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4	0.5
교통세	0.0	0.8	1.1	1.1	1.3	1.4	1.5	1.7	1.4	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.0	1.2	1.1
주세	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
담배소비세	0.8	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
인지세	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

자료: 성명재·박명호·이성식·박종수(2012)

원자료: 국제통계연보(각 연도); 『지방세정연감』(각 연도)

마. 결론

본절에서는 지난 60여 년간 우리나라 소비세제의 주요 변천과정과 과세의 의의, 기능, 목적 및 성과, 위상 등을 살펴보았다. 경제발전 단계에 비추어 볼 때 우리나라 소비세 체계의 변천은 우리 사회·경제의 발전단계 및 성숙도 등에 따라 자연스럽게 발전해온 것으로 평가된다.

저개발 단계였던 기간에는 비교적 과세방식과 세원이 단순하고 분명하였던 방식으로 과세(예: 영업세)함으로써 징세비용이 낮고 비교적 납세순응도가 높은 방법으로 소비세 체계를 운용하였다고 할 수 있다. 경제개발 초기에는 소득세원·재산세원 등 여타 세원의 세수여건이 열악하여 정부 재정수입 확보에 어려움을 겪었는데, 각종 개별소비세의 세목들이 세수 확보에 상대적으로 크게 기여한 것이 높게 평가할 만하다. 물론 경제개발이 본격화되고 지속적으로 경제가 성장하면서 소득세, 법인세, 부가가치세 등의 세수비중이 빠르게 성장했으며 여타 세목의 과세기반이 확충되었다. 그 결과 (개별)소비세의 세수 확보 기능의 중요성은 점진적으로 축소되기 시작하였다. 비록 최근에는 부가가치세를 제외한 나머지 소비세 세목들의 세수규모는 과거에 비해 현저하게 축소되었지만, 소비세가 경제개발 연대에 정부세입에 기여한 기여도는 상당히 컸던 것으로 평가할 수 있다.

경제개발이 한창이었던 1970년 중반에는 높은 교육열·교육수준이라는 무형의 자산 위에 선진세제였던 부가가치세를 도입하여 우리나라 소비세의 위상을 한 단계 업그레이드하였을 뿐만 아니라 과세 근거자료를 생산할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다는 점에서 근거과세의 기반을 확립하고 장기적 관점에서 과표를 양성화하는 동시에 조세의 투명성도 크게 제고하였다는 점에서 높이 평가할 만하다.

개별소비세제의 경우에는 기간별로 과세대상과 세율을 중심으로 한 극적인 변신이 있었다. 본격적으로 경제개발이 추진되기 이전 시기부터 개별소비세제는 전통적으로 고가·고급품 위주로 고세율을 부과하는 사치세 성격으로 과세되었다. 이는 비단 물품세 또는 특별소비세로 이어지는 전통적인 고가품 위주의 개별소비세 과세뿐만 아니라 주류에 대해서도 고가주·고세율, 저가주·저세율 구조의 세율체계를 유지해 왔다. 이는 납세의식이 지금만큼 높지 못하였던 과거 시점에서 볼 때 납세순응도를 높이면서 소득재분배 효과를 기대하는 동시에 별다른 조세저항 없이 성공적으로 세수를 확보할 수 있게 해주었다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다.

아울러 지속적인 경제성장·발전의 결과로서 소비패턴의 고도화·대중화가 크게 진전된 시점에 이르러 소비세제의 기본 모습이 사치세로부터 탈피하는 등 새로운 모습으로 변신한 것 역시 높이 평가할 만하다.

그 밖에 경제구조가 고도화되면서 환경·보건·건강에 대한 관심과 환경개선의 필요성이 급증하면서 소비억제적 조세·환경적 조세로서 석유류세, 담배세 등이 개편된 것은 긍정적으로 평가된다. 다만 종량세 구조의 유류세와 담배세 등이 제때 세액이 조정되지 않아 시간이 경과함에 따라 실효과세율이 하락하게 된다. 이 부분에 대해서는 물가상승 효과를 세율에 반영하는 방안 등을 비롯하여 보다 근본적인 개편방향을 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 김진수·성명재·박정수·이성욱, 『담배소비세제의 국제비교와 정책방향』, 연구보고서 95-01, 한국조세연구원, 1995. 2
- 성명재, 『특별소비세 부담 분포 추정 및 과세체계 정비방안』, 정책보고서 99-04, 한국조세연구원, 1999
- _____, 『외환위기 발생 후 2년간의 소득·소비패턴 및 개인세부담의 변화 분석』, 연구보고서 00-02, 한국조세연구원, 2000
- 성명재·박명호·이성식·박종수, 『중장기 부가가치세제 개선방향』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2012
- 성명재·박형수·전병목, 『조세제도가 소득분배 및 자원배분에 미치는 효과 분석 및 시사점』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2004
- 성명재·장근호, 『특별소비세 세율 및 과세대상 정비방안: 식음료품을 중심으로』, 용역보고서, 1999
- 한국조세연구원, 『한국 조세정책 50년사』 제1권 제2편 제8장, 최광·현진권(편), 한국조세연구원, 1997
- 허경선·성명재·김승래, 『친환경에너지세제 개편을 위한 주요 쟁점 분석 및 세입·세출 개선방안 수립 연구』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2012

3. 1·2차 에너지세제 개편

가. 서론

본절은 석유류 관련세제의 구조와 석유류 소비구조 등의 추이를 살펴보면서 1990년대 말~2000년대 초에 단행되어 현행 에너지세제의 기본구조를 형성하였던 1·2차 에너지세제의 주요 내용을 고찰하고 공과를 평가함을 기본 목적으로 한다. 아울러 우리나라 에너지세제의 위상을 살펴보기 위해 간략하게 국제비교를 시도한다.

1·2차 에너지세제 개편의 주된 목적은 크게 두 가지였다. 하나는 유종 간 상대세율 격차 완화 및 상대가격구조의 왜곡 현상을 바로잡기 위한 것이었고, 다른 하나는 전반적으로 유류세율 수준을 상향조정함으로써 유류를 비롯한 에너지 전반에 대한 소비억제를 도모하는 것이었다. 특히 환경오염비용, 교통혼잡비용 및 에너지안보비용 등의 감축 등 에너지 사용으로 발생하는 사회적 비용을 에너지 가격에 내재화시키는 주요 정책수단으로 에너지세제를 인식하기 시작하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

1990년대 말 에너지세제 개편이 추진되기 전에는 유종 간의 세율 격차가 지나치게 크고, 커다란 세율 격차로 인해 비정상적인 가격구조가 유지되고 있었다. 유종 간의 커다란 상대가격 격차는 유종 간 과도한 소비대체 현상을 야기하여 유종별 에너지 수급구조 불안 및 환경 유해성 악화 등 부작용을 심화시켰다. 구체적으로는 다음과 같다. 당시 주로 대중교통수단 연료 및 난방연료 등으로 많이 소비되었던 경유에 대해서는 명목상으로도 매우 낮은 소비세율을 책정하였다. 뿐만 아니라 대부분 택시 및 장애인 자동차, 대여용 렌터카 등의 연료 등으로 소비되었던 LPG(부탄)에 대해서도 매우 낮은 세율을 적용하였다. 반면에 거의 대부분이 자가용 승용차의 연료유로 소비되었던 휘발유에 대해서는 비교적 높은 세율로 과세하였다. 이에 따라 휘발유와 경유·LPG 사이에는 상대가격 및 절대가격 모두 커다란 격차가 있었다. 이는 곧 연료유 간 소비대체 현상을 야기하여 유종 간 에너지 소비구조의 왜곡현상을 나타내었다.

연료유 간 소비대체로 인한 왜곡현상은 비단 유종 간 에너지 수급구조의 불균형 문제만 초래한 것이 아니라 당시의 상황하에서는 환경오염 배출 문제가 심각하였던

경유의 소비가 촉진된다는 점이 매우 우려되는 문제로 간주되었다. 최근에는 경유 제품의 품질 향상과 디젤 엔진기술의 눈부신 발전에 따라 경유의 환경오염물질의 배출 기여도가 크게 낮아졌지만, 당시에는 그렇지 않았기 때문에 환경오염 문제도 유종 간 소비대체로 인한 부작용을 더욱 심각하게 하는 요인이 되었다. 따라서 에너지세제 개편을 통해 세율구조를 개편하여 상대가격구조를 정상화함으로써 왜곡된 소비구조를 바로잡아야 할 필요성이 제기되었다.

그 밖에도 차종별 연료유 제한에 대한 규제 철폐를 고려 중이었던 것도 에너지세제개편을 단행하게 되었던 또 다른 주요 요인 중 하나였다. 불필요하거나 과도한 규제 철폐를 통해 산업경쟁력을 제고해야 한다는 시대적 필요성이 제기되었던 것이다. 그런데 유종 간 상대가격 격차가 매우 큰 상태에서 차종별 연료유 제한에 대한 규제가 철폐되면 유종 간 에너지 소비구조의 왜곡현상이 더욱 심화되면서 국민경제적 부담 증가 및 환경 악영향 등 부정적인 효과가 크게 증폭될 것이 우려되었다. 따라서 연료유 규제 철폐 이전에 유종 간 상대가격구조를 일정 범위 내로 조정할 필요성이 있었다.

아울러 경유 등 일부 유종의 경우 우리나라의 세율 및 가격 수준이 지나치게 낮았다. 비록 우리나라가 선진국에 비해 소득수준이 다소 낮기는 하지만, 우리나라의 인구밀도는 세계 최고수준에 이르고, 전 국토면적 중 산악지형의 비율이 70% 정도에 이르러 인구 1인당 가용 국토면적이 매우 협소하여 교통여건이 매우 열악하다는 점을 고려할 때 우리나라의 세율 및 유가는 상당히 낮은 수준이었던 것으로 평가된다. 휘발유의 경우에는 절대가격 수준이 OECD 선진국과 비교해 볼 때 당시 상위권 이기는 하였지만 에너지세의 상당 부분이 외부불경제 교정을 위한 외부비용을 포함한다는 점과, 우리나라의 외부비용이 상당수의 선진국보다 오히려 더 높다는 점을 감안하면, 경유뿐만 아니라 휘발유조차 가격조정의 필요성이 있었던 것으로 평가된다. 다만 경유와 LPG에 대한 세율조정 폭이 매우 컸기 때문에 휘발유는 1·2차 에너지세제 개편의 대상에서 제외되었다.

그 밖에 특히 1차 에너지세제 개편에서는 석유류에 대한 개별소비세의 과세가 전반적으로 미약하다는 점에 주목하여 과세대상의 확대 및 세율 상향조정에도 상당히 큰 무게를 두었다. 2차 에너지세제 개편에서는 수송용 연료유에만 초점을 맞추었던 점에 비추어 볼 때 1차 에너지세제 개편은 상대적으로 훨씬 더 광범위하게 진행되

었다. 다만 세율 인상이 가격 인상을 통해 국민생활 및 산업생산에 직접적으로 크게 영향을 미친다는 점을 우려하여 세율조정 수준이 상대적으로 과감하지 못한 부분이 있기는 하였으나, 에너지 전반에 대한 정책목표를 뚜렷하게 부각시킨다는 의미에서는 성과가 있었던 것으로 평가된다.

이상에서 간략히 살펴보았듯이 1·2차 에너지세제 개편은 산적한 에너지 관련 사회·경제적 현안을 해결하고자, 기존의 에너지세의 과세원칙, 즉 고소득층에 중과하고 대중·서민이 많이 소비하는 품목에 대해서는 비과세 또는 저율과세하는 사치세적인 성격의 과세원칙에서 과감하게 벗어나 유류 소비로 인해 야기되는 환경오염, 교통혼잡 등에 의해 초래되는 외부비용을 조세체계에 내재화시키기 위한 피구후생적 조세체계의로의 전환을 시도하였다는 점에서 의의가 있다. 물론 그와 함께 유종 간에 과도한 상대가격 격차로 인해 빚어지는 유종별 에너지 소비구조의 왜곡현상을 바로잡아 에너지 수급구조의 안정화를 도모하고자 한 것도 주요 요인 중 하나였다.

이처럼 1·2차 에너지세제 개편은, 에너지세제의 근간을 뒤흔들고 외부불경제 교정적 조세로서의 면모를 갖추기 위한 일종의 세제상의 구조조정이었다는 점에서 세제사에서 차지하는 그 비중과 중요성이 크다. 이에 본절에서는 우리나라 에너지세제 변천과정 속에서 1·2차 에너지세제 개편의 주요 내용을 짚어보면서 공과를 평가하고 정책시사점을 도출해보고자 한다.

본절의 구성은 다음과 같다. ‘나’항에서는 우리나라 에너지세제의 변천과정을 살펴본다. ‘다’항에서는 1·2차 에너지세제 개편을 단행하게 되었던 시대적 배경과 개편의 필요성을 짚어보고, 구체적인 개편내용을 살펴본다. ‘라’항에서는 에너지 가격 및 소비추이를 살펴보면서 1·2차 에너지세제 개편이 미친 영향에 대해 논의한다. ‘마’항에서는 1·2차 에너지세제 개편의 효과를 성과 측면에서 평가해보고, 그 영향으로서 1·2차 에너지세제 개편 전후의 시점에서 나타난 에너지 가격 및 세금구조의 변화를 국제비교 등을 통해 1·2차 에너지세제 개편의 의의와 시사점, 개선방향 등을 논의한다. ‘바’항에서는 본 절의 핵심내용을 정리하고 1·2차 에너지세제 개편의 성과와 정책과제를 간략히 논의하면서 결론을 맺는다.

나. 우리나라 에너지 관련 세제의 변천과 현황

1) 에너지 관련 소비세 체계의 구조

우리나라의 소비세 체계는 원칙적으로 모든 재화와 용역을 대상으로 10%의 단일 세율로 과세하는 부가가치세와, 특정한 재화와 용역을 대상으로 제한적으로 과세하는 개별소비세, 주세, 담배소비세, 교통·에너지·환경세 등이 있으며, 이들을 본세로 하는 교육세(지방교육세 포함), 주행세, 농어촌특별세 등의 부가세(surtaxes) 등이 있다. 그 외에도 내국세는 아니지만 수입품을 대상으로 과세되는 관세, 수입부담금, 판매부담금, 안전관리부담금(액화석유가스와 액화천연가스), 품질검사수수료, 전력산업기반부담금 등이 있다.

이 가운데 가장 규모가 큰 것은 교통·에너지·환경세이다. 교통·에너지·환경세는 휘발유와 경유에 과세되는 세금으로 연간 세수규모가 10조원을 초과할 정도로 세수규모(비중)가 크다. 교통·에너지·환경세는 목적세로, 교통시설특별회계, 환경개선특별회계, 에너지 및 자원시설특별회계, 광역·지역발전특별회계로 각각 80%, 15%, 3%, 2%의 세수가 배분된다. 2012년 7월 현재 교통·에너지·환경세의 세율은, 1리터당 휘발유 529원, 경유 375원이 과세되고 있다. 1리터당 개별소비세의 세율은 등유 90원, 중유 17원이고, 프로판, 부탄, LNG의 경우에는 1kg당 각각 20원, 275원, 60원의 종량세액이 과세되고 있다. 등유와 중유의 경우에는 개별소비세가 1리터당 각각 90원, 17원씩 과세되고 있다. 그 밖에 교통·에너지·환경세를 본세로 하여 세율 15%의 교육세와 26%의 주행세가 과세되고 있다. 교육세는 지방교육재정교부금, 주행세는 버스·택시·화물차 유가보조금 재원과 자동차세 인하로 인한 지방세수 감소분 보전을 위해 사용된다. LPG·부탄에 부과되는 판매부과금은 에너지 및 자원사업 특별회계에 전입된다.

석유제품에 대해서는 관세(3%)가 과세되고 있고, 원유와 석유제품(16원/리터), 천연가스(24,242원/톤)에 대해서는 수입부과금이 부과되고 있다. 고급 휘발유과 부탄에 대해서는 각각 1리터당 36원과 톤당 62,283원의 판매부과금이 부과되고 있다. LPG와 천연가스에 대해서는 안전관리부담금이 각각 1kg당 4.5원과 1m³당 3.9원씩 부과되고 있다. 전력산업기반부담금은 2011년 현재 3.7%의 요율로 부과되고 있다.

〈표 V-3-1〉 에너지세제 및 관련 부과금 현황(2011년 1월 현재)

		휘발유 (원/l)	경유 (원/l)	LPG(원/kg)		LNG (원/m³)	등유 (원/l)	중유 (원/l)	유연탄 (원/kg)	전력(원 /kwh)	에너지관련 회계/기금	
				부탄	프로판							
관세	기본	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	1%	-		
	할당	3%	3%	2%	2%	2%	3%	3%	-	-		
개별소비 세	기본	-	-	252	20	48.5	90	17	-	-		
	탄력	-	-	275	-	-	-	-	-	-		
교통· 에너지· 환경세	기본	475	340	-	-	-	-	-	-	-	교통(80%), 환특(15%), 에특(3%), 균특(2%)	
	탄력	529	368	-	-	-	-	-	-	-		
교육세		79	55	41	-	-	14	3	-	-		
지방주행세		138	96	-	-	-	-	-	-	-		
부가가치세											10%	
수입부과금		16	16	-	-	19.6	16	16	-	-	에특	
판매부과금		36 (고급)	-	62.28	-	-	-	-	-	-		
안전관리부담금		-	-	4.5	4.5	3.8	-	-	-	-		
품질검사수수료		0.47	0.47	0.03	0.03	-	0.47	0.47	-	-		
전력산업기반기금		-	-	-	-	-	-	-	-	3.7%	전산기금	

자료: 김승래, 2011

2) 유류 관련 개별소비세제의 변천

1977년 7월 특별소비세가 도입된 이후 일부 유종을 대상으로 개별소비세(excise tax 또는 excise duty)가 과세되어 왔다. 1980년대 초까지는 휘발유와 경유에 대해서만 과세되었으나, 1983년부터 석유가스가 과세되기 시작하였으며, 1994년부터 등유와 천연가스, 2001년부터는 중유가 과세대상에 추가되었다.

여타의 상당수 특별소비세 과세대상 품목에 대해서는 부가세(surtax)로서 교육세가 함께 과세되었으나 유류에 대해서는 부가세가 부과되지 않았다. 그러나 1996년 7월부터 휘발유, 경유, 등유에 대해 교육세가 부과되기 시작하였고 2001년 7월부터 중유와 수송용 부탄으로 교육세 과세대상이 확대되었다. 그 밖에 2000년부터 휘발유와 경유에 대해서는 주행세가 신설되어 추가적으로 과세되기 시작하였다.

1993년 말에는 「교통세법」이 새로 제정되면서 1994년부터 휘발유와 경유에 대한 개별소비세의 과세를 정지시키는 대신 교통세(현행의 교통·에너지·환경세의 전신)

를 과세로 대체하여 과세하기 시작하여 현재에 이르고 있다. 교통에너지환경세는 목적세로서 세수 전액이 4개의 특별회계로 귀속된다. 대부분의 세수는 교통과 환경 등의 분야에 투입된다.⁴⁾

우리나라의 유류 관련 개별소비세는 1995년 12월까지 증가세 과세체제로 과세되었으나, 1996년 1월부터는 현재와 같은 단순종량세 체계⁵⁾로 전환되어 현재까지 과세되고 있다.

증가세에서 종량세 과세체제로 전환한 것은 증가세 체계하에서는 국제 유가의 변동이 세율만큼 증폭되어 국내 유가의 변동이 극심해지고, 유가변동에 따라 세수규모도 등락이 심해 안정적인 세수 확보·예측이 어렵기 때문에 가격변동 요인을 축소하고 세수 안정화를 도모하기 위해서였다. 대부분의 선진국에서 유류세의 과세체제로서 종량세 체계를 유지하고 있었으며, 증가세 체계를 유지하였던 것이 국제적인 관점에서 이례적인 사례였다는 것도 체계 전환의 또 다른 이유였다.⁶⁾

다만 한 가지 차이가 있었던 점은 서구 선진국의 경우 대다수의 국가들이 종량세로 과세하면서도 물가나 가격 수준에 따라 종량세액을 연동하여 조정하는 물가연동 종량세 체계를 선택하고 있었던 반면 우리나라는 물가연동이 되지 않는 단순종량세 체계를 선택하였다는 것이다. 단기적으로는 그런 선택이 별 다른 영향을 주지는 않았지만 장기적으로 유류세 실효과세율(또는 소비자 판매가격 대비 세금비중)을 하락시키는 요인이 되고 있다는 점에서 현행 유류세 과세체계가 문제점 중 하나로 지적되고 있다.

4) 세수의 80%는 교통시설특별회계, 15%는 환경개선특별회계, 3%는 에너지 및 자원사업특별회계, 2%는 광역·지역발전특별회계에 각각 귀속된다.

5) 단순 종량세 체계란, 물가나 가격변동에 연동하여 종량세액이 조정되지 않고 일정금액에 고정되어 있는 종량세 체계를 일컫는다.

6) 종량세 체제로 전환하기 직전이었던 1994년 말에 휘발유에 적용되었던 증가세율은 190%였다. 정치경제학적 관점에서 볼 때 세율이 190%로 100%를 초과하여 단위당 세액이 과세대상의 과표(가격)의 두 배에 가까웠다는 것은 정책당국의 입장에서 상당히 부담스러운 요인이었다. 이런 요인도 암묵적으로 종량세 과세체제로 전환하게 된 또 다른 요인 중 하나인 것으로 추측된다.

〈표 V-3-2〉 유류 특별(개별)소비세 교통세·에너지·환경세 세율 변화 추이

(단위: %, 원/리터, 원/kg(LPG,LNG))

개정연도	휘발유						경유		등유		중유		석유가스			천연가스					
	유연		무연				기본	특례	탄력	기본	특례	탄력	프로판		부탄		탄력	기본	탄력		
	기본	탄력	기본	특례	탄력	기본							탄력	기본						탄력	기본
79.03.07	160	180	-	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
80.08.24	160	-	-	-	-	7	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
80.11.14	160	130	-	-	-	7	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
83.03.26	100	-	-	-	-	9	-	10	-	-	-	-	-	10	-	10	-	-	-		
87.06.09	100	-	100	-	85	9	-	10	-	-	-	-	-	10	8	10	-	8	-		
89.03.27	100	85	100	-	70	9	-	10	-	-	-	-	-	10	8	10	-	8	-		
91.07.01	100	120	100	-	-	9	-	10	-	-	-	-	-	10	8	10	-	8	-		
92.01.01	100	130	100	-	109	9	-	10	-	-	-	-	-	10	8	10	-	8	-		
94.01.01	-	-	150	-	-	20	-	-	10	-	-	-	-	10	8	10	-	8	10		
94.02.15	-	-	150	-	190	20	-	-	13	10	10	-	-	10	8	10	-	8	10		
94.07.15	-	-	150	-	170	20	-	-	10	-	-	-	-	10	8	10	-	8	10		
95.08.12	-	-	150	-	195	26	-	20	10	-	-	-	-	10	8	10	-	8	10		
96.01.01	-	-	345	-	-	40	-	-	17	-	-	-	-	18	-	18	-	-	14		
96.12.14	-	-	345	-	414	40	-	-	17	-	-	-	-	18	-	18	-	-	14		
97.01.01	-	-	345	-	414	48	-	-	25	-	-	-	-	18	-	18	-	-	14		
98.01.09	-	-	455	-	-	85	-	-	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40		
98.05.03	-	-	455	-	591	85	-	110	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40		
98.09.17	-	-	691	-	-	160	-	-	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40		
99.05.06	-	-	651	-	-	160	-	-	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40		
99.12.03	-	-	691	-	630	160	-	155	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40		
00.03.02	-	-	691	-	600	160	-	137	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40		
00.05.01	-	-	691	-	630	160	-	155	60	-	-	-	-	40	-	40	-	-	40		
01.01.01	-	-	630	-	-	276	-	-	231	-	-	-	-	40	-	704	-	-	40		
01.07.01	-	-	630	-	588	276	185	-	231	82	-	20	3	-	40	-	704	114	-	40	
02.01.01	-	-	630	-	588	276	191	-	231	82	-	20	3	-	40	-	704	114	-	40	
02.07.01	-	-	630	-	586	276	234	232	231	107	-	20	6	-	40	-	704	226	203	40	
03.07.01	-	-	630	-	572	276	-	261	231	131	-	20	9	-	40	-	704	323	297	40	
04.01.01	-	-	630	-	572	404	276	261	231	131	-	20	9	-	40	-	704	323	297	40	-
04.03.01	-	-	630	-	559	404	276	255	231	131	-	20	9	-	40	-	704	323	297	40	-
04.07.01	-	-	630	-	545	404	319	287	231	154	-	20	11	-	40	-	704	323	382	40	-
05.07.01	-	-	630	-	545	404	362	287	231	178	-	20	15	-	40	-	704	515	382	40	-
05.07.08	-	-	630	-	535	404	365	323	201	178	-	17	-	-	40	-	360	360	306	40	-
06.01.01	-	-	630	-	535	404	-	323	181	-	-	17	-	-	40	-	360	360	306	60	-
06.07.01	-	-	630	-	526	404	-	351	181	-	-	17	-	-	40	-	360	360	306	60	-
07.01.01	-	-	630	-	526	454	-	351	181	-	-	17	-	-	40	-	360	360	306	60	-
07.02.28	-	-	630	-	526	454	-	351	181	-	134	17	-	-	40	-	360	360	306	60	-
07.07.23	-	-	630	-	505	454	-	358	181	-	134	17	-	-	40	-	360	360	275	60	-

〈표 V-3-2〉의 계속

개정연도	휘발유						경유		등유		중유		석유가스			천연가스					
	유연		무연				기본	특례	기본	특례	기본	특례	탄력	프로판		부탄		기본	탄력		
	기본	탄력	기본	특례	탄력	기본								탄력	기본	탄력	기본			탄력	
08.01.01	-	-	630	-	505	454	-	358	90	-	63	17	-	-	40	28	360	360	275	60	42
08.03.10	-	-	630	-	525	454	-	372	90	-	63	17	-	-	40	28	360	360	252	60	42
08.03.28	-	-	630	-	525	454	-	372	90	-	63	17	-	-	20	28	360	360	252	60	42
08.09.26	-	-	475	-	525	340	-	372	90	-	63	17	-	-	20	28	360	360	252	60	42
08.10.07	-	-	475	-	514	340	-	372	90	-	63	17	-	-	20	14	360	360	252	60	42
09.01.30	-	-	550	-	525	391	-	372	104	-	63	20	-	-	20	14	290	290	275	60	42
09.02.04	-	-	550	-	529	391	-	375	104	-	63	20	-	-	20	14	290	290	275	60	42
10.01.01	-	-	475	-	529	340	-	375	90	-	63	17	-	-	20	14	252	252	275	60	42
10.02.18	-	-	475	-	529	340	-	375	90	-	-	17	-	-	20	-	252	252	275	60	-
10.12.27	-	-	475	-	529	340	-	375	90	-	-	17	-	-	20	-	252	252	275	60	-

- 주: 1. 1996.1.1부터 세율체계가 종가세에서 종량세로 개편되었음
 2. 수입·판매부과금의 경우, 리터당 36원의 범위 내에서 부과할 수 있도록 규정. 그러나 시행령에 의해 현재 부과, 적용되고 있는 액수는 등유, 경유의 경우 16원/ℓ, 고급휘발유는 36원/ℓ임. 또한 부탄은 62,283원/톤을, 천연가스는 24,242원/톤을 부과하고 있음
 3. 유류관련 부가가치세는 공급가액의 10%로 부과되고 있음
 4. 교육세는 1996.7.1부터 휘발유, 경유 및 등유에 대해 교통세액 및 특별소비세액의 15% 부과되고 있음. 중유 및 수송용 부탄에 대해서도 2001.7.1부터 특소세액의 15%로 교육세가 부과
 5. 2001.7.1부터 2006.6.30까지 유류의 특별소비세 및 교통세(휘발유, 경유) 기본세율 대신 各法 부칙의 「油類세율적용의 특례」에서 규정한 기본세율이 우선 적용됨. 기본세율에 특례에서 규정된 내용이 없으면, 해당 법령상의 기본세율 적용
 6. 가장 최근의 특례세율은 2010.2.18에 개정

〈표 V-3-3〉 주행세율의 변천

(단위: %)

기간	세율
2000. 01. 01 ~ 2001. 06. 30	3.2
2001. 07. 01 ~ 2002. 06. 30	11.5
2002. 07. 01 ~ 2003. 06. 30	12
2003. 07. 01 ~ 2003. 12. 31	14.95
2004. 01. 01 ~ 2004. 02. 29	17.5
2004. 03. 01 ~ 2004. 06. 30	18
2004. 07. 01 ~ 2005. 07. 07	21.5
2005. 07. 08 ~ 2006. 06. 29	24
2006. 06. 30 ~ 2007. 07. 22	26.5
2007. 07. 23 ~ 2008. 03. 09	32.5
2008. 03. 10 ~ 2008. 10. 06	27
2008. 10. 07 ~ 2009. 05. 20	30
2009. 05. 21 ~ 현재	26

〈표 V-3-4〉 석유류 관련 세수 추이

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
교통세	5,692,912	6,796,519	9,148,958	8,492,619	8,605,954	9,713,104	9,996,241	10,074,209	10,409,584	11,096,478	11,455,841	10,711,775	12,385,980	12,953,064
국내분	5,666,577	6,737,311	9,048,617	8,358,722	8,248,404	8,922,052	9,365,172	9,807,835	10,325,327	11,033,859	11,418,484	10,655,787	12,330,334	12,902,769
회발유	4,595,325	5,153,544	6,517,057	5,965,984	5,629,082	5,398,980	5,172,549	4,855,083	4,854,594	4,825,786	4,698,008	4,548,022	5,384,549	5,720,281
경유	1,071,252	1,583,767	2,531,560	2,392,738	2,619,322	3,523,072	4,192,623	4,952,752	5,470,733	6,208,073	6,720,476	6,107,765	6,945,785	7,182,488
수입분	26,335	59,208	100,341	133,897	357,550	791,052	631,069	266,374	84,257	62,619	37,357	55,988	55,646	50,295
특소세(유류)														
등유	230,973	382,466	683,430	597,506	580,380	741,918	797,835	945,297	900,645	621,422	489,971	301,615	342,721	420,044
중유					17,684	64,478	106,138	158,504	177,247	210,746	221,610	162,105	123,178	120,213
프로판					12,717	29,931	23,837	25,538	26,550	26,388	25,676	14,436	13,900	14,915
부탄					112,182	374,196	651,116	950,957	911,923	763,497	709,080	570,043	549,518	462,281
천연가스	147				-	-	-	4,749	15,061	20,145	15,405	10,732	21,426	24,425
부생유					4,142	16,576	22,002	26,386	26,891	24,156	20,469	8,401	8,765	10,757
주행세				253,836	541,996	1,063,385	1,265,787	1,750,477	2,292,532	2,709,847	3,263,083	3,081,364	3,287,071	3,169,108
교육세(유류)														
특소세교육세										240,932	214,795	161,385	154,473	153,001
교통세교육세									1,539,319	1,655,077	1,712,761	1,598,363	1,849,546	1,935,411

(단위: 백만원)

주: 범명 변경: 『교통세법』 → 『교통·에너지·환경세법』(2007년 1월)

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도
 행정안전부, 『지방세정연감』, 각 연도

3) 세수추이

〈표 V-3-4〉는 주요 세목별·유종별 세수추이를 나타낸다. 교통·에너지·환경세(휘발유 및 경유)의 세수는 2010년 13.0조원이 징수되었다. 교통·에너지·환경세에 부가되는 주행세와 교육세는 각각 3.2조원과 1.9조원이 징수되었다. 이는 휘발유와 경유로부터 총 18.0조원의 개별소비세제의 세수가 징수되고 있음을 의미한다. 등유, 중유, LPG와 액화천연가스로부터 징수되는 개별소비세의 세수는 부가세(surtaxes)를 포함하여 2010년 현재 총 1.2조원에 이른다. 따라서 우리나라의 유류세는 휘발유와 경유에 편중되어 있는 구조를 지니고 있음을 알 수 있다.

다. 1·2차 에너지세제 개편의 주요 내용

1) 1차 에너지세제 개편의 주요 내용

1차 에너지세제 개편은 2001년 7월부터 단행되어 2007년 7월 1일에 마지막으로 세율이 조정되는 것을 골자로 하였다. 개편 대상은 경유, LPG, 등유, 중유 등이었으며, 휘발유는 제외되었다. 이 중 휘발유, 경유, LPG(부탄)에 대한 세율개편은 〈표 V-3-5〉, 기타 유종의 경우에는 〈표 V-3-6〉에서 보는 바와 같다.

1차 에너지세제 개편의 정책목표는 에너지 과소비 억제(에너지 소비 절약), 유종간 상대가격 조정을 통한 에너지 공급구조의 안정화 및 이를 통한 환경오염 저감 등이었다. 특히 그 가운데 수송용 연료유와 관련해서는 휘발유:경유: LPG(부탄)의 상대가격구조를 종전의 100:47:26에서 100:75:60으로 조정하는 것이 핵심적인 정책목표였다. 당시에는 이미 유가가 자율화되어 있었기 때문에 상대가격 정책목표는 세제 개편안 제안 당시의 원가가 그대로 유지된다는 전제하에서 세율조정을 통해 소비자가격의 상대구조를 위와 같이 조정하겠다는 것을 목표로 하였다. 그러나 이윤 극대화를 위한 정유사의 가격정책은 각 제품별 세율 및 상대세율도 주요 출고가격 결정요인에 해당되기 때문에 세율을 조정하더라도 목표한 상대가격구조는 달성하기에는 원천적으로 무리가 있었다. 더욱이 정유사의 가격정책과 무관하게 소비세율의 변화만으로 상대가격구조를 달성하는 것은 무리였다. 다만 세율 격차가 지나치게 컸기 때문에 상기와 같은 목표를 설정하여 세율을 조정함에 따라 비록 목표한 상대가격 수준과는 상이하더라도 그에 근접한 결과가 나타나는 것을 목표로 하였다.

고 볼 수 있다.

발전용 연료로서의 LNG 소비비중 또는 난방연료 등으로의 비중도 상당히 높기 때문에 발전용 연료유인 중유와의 소비대체 가능성도 제기되었다. 따라서 세제 개편으로 인한 소비왜곡 현상을 완화·방지하기 위해 중유에 대하여 과세를 강화하였다. 또한 등유와 경유의 가격 격차로 인한 불법용도 변경을 방지하기 위해 등유세율도 인상하였다. 수송용 외의 석유류에 대한 세율이 상향조정된 것은 기본적으로 연료유 간의 대체가능성을 우려한 영향이 컸기 때문이다. 그밖에도 대기환경오염 기여도가 큰 중유 등에 대한 과세 강화를 통해 환경오염물질 배출을 억제하여 환경오염을 저감하고자 하는 목적의 중요성도 컸었다. 그러나 <표 V-3-3>에서 보듯이 에너지세제 개편에 따른 조정에도 불구하고 중유에 대한 세율은 2001년 이후 현재까지 리터당 3~20원 수준에 불과할 정도로 작았다. 따라서 세제 개편에 의한 가격정책을 통한 소비억제 효과를 기대하는 것에는 한계가 있었던 것으로 평가된다. 그러나 2000년대 이후 중유의 소비는 크게 감소하였다. 난방용·산업용 연료로서 중유에 대한 사용 규제가 강화되고, 발전원료로 원자력과 LNG 발전 비중의 증가하고, 대체연료로서 LNG의 소비가 크게 증가하면서 중유의 소비가 크게 억제되었다. 이에 따라 당시 중유의 공급과잉 상태가 나타나면서 가격정책의 필요성이 그만큼 작아진 것이, 타 유종에 비해 중유 세율이 상대적으로 높게 책정되지 않은 이유였던 것으로 평가할 수 있다.

에너지세제 개편을 추진하는 과정에서 경유와 LPG 등의 연료유에 대한 세율 및 가격이 크게 인상되면서 장애인 및 운수업계에서 비용 상승에 따른 조세저항이 극심하게 발생하였다. 조세저항을 무마하면서 에너지세제 개편을 성공적으로 완수하고자 이들을 대상으로 한시적으로 유가 인상분 중 일부를 유가보조금으로 지원하는 제도가 도입되었다. 보조금 지원 재원은 휘발유와 경유에 대한 주행세를 통해 충당하도록 하였다. 유가보조금 제도는 그 자체로서 에너지세제 개편의 실효성을 반감시키는 효과를 지녔다. 따라서 동 제도는 도입 당시 3년간 한시적으로 운용하는 것을 전제로 하였으나 조세저항 등과 여러 요인이 복합적으로 작용하여 폐지하지 못하고 2012년 현재까지도 지속되고 있다. 이로 인해 1차 에너지세제 개편을 통해 따른 실제 세부담이 증가한 경우는 LPG 및 경유 자가용 및 소형 자영트럭 운전자 등에 국한되고 있는 실정이다.

〈표 V-3-5〉 1차 에너지세제 개편에 따른 수송용 석유류 세율 변화

(단위: 원/리터)

세목/유종	2000년			2001년 7월 1일~		
	휘발유	경유	부탄	휘발유	경유	부탄
교통세(특소세)	630	155	23.36	588	185	66.58
교육세	94.5	23.25		88.2	27.75	9.99
지방주행세	20.16	4.96		67.62	21.28	
판매부과금	-	-		-	-	11.11
부가세	74.47	18.32	2.34	74.38	23.4	8.77
세금 계	819.13	201.53	25.7	818.2	257.43	96.44
세목/유종	2002년 1월 1일~			2002년 7월 1일~		
	휘발유	경유	부탄	휘발유	경유	부탄
교통세(특소세)	588	191	66.58	586	232	118.55
교육세	88.2	28.65	9.99	87.9	34.8	17.78
지방주행세	67.62	21.97		70.32	27.84	
판매부과금	-	-	11.11	-	-	15.18
부가세	74.38	24.16	8.77	74.42	29.46	15.16
세금 계	818.2	265.78	96.44	818.64	324.1	166.68
세목/유종	2003년 7월 1일~			2004년 1월 1일~		
	휘발유	경유	부탄	휘발유	경유	부탄
교통세(특소세)	572	261	188.64	572	261	188.64
교육세	85.8	39.15	28.3	85.8	39.15	28.3
지방주행세	85.51	39.02		85.51	39.02	
판매부과금	-	-	15.18	-	-	15.18
부가세	74.33	33.92	23.21	74.33	33.92	23.21
세금 계	817.65	373.09	255.33	817.65	373.09	255.33
세목/유종	2004년 7월 1일~			2005년 7월 1일~		
	휘발유	경유	부탄	휘발유	경유	부탄
교통세(특소세)	545	287	245.28	535	323	300.77
교육세	81.57	43.05	0	80.25	48.45	0
지방주행세	117.18	61.71		128.4	77.52	
판매부과금	-	-	15.18	-	-	15.18
부가세	74.38	39.18	26.05	74.37	44.9	30.08
세금 계	818.13	430.94	286.52	818.02	493.87	346.03
세목/유종	2006년 7월 1일~			2007년 7월 1일~		
	휘발유	경유	부탄	휘발유	경유	부탄
교통세(특소세)	526	351	178.71	505	358	160.6
교육세	78.9	52.65	26.81	75.75	53.7	24.09
지방주행세	139.39	93		164.12	116.35	
판매부과금	-	-	15.18			15.18
부가세	74.43	49.67	0	74.49	52.81	18.47
세금 계	818.72	546.32	220.7	819.36	580.86	218.35

주: 1. 부가가치세는 세전공장도가격을 제외한 내국세만을 대상으로 산정된 것임. 따라서 실제 부과세액은 세전공장도가격의 10%만큼 증가될 것임

2. 2006년 7월 이후는 주행세의 세율 인상(32.5%)을 반영했으며 유류세 총액이 당초 안과 동일하도록 탄력세율이 적용되었음

자료: 박용덕·마용선, 「수송용 석유류 조세체계 현황과 적정 개편방향」, 『에너지경제연구』, 2007
 원자료: 『대한민국 현행법령집』

〈표 V-3-6〉 1차 에너지세제 개편에 따른 수송용 외 석유류 세율 변화

(단위: 원/리터, 원/Kg(부탄))

	2001.7.1~ 2001.12.31	2002.1.1~ 2002.6.30	2002.7.1~ 2003.6.30	2006.7.1~ 2003.12.31	2004.1.1~ 2004.6.30
등유	82	82	107	131	131
중유	3	3	6	9	9
부탄	114	114	226	323	323
	2004.7.1~ 2005.6.30	2005.7.1~ 2005.12.31	2006.1.1~ 2006.6.30	2006.7.1~	
등유	154	178	205	231	
중유	11	15	17	20	
부탄	420	515	592	704	

자료: 영화조세통합, 『2001 조세편람』, 2001

2) 2차 에너지세제 개편의 주요 내용

2005년 1월에는 경유 승용차의 시판이 허용되었다. 이에 따라 경유 수요가 폭발적으로 증가하여 에너지 수급구조를 왜곡하고 환경오염물질 배출 증가를 통해 대기 환경오염을 가중시킬 우려가 심화되었다. 이에 선제적으로 대응하기 위해 정부는 수송용 유류가격에 대한 재차 조정의 필요성을 인식하게 되었고, 그에 따라 제2차 에너지세제 개편을 단행하였다. 보다 구체적으로는 경유 승용차의 생산·수입 허용에 따른 경유 소비의 급증으로 인한 환경오염 가중 문제를 완화·해소하기 위한 정책이 요구되었다. 눈부신 기술발전으로 최근에는 경유 자동차의 연비개선 및 환경유해물질·이산화탄소 배출의 현저한 감소로 인해 경유차량의 증가가 반드시 환경에 치명적으로 악영향을 미친다고 할 수는 없지만, 당시의 관점에서 볼 때 경유 차량의 증가는 세수일실은 물론이고 환경오염 측면에서도 우려되는 바가 컸다. 따라서 2차 에너지세제 개편은 경유 소비 급증을 우려하여 경유 세율에 대한 추가적인 상향조정과, 경유에 비해 상대적으로 청정연료로 인식되던 LPG(부탄)에 대한 세율 조정 목표를 다소 하향 조정하는 방향에서 이루어졌다.

개편안에서는 수송용 유류의 상대가격을 1차 에너지세제 개편 시의 100:75:60에서 100:85:50로 재설정하였다. 이에 따라 2005년 7월~2007년 7월 1일 동안의 에너지세제 개편은 2차 개편안에 따라 개편되었다.

2차 개편에서는 경유에 대한 상대가격 비율이 상향 조정되는 한편 LPG에 대한 상대가격 목표가 휘발유 대비 60% 수준에서 50% 수준으로 다소 완화되었다. 경유 상대가격 수준이 상향 조정된 것은 과도한 소비대체를 우려하였기 때문이다. 반면 LPG에 대한 목표 하향 조정은 LPG 가격 상승에 따른 LPG 차량 수요의 급격한 감소 등의 영향을 받은 것으로 추정된다.

〈표 V-3-7〉 2차 에너지세제 개편에 따른 수송용 석유류 세율 변화

(단위: 원/리터, %)

		1차 개편			개정안(2차 개편)		
		휘발유	경 유	LPG부탄	휘발유	경 유	LPG부탄
2004.10~2005.6	상대가격비	100	70	53	100	70	53
	소비자가격	1,365	962	730	1,365	962	730
	교통특소세	630	319	245	630	319	245
	(실행세율)	(545)	(287)	(223)	(545)	(287)	(223)
	유류세금	745	392	282	745	392	282
2005.7~	상대가격비	100	75	58	100	75	50
	소비자가격	1,365	1,026	800	1,365	1,025	686
	교통특소세	630	362	301	630	365	210
	유류세금	745	446	346	745	449	242
2006.7~	상대가격비	100	80	64	100	80	50
	소비자가격	1,370	1,097	871	1,370	1,098	686
	교통특소세	630	404	357	630	404	210
	유류세금	745	497	411	745	497	242
2007.7~	상대가격비	100	80	64	100	85	50
	소비자가격	1,370	1,097	871	1,370	1,165	686
	교통특소세	630	404	357	630	454	210
	유류세금	745	497	411	745	559	242

자료: 환경부 보도 참고자료, 2005. 6

라. 우리나라 에너지 가격 및 소비 추이

1) 가격 추이

지난 30여 년간 주요 유종별 가격 추이는 〈표 V-3-8〉에서 보는 바와 같다.

1·2차 에너지세제 개편이 이루어지기 전인 1980년대와 1990년대에는 주로 휘발

유에 대해서만 실효과세율이 높았을 뿐 나머지 유종의 경우에는 개별소비세제가 부과세되거나 또는 저율과세되었다. 아울러 유가는 정부고시에 의해 통제되었기 때문에 유가의 변동은 주로 국제 유가의 변동에 기인하였다고 볼 수 있다.

2000년대에 접어들면서 1·2차 에너지세제 개편이 단행되면서 경유와 LPG(부탄)의 세율이 크게 상향 조정되었으며, 등유와 중유도 소비대체 현상의 완화방지 등을 목적으로 세율이 다소 상향 조정되었다. 그에 따라 지난 30여 년간 가격 추이는 유종별로 매우 비대칭적인 모습을 보여주었다.

휘발유와 경우에는 1981년 대비 2010년의 가격이 평균 2.86배 상승하였다. 동 기간 소비자물가지수가 3.40배(29.451→100) 수준으로 상승한 것에 비해 오히려 휘발유는 지난 30여 년간 실질가격이 하락하였다고 할 수 있다. 그 이면에는 2000년 이후 현재까지 휘발유에 대한 소비세 세율의 종량세액 총액이 예전 수준에서 고정되어 있었기 때문이라고 할 수 있다.

반면에 경유는 1981~2010년 동안 가격이 6.11배 수준으로 대폭 상승하였다. 이는 1·2차 에너지세제 개편에 따라 세율이 대폭 상향 조정된 것과 관련이 깊다. 아울러 등유(보일러)와 병커C유가 각각 4.17배와 4.00배 수준으로 가격이 상승하였다. 반면에 프로판이나 승용차용 LPG(부탄)의 가격은 각각 2.14배와 2.34배로, 소비자물가지수보다 상승폭이 크게 낮았다(이상 <표 V-3-8> 참조).

1·2차 에너지세제 개편이 진행되었던 지난 10년간 휘발유와 경유의 가격과 소비자가격을 비교해 보았다. 그 결과 휘발유는 2001~2010년 동안 개별소비세의 총세율이 1리터당 745원으로 변동이 없었다.⁷⁾

반면 소비자가격은 1,280원에서 1,710원으로 33.6% 상승하였다. 세율 변동이 없었던 만큼 소비자가격의 변동은 전적으로 유가 변동 및 정유사들의 가격정책 변화에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 휘발유의 소비자가격 대비 개별소비세의 세금비중은 2001년 58.1%에서 2005년 51.9%, 2010년 43.6%로 계속 하락하고 있다.

7) 2008년 MB정부 출범 직후 한시적으로 세율이 인하되었는데 이는 예외적인 사안으로 볼 수 있다. 큰 틀에서는 지난 10년간 휘발유 총세율은 변화가 없었다고 보아도 무방하다.

〈표 V-3-8〉 유종별 가격 추이

(단위: 원/ℓ)

	휘발유		무연	보일러 등유	경유 (0.003%)	경질중유 (0.5%)	중유	B-C유 (1.0%)	프로판		부탄	
	고급	보통							원/kg ¹⁾	원/m ³ ²⁾	일반용 원/kg ³⁾	자동차 원/리터 ⁴⁾
1981	976.1	697.7	-	257.7	249.5	209.4	200.2	193.1	848.0	406.6	740.2	407.0
1986	808.9	587.5	-	249.2	238.3	187.3	165.6	147.9	605.9	282.9	502.3	272.6
1990	-	383.5	383.5	191.3	179.0	130.9	105.8	87.4	415.0	133.1	293.0	126.3
1996	792.9	675.9	675.9	314.3	294.1	193.6	159.3	129.9	510.0	211.5	330.0	-
1997	-	-	838.7	373.5	376.2	248.9	-	196.1	599.0	303.4	417.8	-
1998	-	-	1,122.0	498.2	552.2	327.1	-	262.7	815.0	511.4	620.0	-
1999	-	-	1,192.1	445.6	522.2	260.6	-	232.5	678.3	1,396.8	483.3	282.2
2000	-	-	1,248.5	545.0	612.9	351.2	-	294.3	809.3	1,682.0	614.3	358.7
2001	-	-	1,280.0	574.0	644.6	368.2	-	309.7	918.5	2,317.1	755.1	439.9
2002	-	-	1,296.1	553.5	677.6	360.1	-	322.8	887.3	2,206.8	639.3	457.8
2003	-	-	1,294.8	640.0	772.0	401.7	-	339.2	980.0	2,191.3	698.5	567.4
2004	-	-	1,365.3	757.5	907.9	469.7	-	367.0	1,050.2	2,193.9	750.6	673.9
2005	-	-	1,432.3	873.7	1,079.7	566.4	-	420.2	1,131.5	2,336.4	807.1	723.4
2006	-	-	1,492.4	936.2	1,228.2	641.9	-	489.4	1,242.7	2,575.2	889.3	747.9
2007	-	-	1,525.8	936.5	1,272.7	-	-	484.1	1,330.5	2,761.1	931.3	773.7
2008	-	-	1,692.1	1,238.6	1,614.44	-	-	698.0	1,789.9	3,610.8	1,342.9	1,009.0
2009	-	-	1,600.7	974.8	1,397.5	-	-	718.7	1,577.2	3,323.9	1,191.0	828.7
2010	-	-	1,710.4	1,075.2	1,502.8	-	-	772.8	1,812.7	3,557.4	1,320.3	952.2

주: 1) 1999년 이전 자료는 프로판(일반용)의 판매소 판매가격

2) 1999년 이전 자료는 프로판(도시가스용)의 정유사 판매가격

3) 1999년 이전 자료는 부탄(일반용)의 충전소 판매가격

4) 1999년 이전 자료는 부탄(도시가스용)의 정유사 판매가격이며, 단위는 원/kg

1. 1999년 이후 자료는 용기판매, 체적판매, 용기충전, 충전 등으로 LPG가격 모니터링 자료임(프로판 1m³=1.9625kg, 1kg=0.51m³, 부탄 1kg=1.7129ℓ, 1ℓ=0.588kg)

2. 2008년 B-C유는 B-C(0.3%), B-C(0.5%), B-C(1.0%), B-C(2.5%), B-C(4.0%)의 평균 가격임

자료: 석유공사 www.petronet.co.kr, 국가에너지통계종합정보시스템

지식경제부·에너지경제연구원, 『에너지통계연보』, 각 연도

경유의 경우에는 2001~2010년 동안 소비자가격이 645원에서 1,503원으로 133.0% 상승하였고 세율은 209원에서 518원으로 147.8% 상승하였다. 소비자가격 대비 개별소비세의 세금비중은 32.4%에서 34.5%로 소폭 상승하였다. 이는 세부담 증가율이 유가상승률보다 조금 더 높았음을 의미하지만 세금비중이 큰 차이를 보이지 않는 것은, 1·2차 에너지세제 개편을 통해 경유에 대해 종량세율이 대폭 조정된 것으로 보기에 미흡하다고 평가할 수 있다. 왜냐하면 만약 과세체계가 종량세가 아닌 증가세 체제였다면 굳이 별다른 조치를 취하지 않았더라도 1·2차 에너지세제 개편을 통해 경유의 종량세율을 조정할 것과 비슷한 정도를 나타낼 수 있었을 것이기 때문이다.

이는 1·2차 에너지세제 개편의 문제점 중 하나로 앞에서 지적하였던, 물가연동장치가 부재함을 따라 나타나는 대표적인 문제점 중 하나로 인식할 수 있다. 1·2차 에너지세제 개편에서 경유 등에 대한 종량세율 조정의 충격을 완화하고자 휘발유 세율을 고정시켰던 것은 오히려 실질가치 측면에서 휘발유 세율을 사실상 지속적으로 인하하였음을 인정하지 않을 수 없다. 이는 에너지세제 개편의 기본목적 중 하나였던 유류(에너지) 소비 억제의 취지와도 배치되는 것으로 볼 수 있다. 이는 곧 현재의 에너지세제 구조가 향후에도 개편 없이 지속되는 경우에는 외부불경제 축소를 주된 목적으로 하는 유류세제의 기능이 더욱 약화될 것으로 우려된다. 따라서 유류를 비롯하여 에너지 전반에 대한 세제를 근본적으로 개편할 필요성이 매우 큰 것으로 판단된다.

〈표 V-3-9〉 가격 대비 유류세 비중 추이 1(부가가치세 제외)

(단위: 원/ℓ, %)

구 분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
휘 발 유	가격	1,280	1,269	1,295	1,365	1,432	1,492	1,526	1,692	1,601	1,710
	세율	745	745	745	745	745	745	745	683	745	745
	세금비중	58.1	58.6	57.4	54.5	51.9	49.9	48.8	39.6	46.6	43.6
경 유	가격	645	678	772	908	1,080	1,228	1,273	1,614	1,397	1,503
	세율	209	268	317	366	420	473	512	480	520	518
	세금비중	32.4	39.6	41.0	40.2	38.9	38.5	40.0	29.2	37.1	34.5

주: 2008~2010년의 경우 경유에 1~2% 혼합된 바이오디젤 면세 반영(반영 전 484→528→528원/ℓ)
자료: 기획재정부

〈표 V-3-10〉 가격 대비 유류세 비중 추이 2

(단위: 원/ℓ, LPG프로판 원/kg, LNG 원/m³)

구 분	휘발유	경유	부탄	등유	중유	프로판	LNG
소비자가격(①)	1,825	1,622	1,068	1,196	768	2,009	827
유류세 계(②)	745	518	221	104	20	20	48
유류세 비중(②/①, %)	41	32	21	9	3	1	6
VAT 포함 세금합계(③)	912	666	318	212	89	203	124
총 세금 비중 (③/①, %)	50	41	30	18	12	10	15

주: 2011년 1월 평균 가격 기준(단, 중유는 2010. 12 대리점 판매가격 기준)
 자료: 기획재정부

2) 소비추이

〈표 V-3-11〉에서 보듯이 에너지세제 개편이 단행되었던 2000년 초와 비교해 볼 때 휘발유와 경유, LPG의 소비는 증가한 반면 등유와 중유의 소비는 감소하였다.

휘발유의 소비가 증가한 것은 국제 유가 상승에도 불구하고 세율이 고정되어 소비자가격 상승률이 소비자물가 상승률보다 낮아 실질가격이 하락한 데 기인한다. 아울러 소득수준 또한 지속적으로 증가하여 실질구매력이 상승한 데 따른 소득효과도 작용한 것으로 추정된다. 한편 같은 기간 동안 가짜 휘발유의 유통이 극성을 부리고 있는 현실을 감안하면, 가짜 휘발유까지 포함한 휘발유 소비는 상당히 크게 증가한 것으로 평가할 수 있다.

경유는 1차 에너지세제 개편 이후 오히려 소비가 증가하였다가 2000년대 말부터 수요가 조금 감소하였다. 2000년대 중반에 소비가 증가한 것은 경유 승용차 허용 및 경유 SUV 차량 급증에 따른 것으로 보인다. 이는 휘발유 차량에서 경유 차량으로의 대폭적인 수요 이동도 한 몫을 한 것으로 추측된다.⁸⁾ 2000년대 말 경유 소비가 감소한 것은 국제유가 급등, 세계경제위기로 인한 급속한 경제위축, 가짜 경유 성행 등에 따른 것으로 추정된다.

등유의 소비는 대폭 감소하였다. 여러 가지 원인이 있지만, 에너지세제 개편에 따라 등유의 세율과 가격이 인상된 반면, 전기가격이 낮은 수준에 오랫동안 머물고 있어 난방수요가 등유에서 대폭 전기로 대체된 요인이 큰 것으로 판단된다.

8) 휘발유 차량에서 경유 차량으로의 수요 이동에도 불구하고 소득효과 등에 휘발유 자동차 자체에 대한 수요 증가, 대형차 선호도 증가 등의 효과가 대체효과를 압도하였던 것으로 추정된다.

〈표 V-3-11〉 유종별 소비 추이

(단위: 천Bbl)

	에너지유(Fuel Oil)										LPG			비에너지유(Non-Fuel Oil)				
	총계	계	휘발유	등유	경유	경질중유	중유		항공유(Jet Oil)		계	프로판	부탄	계	납사	용제	아스팔트	
							벵키-B	벵키-C	소계	제트A-1								제트P-4
1996	721,065	499,960	67,971	73,662	172,406	3,179	1,657	163,236	17,849	17,198	651	68,442	47,608	20,834	152,662	141,273	664	10,726
1997	793,899	507,217	71,358	85,025	166,790	2,760	1,615	160,367	19,302	19,298	-	71,623	49,167	22,455	215,059	194,918	785	11,958
1998	670,278	370,853	61,089	61,457	120,372	2,231	1,284	107,130	17,290	17,287	-	67,992	43,142	24,850	231,433	213,860	578	9,851
1999	719,657	405,864	63,879	76,928	126,072	2,826	1,513	116,271	18,375	18,375	-	77,007	47,181	29,826	236,786	218,908	735	10,296
2000	742,557	409,673	62,382	69,909	129,429	2,966	1,436	125,319	18,230	18,230	-	84,688	46,921	37,768	248,196	229,046	736	10,289
2001	743,667	404,727	62,707	61,707	132,168	2,714	1,510	123,848	20,073	20,073	-	84,376	41,224	43,152	254,564	233,293	794	11,033
2002	762,868	402,143	64,078	58,464	138,045	2,956	1,636	116,907	20,057	20,057	-	91,415	44,825	46,590	269,310	245,309	1,271	10,350
2003	762,941	395,124	60,485	52,874	145,366	2,692	1,768	111,361	20,578	20,576	-	88,605	40,724	47,881	279,212	252,417	2,703	10,550
2004	752,329	371,242	58,151	43,090	143,799	2,303	1,706	100,968	21,225	21,225	-	88,432	37,979	50,453	292,655	262,871	3,894	11,668
2005	761,080	367,053	59,561	39,392	142,529	2,361	1,793	96,359	25,058	25,058	-	91,668	39,747	51,921	302,359	273,250	4,380	10,486
2006	765,521	355,880	59,874	31,450	142,433	2,358	1,622	92,912	25,231	25,231	-	93,452	38,732	54,720	316,189	287,003	4,753	10,813
2007	794,946	352,955	62,500	26,172	145,327	2,218	1,563	89,028	26,147	26,147	-	97,143	39,131	58,012	344,848	316,857	3,879	10,889
2008	760,641	320,153	62,937	27,659	134,513	1,974	1,346	66,677	25,046	25,046	-	101,881	38,841	63,039	338,607	311,368	3,330	9,927
2009	778,480	319,865	65,872	25,991	132,308	2,078	1,289	66,065	26,263	26,261	-	106,320	43,264	63,056	352,295	322,622	3,199	12,484
2010	794,278	326,416	68,931	29,354	134,648	2,047	1,344	61,903	28,190	28,185	-	105,175	45,828	59,347	362,688	331,849	4,298	11,115

주: 1997년 이후 비에너지유계에 윤활유, 파라핀왁스, 석유코크, 기타 제품 포함

자료: 석유공사 www.petronet.co.kr, 국가에너지통계종합정보시스템

3) 자동차 수요에 미친 영향

〈표 V-3-2〉에서 보듯이 휘발유에 대한 유류세율(리터당 총액 기준)은 2000년 이래 현재까지 745원이다.⁹⁾ 즉, 10여 년 이상 휘발유세는 물가상승률에 반비례하여 실질세율이 하락하였다. 이는 사실상에 감세에 해당되며 따라서 소비자 판매가격 대비 유류세 비중도 2001년 58.1%에서 2010년 43.6%로 지속적으로 하락하였다. 이는 국제 유가 등의 변동에 의한 실질가격 상승요인이 있었지만 종량세액이 물가에 연동하여 조정되지 못함에 따라 휘발유의 상대가격이 하락하는 결과를 가져왔다. 이는 가격효과에 의한 수요량 증가 및 지난 10여 년 동안의 실질소득 증가에 의한 소득효과로 인한 수요증가 요인이 복합되어 휘발유 차량이 폭발적으로 증가하는 결과를 초래하였다. 〈표 V-3-12〉에서 보듯이 휘발유 승용차의 연간 신규등록대수가 1999년 54.3만대에서 2011년 86.0만대로 대폭 증가한 것이 이를 반증해주고 있다.

1·2차 에너지세제 개편의 직접적인 발단은 승용차 연료유 자율화 문제였다. 경유 차량은 에너지세제 개편의 발단이 되었던 승용차 연료유 규제의 완화에 힘입어 수요가 급속히 증가하였다. 2001년 이래 RV차량의 차종 변경(승합차→승용차) 등의 영향에 따라 2001년부터 경유 승합차 신규등록이 크게 감소한 대신 경유 승용차 신규등록 실적은 크게 증가하였다. 그런데 양자를 합한 증가율은 통상적인 증가율을 크게 상회하는데 이는 바로 경유 차량에 대한 수요증가에 기인한다.

〈표 V-3-12〉에 나타난 정보만으로 1·2차 에너지세제 개편을 통해 자동차 연료유의 소비대체 현상이 얼마나 많이 나타났는지를 분석하기는 쉽지 않지만 연료유 규제의 완화가 자동차 연료 선택권에 미친 영향이 매우 컸음은 분명하다. 이는 곧 승용차 연료유 자율화 문제가 에너지 수급구조에 얼마나 큰 영향을 미칠 것인지에 대한 사전 예측과 그 예측에 따른 에너지세제 개편이 얼마나 절실히 필요하였는지를 반증하는 하나의 증거로 볼 수 있다. LPG에 대한 연료규제도 2001년부터 완화됨에 따라 LPG 승용차의 수요가 대폭 확대되었다. 다만 RV 차량이 아닌 일반 세단형 승용차에까지 경유 사용이 허용되면서 2004년부터는 LPG 차량의 증가추세가 현저히 둔화되었다.

9) 2008년 이명박 정부 출범 시에 한시적으로 683원으로 인하한 적이 있으나 구조적인 개편은 아니었다.

〈표 V-3-12〉 차종별·연료유별 차량 신규등록 추이

(단위: 대)

	승용차					승합차			화물차			특수차	
	LPG	경유	휘발유	HEV 휘발유	HEV LPG	LPG	경유	휘발유	LPG	경유	휘발유	경유	LPG
1999	88,718	20,386	543,023			151,255	132,635	941	32,308	253,568	649		
2000	98,066	9,792	529,776			300,056	178,504	1,524	28,538	286,282	169		
2001	220,423	231,408	557,459			7,667	56,963	7	20,201	316,633	25		
2002	224,097	406,871	595,975			13,191	60,014	47	11,342	287,900	38		
2003	155,393	335,347	492,750			5,378	39,387	47	6,507	284,345	229	4,462	76
2004	92,781	239,866	317,302			5,179	31,638	60	5,795	156,629	197	3,432	
2005	137,762	248,999	505,670			6,333	48,594	65	7,385	181,679	245	2,977	
2006	174,371	238,926	518,628			7,179	48,013	79	8,862	170,438	193	3,503	
2007	165,179	241,133	591,946			3,126	57,049	29	2,233	190,081	162	4,970	
2008	160,755	176,628	678,732	519		9,281	46,131	40	8,833	155,601	202	3,846	
2009	135,027	225,445	852,837	1,122	5,952	6,779	50,851		8,650	163,841		2,832	
2010	156,188	229,227	843,097	2,260	6,202	4,807	57,473		11,116	188,373		3,958	
2011	145,488	267,784	860,499	15,646	3,725	4,123	61,786		10,602	203,084		5,522	

주: HEV: Hybrid Electric Vehicle

자료: 한국자동차산업협회, 「국내자동차 신규등록 현황」, 각 월

4) 에너지 소비구조

가) 부문별 에너지 소비

2010년 현재 우리나라는 석탄 1.19억톤, 석유 7.9억배럴, 천연가스 3,300만톤, 수력과 원자력 각 6,472GWh와 원자력 148,590GWh 등을 소비하고 있다. 이들을 열량 기준으로 환산하여 소비비중을 산출해보면 석유가 전체의 39.7%로 압도적으로 비중이 높고, 석탄이 28.9%, 천연가스 16.4%로 그다음을 잇고 있다. 나머지 수력과 원자력 및 신재생에너지는 도합 15.0%의 비중을 나타내고 있다. 이런 소비구조를 볼 때 우리나라의 석유 의존도가 매우 높음을 알 수 있다.

에너지세제 개편 기간을 전후하여 에너지 소비추이를 살펴보자.

두 차례의 에너지세제 개편이 완료된 2007년의 경우 개편 이전인 1999년에 비해 석유류 소비는 10.5%(7.2억배럴 → 7.9억배럴) 증가하는 데 그쳤다. 8년의 시차와 소득 증가에 따른 수요증가 효과를 감안할 때 소비증가율이 10.5%에 불과한 것은 에너지세제 개편에 따른 가격효과로 인한 수요량 감소효과가 상당히 크게 나타났음을 시사한다. 같은 기간 동안 여타 에너지원의 소비증가율이 석탄 59.2%(5,900만톤 →

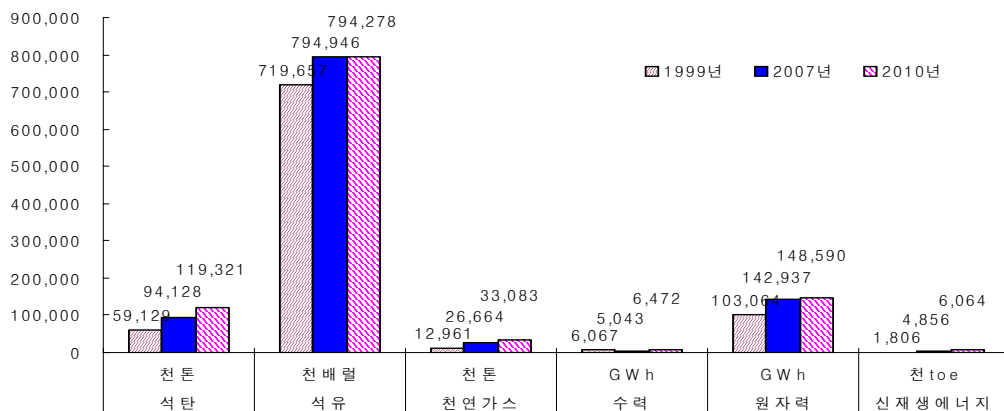
9,400만톤), 천연가스 105.7%(1,300만톤→2,700만톤), 원자력 38.7%(103TWh→143TWh)에 이를 정도로 에너지 소비증가율이 고공행진을 했었던 것과 크게 대조를 이룬다. 1·2차 에너지세제 개편에 따른 소비억제 효과가 상당한 정도 유의미한 효과를 나타내었음을 이로부터 간접적으로 유추할 수 있다.

2007~2010년 사이에 석유 소비는 0.1% 감소하였다. 에너지세제 개편이 종료되어 종량세액의 변화(상향 조정)가 없었지만, 국제 유가의 폭등과 세계적 금융위기로 인한 극심한 경기침체 등이 영향을 미쳐 석유류 소비는 정체되었던 것으로 판단된다. 그러나 같은 기간 동안 여타 에너지원은 소비가 크게 증가하였다. 석탄, 천연가스, 신재생에너지 등이 각각 26.8%, 24.1%, 24.9%씩 소비가 증가한 것을 보면 석유소비가 정체된 것은 이례적이다. 다만 한 가지 여타 에너지원에 비해 그 기간 동안 유가가 훨씬 더 크게 폭등하였다는 차이가 있다. 이는 곧 석유소비와 가격 사이에 뚜렷한 부(-)의 상관관계가 있음을 시사해 준다고 할 수 있다.

위와 같은 에너지원별로 소비증가율이 차이를 보임에 따라 에너지 소비구조(점유율)는 크게 변화하였다. 1·2차 에너지세제 개편 이전(1999년)에는 석유소비 비중이 53.6%였으나 에너지세제 개편 및 국제 유가 폭등, 세계경제위기 등의 여파로 2010년에는 39.7%로 크게 하락하였다.

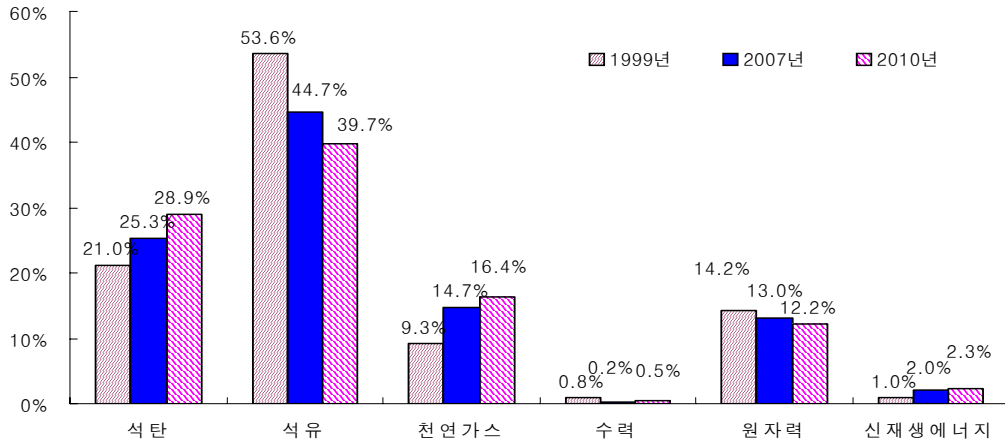
원자력의 경우 절대 소비량은 증가하였으나 소비비중은 14.2%에서 12.2%로 소폭 하락하였다. 반면 석탄은 21.0%에서 28.9%, 천연가스는 9.3%에서 16.4%로 대폭 소비비중이 상승하였다(이상 [그림 V-3-1], [그림 V-3-2] 참조).

[그림 V-3-1] 1차 에너지원별 소비



자료: 『에너지통계연보』, 2011

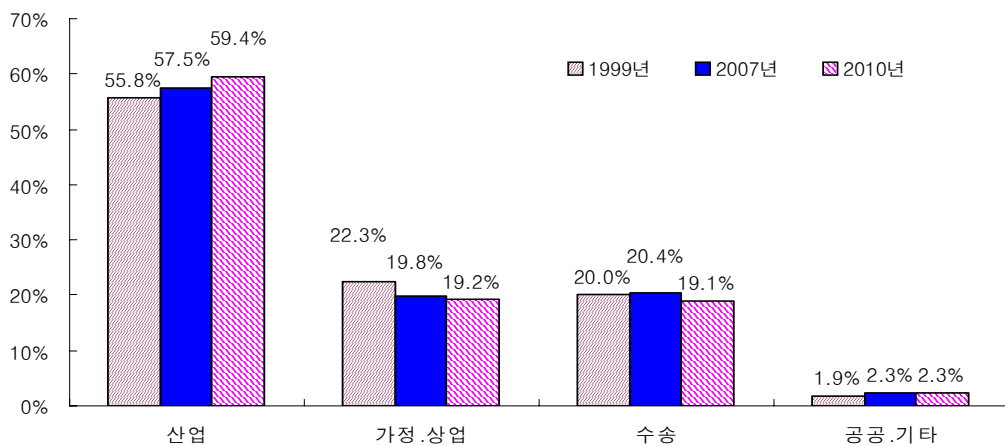
[그림 V-3-2] 1차 에너지원별 소비비중(열량 기준)



자료: 『에너지통계연보』, 2011

에너지를 소비하는 부문은 주로 산업이 약 60%를 차지하며 가정·상업과 수송부문이 각각 약 19% 수준을 차지하고 있다. 기간에 따라 부문별 소비비중이 다소 변하기는 하였지만 그 정도는 크지 않은 편이다. 산업부문에서의 에너지 소비비중이 높은 것은 우리 경제의 구조가 제철, 석유화학 등 에너지 다소비산업의 비중이 높은 것과 관련이 깊다(이상 [그림 V-3-3] 참조).

[그림 V-3-3] 부문별 에너지 소비비중(열량 기준)



자료: 『에너지통계연보』, 2011

나) 가계의 유류세 부담 구조

본항에서는 우리나라 일반 가계의 에너지세 부담구조를 살펴본다. 이해를 돕기 위해 가계가 직접 부담하는 주요 세목과 부담구조를 병렬하여 고찰해 본다.

분석을 위해 1999년, 2007년, 2010년의 통계청 「가계동향조사」 원시자료를 사용하였다. 2010년 현재 우리나라 가구의 가구당 평균 세부담액은 소득세(근로소득세+종합소득세) 140만원, 부가가치세 148만원, 교통에너지세 43만원, 주세, 개별소비세, 담배세가 각각 3만원, 13만원, 11만원인 것으로 추정된다. 우리나라에서 단일 세목으로 부가가치세가 가장 세수규모가 큰 것을 반영하듯이 부가가치세 부담이 가장 크게 추정되었다. 휘발유와 경유의 두 가지 재화에 과세되는 교통·에너지·환경세(교육세·주행세 등 부가세의 부담 포함) 부담이 가구당 평균 43만원에 이른다는 것은 부가가치세나 소득세 부담 수준보다는 다소 낮지만 이들 세목이 우리나라의 조세 중 가장 중요성이 큰 기간세라는 점을 고려할 때 교통·에너지·환경세가 가계에 미치는 영향이 매우 크다는 점을 시사한다.

두 차례의 에너지세제 개편에 따라 경유세율이 대폭 상향 조정되었음에도 불구하고 가계의 교통·에너지·환경세 부담은 1999~2010년 동안 오히려 소폭 감소(45.9만원→42.8만원)하였다. 이는 자동차 보유대수 증가와 석유소비 증가에도 불구하고 가격상승에 의한 수요량 감소 효과가 크고, 자동차 제작기술 발전에 의한 연비 개선, 세율이 높은 휘발유에서 경유로의 연료소비 대체현상 등이 복합적으로 작용하였기 때문인 것으로 판단된다. 반면에 같은 기간 동안 소득세와 부가가치세 부담은 각각 73.4만원과 81.4만원에서 140.0만원과 148.1만원으로 크게 증가하여 교통·에너지·환경세와 대조를 이룬다(이상 [그림 V-3-4] 참조).

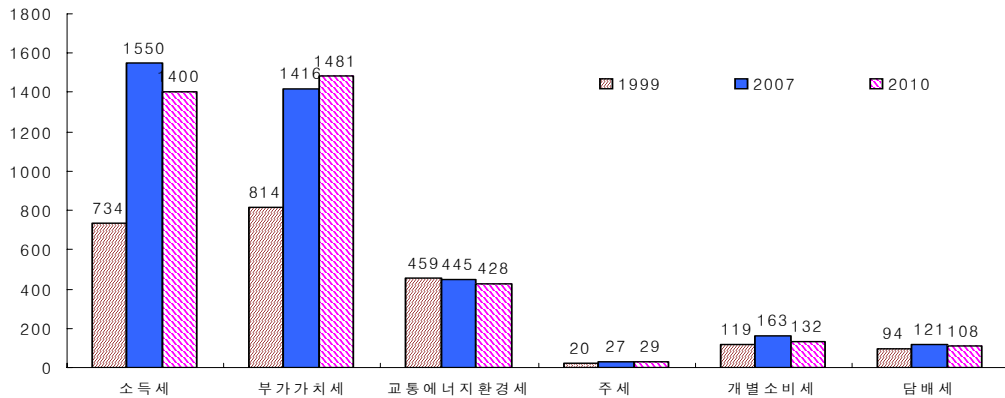
가계의 총소득 대비 세부담액의 비율을 실효세부담률이라고 정의하자. 2010년 현재 교통·에너지·환경세의 실효세부담률은 1.0%이다. 이는 유류 구입을 위해 지출하는 금액 가운데 총소득의 1%에 해당하는 만큼을 유류세로 부담함을 의미할 정도로 교통·에너지·환경세의 비중과 위상이 작지 않음을 시사해준다.

앞에서 살펴보았듯이 1999~2010년 기간 동안 소득세와 부가가치세는 가구당 평균 세부담이 크게 증가하였지만 교통·에너지·환경세는 오히려 절대 세부담액이 소폭 감소하였다. 이에 따라 총소득 대비 실효세부담률은 소득세와 부가가치세가 각각 2.86%와 3.17%에서 3.41%와 3.60%로 상승하였지만, 교통·에너지·환경세는

1.78%에서 1.04%로 크게 하락하였다.

[그림 V-3-4] 우리나라 가계의 주요 세목별 평균 세부담

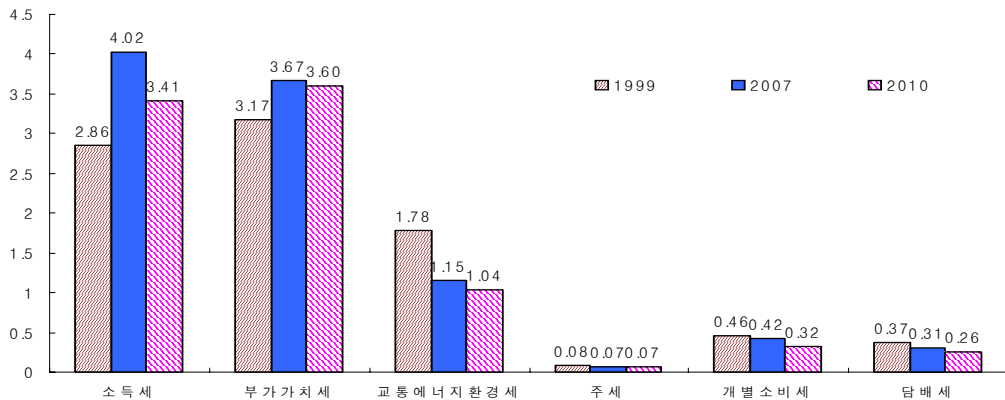
(단위: 천원)



주세와 담배세 등은 같은 기간 동안 가구당 평균 세부담은 소폭 증가하였지만 총 소득 대비 실효세부담률은 소폭 하락하였다. 주류와 담배의 경우 소득탄력성이 낮기 때문에 실효세부담은 점차 낮아지고 있는 것으로 판단된다. 이와 달리 석유류의 경우에는 술·담배보다는 소득탄력성이 높지만 에너지세제 개편에 따른 경유세율 인상, 국제유가 상승, 유류간 소비 대체 등이 원인이 되어 교통·에너지·환경세의 실효세부담률이 하락하였다고 할 수 있다(이상 [그림 V-3-5] 참조).

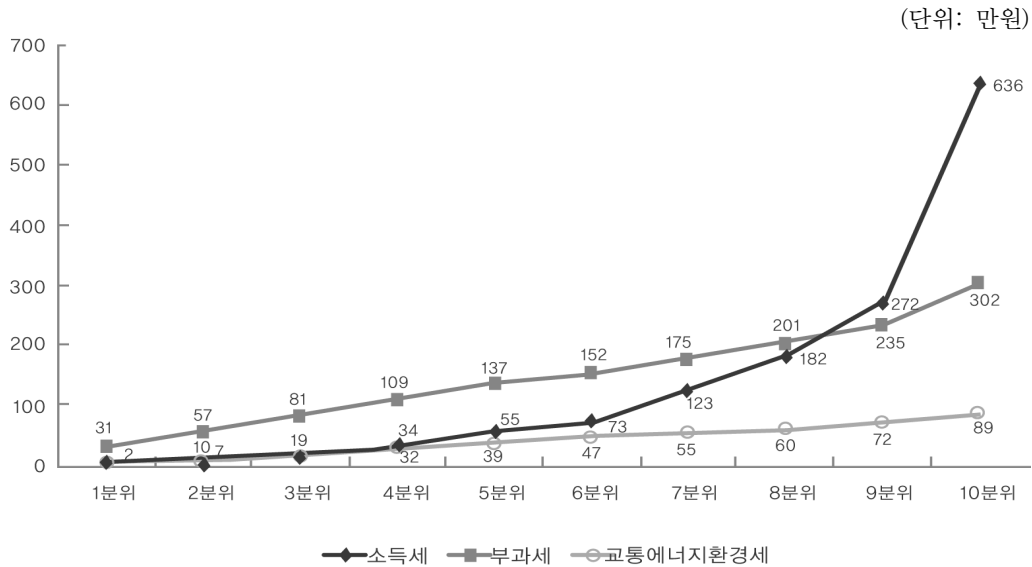
[그림 V-3-5] 우리나라 가계의 주요 세목별 총소득 대비 평균 실효세부담률

(단위: %)



아래에서는 가구당 평균세부담 분석에 추가하여 소득계층별 세부담 분포를 살펴 본다. [그림 V-3-6]에서 보듯이 2010년 소득계층별 세부담 분포는, 소득세의 경우 고소득층으로 갈수록 세부담이 누적적으로 증가하는 모습을 보이는 한편 부가가치세와 교통·에너지·환경세는 국지적으로 다소 예외적인 경우도 있으나, 대체로 선형에 가까운 모습, 즉 총소득에 비례하여 세부담이 증가하는 모습을 보이고 있다. 다만 교통·에너지·환경세의 경우 최고소득층에서 세부담 곡선의 기울기가 다소 더 커지는 것을 볼 수 있다.

[그림 V-3-6] 우리나라 가계의 주요 세목별 세부담 분포 I(2010)



[그림 V-3-7]~[그림 V-3-8]은 총소득 대비 각 세목별 세부담의 실효과세율에 대한 소득계층별 분포를 보여준다.

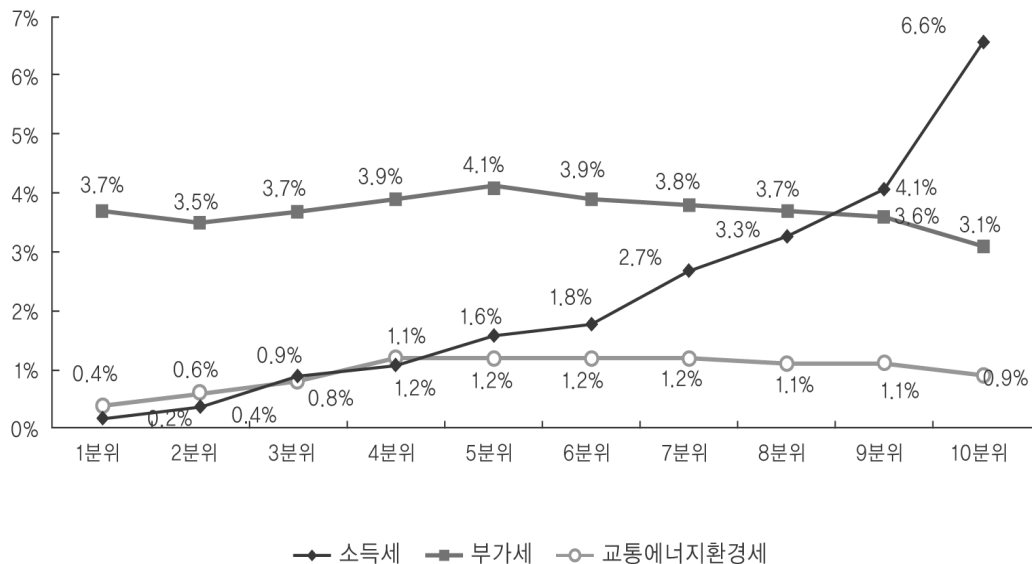
먼저 2010년의 경우를 살펴보면([그림 V-3-7]) 소득계층별 실효과세율 곡선이 우상향하면, 고소득층으로 갈수록 소득 중에서 세금으로 부담(지출)하는 비율이 더 커진다는 것을 의미하는 것으로, 세부담이 누진적이며 따라서 정(+)의 소득재분배 효과를 나타낸다. 반대로 실효과세율 곡선의 기울기가 음(-)의 값을 가지는 경우에는 세부담이 역진적이고 따라서 부(-)의 소득재분배 효과를 나타낸다.

소득세의 경우 실효과세율 곡선이 우상향하여 정(+)의 소득재분배 효과를 나타내

는 것으로 추정된다. 부가가치세의 경우에는, 다소의 등락이 있지만, 실효과세율 곡선이 대체로 수평에 가까워 소득재분배 효과가 0에 가까운 것으로 보인다. 교통·에너지·환경세의 경우에는 상기 곡선이 1분위~중위 소득분위까지는 우상향하다가 그 이상의 소득계층에서는 대체로 수평에 가깝다. 일부에서는 세부담 구조가 누진적이고, 다른 계층에서는 비례적인 모습을 나타내는 것을 볼 때 교통·에너지·환경세는 전체적으로 정(+)¹⁰의 소득재분배 효과를 나타내되, 그 크기는 미미할 것으로 추론된다.

성명재(2002) 등의 연구에 따르면 교통·에너지·환경세¹⁰⁾의 소득계층별 부담구조 미약하게나마 누진적이며 따라서 정(+)¹⁰의 소득재분배 효과를 나타내는 것으로 분석된 바 있다. 그는 또한 고유가 기간 또는 유가 급등기에는 저소득층을 중심으로 한계 소비자들이 대폭 유류소비를 감축하기 때문에 경기침체기나 유가 상승기에는 교통세 부담의 누진도가 커지고 따라서 정(+)¹⁰의 소득재분배 효과도 다소 확대된다고 보았다. 이는 저소득층일수록 유류 수요의 소득·가격탄력성이 모두 중·고소득층보다 크기 때문에 비롯된 것으로 추정된다.

[그림 V-3-7] 우리나라 가계의 주요 세목별 총소득 대비 실효세부담률 분포(2010)

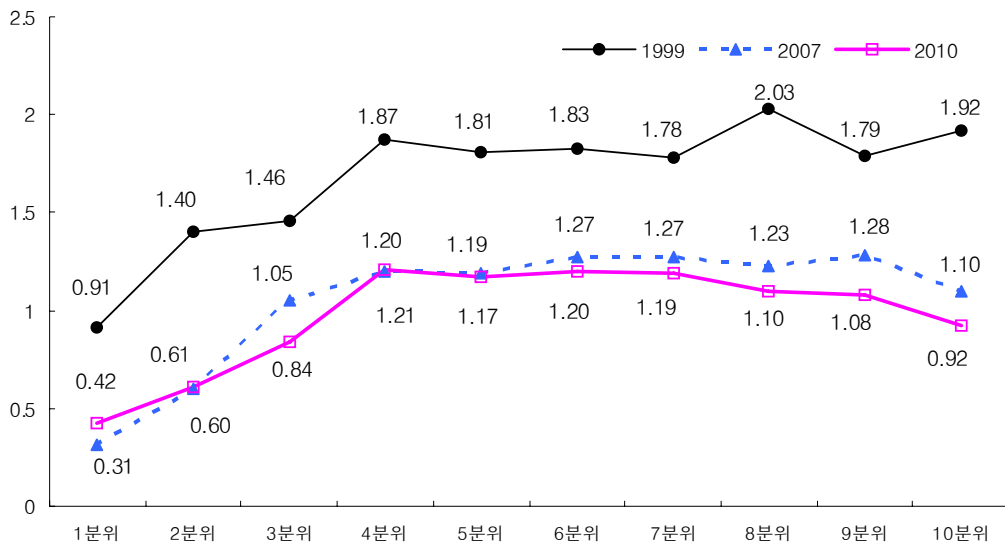


10) 성명재(2002)의 연구 시점에서 상기 세목의 명칭은 교통세였다.

[그림 V-3-8]은 교통·에너지·환경세의 소득계층별 총소득 대비 실효세부담률 곡선을 시간별로 구분하여 보여준다. 한 가지 흥미로운 점은, 평균적으로 실효세부담률이 하락하는 가운데 실효세부담률 곡선의 패턴은 시간이 경과하여도 크게 변하지 않는다는 점이다. 1999~2010년 사이에 세율 및 유가가 크게 상승하였음에도 불구하고 세부담 패턴이 비슷한 모습을 보이는 것은, 장차 유류세율을 조정하거나 유가가 급변하더라도 소득계층별 상대세부담 구조는 비슷한 모습을 보일 것이라는 것을 시사해준다고 할 수 있다. 특히 그 패턴은 소득재분배 효과 측면에서, 비록 절대값은 작더라도, 정(+)의 효과를 나타낼 수 있음을 시사해준다.

[그림 V-3-8] 우리나라 가계의 교통·에너지·환경세의 총소득 대비 실효세부담률 추이

(단위: %)



마. 평가와 시사점

본항에서는 1, 2차 에너지세제 개편에 대한 공과를 평가함을 주된 목적으로 한다. 1)목에서는 제도적 측면에서 에너지세제 개편이 지녔던 개편의 취지와 정책수단적 방법론 측면에서의 적정성 여부 등을 평가한다. 2)목에서는 1·2차 에너지세제 개편 기간을 전후하여 휘발유와 경유 가격 및 세금의 국제비교를 통해 에너지세제 개편이 이들 유종의 가격구조에 미친 영향을 평가한다. 3)목에서는 정책시사점에

대해 간략히 논의한다.

1) 1·2차 에너지세제 개편에 대한 평가

유종 간 상대가격구조의 개선과 유류 소비억제를 주된 목적으로 단행되었던 1·2차 에너지세제 개편은 부분적인 성공을 거둔 것으로 평가된다.

지나치게 벌어졌던 유종 간 상대가격 격차를 상당 부분 축소하였다는 점에서는 성공적이었다. 수송용 연료유(휘발유, 경유, LPG)의 세율 격차가 현격하였고, 그에 따라 소비자가격 또한 격차가 상당히 크게 나타남에 따라 소비대체에 의해 초래되었던 수요왜곡현상을 상당히 많이 개선할 수 있었다는 점은 긍정적인 것으로 평가된다. 수송용 연료유에 대한 대체재로 휘발유에서 경유로의 소비대체 또는 경유에 대한 등유의 전용 가능성 등을 염두에 두고 이들 품목에 대한 세율을 조정하는 것은 조세론의 입장에서 볼 때 매우 적절하였던 것으로 평가된다. 다만 개편의 주 대상이 수송용 연료에 집중되고 전기 등 여타 에너지원에 대해서는 개편이 이루어지지 않았다는 점은 아쉽다.

유류 소비억제를 목표로 일부 유종의 세율을 대폭 인상한 것은 고무적이다. 그러나 일거에 모든 유종에 대한 세율 인상이 현실적으로 조세저항이 크고 국민경제적으로도 물가 인상 압박이 지나치게 확대되는 것 등이 우려되어 휘발유 등은 개편대상에서 제외되었는데 이는 단기적으로는 별 문제가 되지 않을 수 있었으나 중·장기적으로는 휘발유에 대한 실효과세율을 낮춤으로써 소비억제보다는 실질가격 하락 효과를 초래하였다는 점에서는 부정적이었던 것으로 평가된다. 이를테면 휘발유에 대한 개별소비세의 총세액은 1·2차 에너지세제 개편이 단행되기 이전이었던 2000년의 절대액이 2012년 7월 현재에도 그대로 적용되고 있는 것을 대표적인 예로 들 수 있다. 이는 지난 12년 반 동안 휘발유에 대한 소비세 과세의 실효과세율을 물가 상승률만큼 하락시켰기 때문이다. 다시 말해 휘발유의 경우에는 매년 물가상승률만큼 감세를 시행한 것이었다. 나머지 유종의 경우에도 2007년 7월 에너지세제 개편이 종료되면서 종량세액을 조정하지 않아 지난 5년간 역시 물가상승률만큼 감세를 지속해 온 결과를 초래하였다는 점에서 물가연동 등의 보완장치가 동반되지 않은 상태에서의 에너지세제 개편은 당초의 소비억제 효과를 기대할 수 없을 정도로 현재 시점에서는 매우 부정적인 효과를 나타내고 있는 것으로 보인다.

이는 종량세 과세체계에 있어 필수적 요소라고 할 수 있는 단위당 세액의 실질가치 유지장치가 우리나라의 종량세 체계에서는 구비되어 있지 않은 것이 문제의 근본적 원인이다. 종량세 체계를 선택하고 있는 구미 선진국에서는 대부분 명시적 또는 암묵적으로 종량세율을 물가 변동에 맞춰 수시로 조정해주는 장치를 갖추고 있는 반면 우리나라는 그렇지 않은 것이 가장 큰 차이점 중 하나이다. 이에 대해서는 다음 목에서 보다 상세히 살펴본다.

2) 가격 및 세율의 국제비교를 통해 살펴본 에너지세제 개편의 효과

본 목에서는 서구 주요 선진국 및 미국, 일본 등을 중심으로 휘발유와 경유에 대한 가격 및 세금구조를 상호 비교해 본다. 1, 2차 에너지세제 개편이 에너지가격 구조에 미친 영향을 살펴보기 위해 1999년과 2011년에 대한 가격·세금구조를 비교한다. <표 V-3-13>부터 <표 V-3-15>까지는 개편 이전 시점, <표 V-3-16>부터 <표 V-3-18>까지는 개편 이후부터 최근까지의 시점을 기준으로 비교한다.

가) 에너지세제 개편 전의 국제비교: 1999년

1999년의 경우 휘발유 소비자가격 중 세금이 차지하는 비중은 우리나라가 69.7%로 비교대상 국가들 중 중간 정도의 위치에 있었다. 세전가격을 기준으로 할 때에는 멕시코 다음으로 우리나라의 휘발유 가격이 가장 높지만 단위당 세금은 중상위권에 속하였기 때문에 네덜란드, 노르웨이, 영국 등에서 소비자가격은 우리나라보다 더 높았다. 전체적으로 보아 1999년만 해도 휘발유의 경우에는 우리나라의 세율 수준이 상대적으로 꽤 높은 편이었다.

그러나 경유는 이와 정반대이다. <표 V-3-14>에서 보듯이 경유 또한 비교대상국에 비해 세전가격은 최상위권에 속하였다. 반면에 세율 수준은 캐나다, 멕시코, 뉴질랜드 등과 함께 최하위 수준에 머물렀고 따라서 소비자가격 및 세금비중 또한 최하위권에 불과하였다. 이는 암묵적으로 휘발유와 경유 사이의 상대가격 격차는 우리나라가 외국에 비해 매우 크다는 것을 알 수 있다.¹¹⁾

11) <표 V-3-15>의 비상업용 경유의 경우에도 마찬가지이다.

〈표 V-3-13〉 휘발유 가격 및 세금의 국제비교(1998~1999)

(단위: 달러/리터, %)

	1998				1999. 3/4			
	세전가격	세금	소비자가	세금비중	세전가격	세금	소비자가	세금비중
한국	0.239	0.748	0.987	75.7	0.326	0.749	1.074	69.7
호주	☆ 0.159	☆0.269	☆ 0.427	☆ 62.9	☆ 0.162	☆ 0.282	☆ 0.443	☆ 63.5
오스트리아	0.275	☆0.606	☆ 0.880	☆ 68.8	☆ 0.280	☆ 0.588	☆ 0.868	☆ 67.7
벨기에*	0.245	0.766	1.011	75.8	☆ 0.287	0.750	☆ 1.037	72.3
캐나다	☆ 0.171	☆0.192	☆ 0.363	☆ 53.0	☆ 0.195	☆ 0.196	☆ 0.391	☆ 50.1
체코*	0.254	☆0.433	☆ 0.688	☆ 63.0	☆ 0.237	☆ 0.394	☆ 0.631	☆ 62.5
덴마크	0.255	☆0.690	☆ 0.945	☆ 73.0	☆ 0.260	☆ 0.731	☆ 0.991	73.8
핀란드*	☆ 0.227	0.805	1.032	78.0	☆ 0.278	0.788	☆ 1.067	73.9
프랑스*	☆ 0.191	0.825	1.016	81.2	☆ 0.215	0.777	☆ 0.992	78.3
독일	☆ 0.233	0.771	1.003	76.8	☆ 0.198	☆ 0.703	☆ 0.901	78.0
그리스*	☆ 0.232	☆0.462	☆ 0.694	☆ 66.6	☆ 0.271	☆ 0.446	☆ 0.717	☆ 62.2
헝가리	☆ 0.210	☆0.499	☆ 0.709	☆ 70.4	☆ 0.268	☆ 0.525	☆ 0.793	☆ 66.2
아일랜드*	0.266	☆0.566	☆ 0.832	☆ 68.0	☆ 0.235	☆ 0.525	☆ 0.760	☆ 69.1
이탈리아*	0.269	0.794	1.063	☆ 74.7	☆ 0.294	0.765	☆ 1.059	72.2
일본	0.298	☆0.445	☆ 0.742	☆ 59.9	☆ 0.324	☆ 0.499	☆ 0.823	☆ 60.6
룩셈부르크	☆ 0.237	☆0.458	☆ 0.695	☆ 65.9	☆ 0.254	☆ 0.495	☆ 0.749	☆ 66.1
멕시코	0.368	☆0.055	☆ 0.423	☆ 13.0	0.454	☆ 0.068	☆ 0.522	☆ 13.0
네덜란드*	0.281	0.835	1.117	☆ 74.8	☆ 0.325	0.831	1.156	71.9
뉴질랜드	☆ 0.218	☆0.233	☆ 0.452	☆ 51.7	☆ 0.198	☆ 0.237	☆ 0.436	☆ 54.5
노르웨이*	0.276	0.874	1.150	76.0	☆ 0.305	0.883	1.189	74.3
포르투갈*	0.254	☆0.679	☆ 0.933	☆ 72.8	☆ 0.233	☆ 0.645	☆ 0.878	73.5
스페인*	☆ 0.231	☆0.506	☆ 0.737	☆ 68.7	☆ 0.260	☆ 0.485	☆ 0.746	☆ 65.1
스웨덴*	0.247	0.761	1.008	☆ 75.5	☆ 0.253	☆ 0.717	☆ 0.971	73.9
스위스*	0.249	☆0.585	☆ 0.834	☆ 70.1	☆ 0.238	☆ 0.567	☆ 0.806	70.4
터키*	☆ 0.222	☆0.529	☆ 0.751	☆ 70.5	☆ 0.229	☆ 0.516	☆ 0.745	☆ 69.3
영국*	☆ 0.211	0.917	1.128	81.3	☆ 0.209	0.973	1.183	82.3
미국	☆ 0.178	☆0.101	☆ 0.278	☆ 36.1	☆ 0.217	☆ 0.100	☆ 0.318	☆ 31.6

주: 1. *는 고급무연휘발유 기준임

2. 밑줄 표시된 국가는 1999년 2/4분기, 일본은 1999년 1/4분기, 한국은 1998년 12월(\$1=1207.8원) 및 1999년 12월 기준(\$1=1150원)임

3. 휘발유 1toe=1204.819 ℓ 를 기준으로 리터 단위로 환산하여 산출하였음

4. ☆ 표시한 것은 우리나라보다 낮은 것을 나타냄

자료: IEA, OECD, *Energy Prices and Taxes: 2nd quarter 1999, 1999*

〈표 V-3-14〉 상업용·수송용 경유 가격 및 세금의 국제비교(1998~1999)

(단위: 달러/리터, %)

	1998				1999. 3/4			
	세전가격	세금	소비자가	세금비중	세전가격	세금	소비자가	세금비중
한국	0,221	0,190	0,410	46.2	0,314	0,207	0,521	39.8
호주	☆ 0,204	☆0,073	☆ 0,277	☆ 26.5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
오스트리아*	0,272	0,333	0,605	55.0	☆ 0,248	0,336	0,584	57.5
벨기에	0,239	0,333	0,572	58.2	☆ 0,267	0,321	0,589	54.6
캐나다	0,228	☆0,148	☆ 0,376	☆ 39.4	☆ 0,222	☆ 0,150	☆ 0,371	40.3
체코	0,243	0,239	0,483	49.6	☆ 0,226	0,217	☆ 0,443	49.0
덴마크	0,385	0,251	0,636	☆ 39.5	0,389	0,240	0,629	☆ 38.1
핀란드	0,252	0,350	0,602	58.1	☆ 0,285	0,337	0,622	54.2
프랑스	☆ 0,187	0,426	0,613	69.5	☆ 0,204	0,409	0,613	66.7
독일	☆ 0,218	0,373	0,592	63.1	☆ 0,207	0,389	0,596	65.3
그리스	☆ 0,183	0,265	0,448	59.1	☆ 0,214	0,282	☆ 0,496	56.8
헝가리	☆ 0,209	0,460	0,669	68.7	☆ 0,257	0,475	0,732	64.9
아일랜드	0,292	0,382	0,674	56.7	0,330	0,355	0,685	51.8
이탈리아	0,246	0,461	0,707	65.2	☆ 0,263	0,447	0,710	63.0
일본*	☆ 0,220	0,264	0,484	54.6	☆ 0,236	0,297	0,532	55.7
룩셈부르크	☆ 0,220	0,290	0,510	56.9	☆ 0,258	0,293	0,551	53.2
멕시코	☆ 0,118	☆0,018	☆ 0,136	☆ 13.0	☆ 0,140	☆ 0,021	☆ 0,161	☆ 13.0
네덜란드	0,257	0,404	0,661	61.1	☆ 0,288	0,397	0,685	58.0
뉴질랜드	☆ 0,217	☆0,002	☆ 0,219	☆ 0.9	☆ 0,214	☆ 0,002	☆ 0,216	☆ 0.9
노르웨이	0,339	0,531	0,870	61.0	0,370	0,532	0,902	59.0
포르투갈	0,237	0,323	0,559	57.7	☆ 0,218	0,304	0,522	58.3
스페인	0,221	0,305	0,526	58.0	☆ 0,250	0,289	0,539	53.6
스웨덴	0,308	0,348	0,656	53.0	☆ 0,304	0,327	0,630	51.8
스위스	☆ 0,156	0,565	0,721	78.3	☆ 0,160	0,541	0,700	77.2
터키	☆ 0,172	0,306	0,478	64.0	☆ 0,181	0,326	☆ 0,507	64.3
영국	☆ 0,208	0,762	0,970	78.6	☆ 0,203	0,849	1,052	80.7
미국	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

주: 1. 호주는 1995년 자료임

2. 밑줄 친 국가는 1999년 2/4분기 기준, 오스트리아와 일본은 1999년 1/4분기, 한국은 1998년 12월(\$1=1207.8원) 및 1999년 12월 기준(\$1=1150원)임

3. 수송용 경유 1toe=1086.957ℓ를 기준으로 리터 단위로 환산하여 산출하였음

4. ☆ 표시한 것은 우리나라보다 낮은 것을 나타냄

자료: IEA, OECD, *Energy Prices and Taxes: 2nd quarter 1999, 1999*

〈표 V-3-15〉 비상업용·수송용 경유 가격 및 세금의 국제비교(1998~1999)

(단위: 달러/리터, %)

	1998				1999. 3/4			
	세전가격	세금	소비자가	세금비중	세전가격	세금	소비자가	세금비중
한국	0,221	0,190	0,410	46.2	0,314	0,207	0,521	39.8
호주	☆ 0,168	0,298	0,465	64.0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
오스트리아	0,289	0,484	0,774	62.6	☆ 0,291	0,469	0,760	61.7
벨기에	☆ 0,076	☆0,136	☆ 0,212	64.1	☆ 0,089	☆ 0,153	☆ 0,243	63.2
캐나다	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
체코	0,243	0,346	0,589	58.7	☆ 0,226	0,315	0,541	58.2
덴마크	0,302	0,547	0,849	64.4	☆ 0,312	0,527	0,839	62.8
핀란드	2,684	5,142	7,826	65.7	☆ 0,303	0,506	0,809	62.5
프랑스	☆ 0,199	0,589	0,788	74.7	☆ 0,217	0,570	0,787	72.4
독일	☆ 0,218	0,466	0,685	68.1	☆ 0,207	0,485	0,692	70.1
그리스	☆ 0,195	0,369	0,564	65.4	☆ 0,229	0,396	0,624	63.4
헝가리	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
아일랜드	0,312	0,558	0,870	64.1	☆ 0,279	0,517	0,796	64.9
이탈리아	0,267	0,653	0,920	71.0	☆ 0,285	0,639	0,924	69.2
일본*	0,367	0,288	0,655	☆ 44.0	0,403	0,323	0,726	44.5
룩셈부르크	0,235	0,391	0,626	62.5	☆ 0,275	0,400	0,675	59.3
멕시코	0,321	☆0,048	☆ 0,369	☆ 13.0	0,417	☆ 0,062	☆ 0,479	13.0
네덜란드	0,279	0,563	0,842	66.9	☆ 0,313	0,560	0,873	64.2
뉴질랜드	0,232	☆0,031	☆ 0,263	☆ 11.9	☆ 0,228	☆ 0,031	☆ 0,259	☆ 11.9
노르웨이	0,362	0,780	1,141	68.3	0,394	0,789	1,183	66.7
포르투갈	0,258	0,459	0,717	64.0	☆ 0,237	0,428	0,665	64.3
스페인	0,236	0,415	0,651	63.8	☆ 0,267	0,400	0,667	60.0
스웨덴	0,329	0,545	0,874	62.4	0,324	0,516	0,840	61.4
스위스	0,294	0,672	0,966	69.6	☆ 0,277	0,652	0,929	70.2
터키	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
영국	0,230	1,033	1,263	81.8	☆ 0,223	1,144	1,367	83.7
미국	☆ 0,174	☆0,128	☆ 0,302	☆ 42.3	☆ 0,205	☆ 0,128	☆ 0,333	☆ 38.4

주: 1. 밑줄 친 국가는 1999. 2/4분기 기준, 일본은 1/4분기, 한국은 1998년 12월(1달러=1207.8원) 및 1999년 12월 기준(1달러=1150원)임

2. 경유 1toe=1086.957 l 를 기준으로 리터 단위로 환산하여 산출하였음

3. ☆ 표시한 것은 우리나라보다 낮은 것을 나타냄

자료: IEA, OECD, *Energy Prices and Taxes: 2nd quarter 1999*, 1999

나) 에너지세제 개편 후의 국제비교: 2011년

국내 가격만의 비교로는 우리나라의 유류세 및 가격수준의 위치를 파악하기 어렵다. IEA(2011) 및 기획재정부의 자료를 토대로 휘발유와 경유에 대한 세금 및 가격의 국제비교를 통해 우리나라의 위상을 점검해 본다.

먼저 2010년대 말 현재 휘발유와 경유의 소비자가격 대비 총세금의 비중은 각각 21%와 42%로 비교대상 22개 국가 중 각각 19위와 20위 수준에 불과하다. 이는 그만큼 우리나라의 유류세 수준이 선진 외국에 비해 상당히 낮음을 시사한다. 이는 앞 절에서 살펴보았듯이 휘발유의 경우에는 지난 10여 년 동안 세율을 전혀 조정해 주지 않음에 따라 실효세율이 지속적으로 하락한 데 따른 것이라고 할 수 있다.

경유의 경우에는 1·2차 에너지세제 개편을 통해 종량세율이 상향 조정되었지만 그 수준은 결과적으로 유가연동 수준에 불과한 정도로 개편 수준이 상대적으로 크지 않았을 뿐만 아니라 에너지세제 개편 전 세율 수준이 매우 낮았던 기저효과에도 일부 기인하기 때문인 것으로 평가된다(이상 <표 V-3-16> 참조).

낮은 세율-낮은 가격 구조는 2011년 2/4분기에도 지속되고 있다(<표 V-3-17> ~<표 V-3-18> 참조). 다만 경유의 소비자가격 대비 세금비중은 1999년 39.8%에서 2010년 말 42%, 2011년 38.4%로 비중의 변화는 크지 않다. 이는 휘발유의 경우 및 여타 선진국에서 최근 국제 초고유가 시대 도래에 따른 세금비중 하락 현상에 비추어볼 때 상당히 이례적이다. 이것은 1, 2차 에너지세제 개편에 따라 경유에 대한 실효세율이 상당히 크게 상향 조정되었던 데 기인한다.

〈표 V-3-16〉 OECD 회원국의 휘발유·경유 가격 및 세금비중 비교
(2010년 12월 기준, 부가가치세 포함)

(단위: 원/ℓ, %)

휘발유					경유				
국 가	소비자 가격	세금	세금 비중	순위	국 가	소비자 가격	세금	세금 비중	순위
영국	2,190	1,368	62	1	영국	2,265	1,379	61	1
그리스	2,386	1,479	62	2	스웨덴	2,101	1,152	55	2
네덜란드	2,370	1,469	62	3	독일	1,911	1,042	55	3
스웨덴	2,222	1,375	62	4	아일랜드	1,989	1,030	52	4
독일	2,227	1,347	60	5	프랑스	1,847	951	51	5
아일랜드	1,995	1,200	60	6	네덜란드	1,925	978	51	6
핀란드	2,236	1,344	60	7	체코	1,967	983	50	7
벨기에	2,213	1,314	59	8	덴마크	2,073	1,030	50	8
프랑스	2,140	1,269	59	9	이탈리아	1,968	977	50	9
포르투갈	2,188	1,263	58	10	그리스	1,958	967	49	10
덴마크	2,280	1,306	57	11	오스트리아	1,794	884	49	11
이탈리아	2,148	1,213	56	12	헝가리	1,879	921	49	12
오스트리아	1,880	1,048	56	13	벨기에	1,916	938	49	13
체코	1,981	1,100	56	14	포르투갈	1,859	875	47	14
슬로바키아	1,977	1,095	55	15	슬로바키아	1,800	845	47	15
헝가리	1,986	1,077	54	16	폴란드	1,741	800	46	16
폴란드	1,818	956	53	17	핀란드	1,854	847	46	17
스페인	1,872	953	51	18	스페인	1,767	792	45	18
한국	1,784	908	51	19	룩셈부르크	1,600	678	42	19
룩셈부르크	1,866	944	51	20	한국	1,582	662	42	20
일본	1,831	824	45	21	일본	1,563	492	31	21
미국	938	117	12	22	미국	987	141	14	22
OECD 평균	2,024	1,135	56		OECD 평균	1,834	880	48	

주: 1. EU 집행위원회, 美 에너지정보청(EIA), 日 석유정보센터(2010.12.20)

2. 스위스, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 아이슬란드, 멕시코, 노르웨이, 터키, 칠레, 이스라엘, 슬로베니아는 자료 없음

3. OECD 회원국 중 가격 대비 세금비중 순위는 휘발유 19위, 경유 20위, 가격 순위는 휘발유 21위, 경유 20위

자료: 기획재정부

〈표 V-3-17〉 휘발유 가격 및 세금비중의 국제비교(2011년 2/4분기 현재)

(단위: 달러/리터, %)

	세전가격	세금	소비자가격	세금비중
한국	0.949	0.863	1.812	47.6
대만	☆0.880	☆0.280	☆1.161	☆24.1
일본	1.089	☆0.780	1.870	☆41.7
그리스 *	1.086	1.442	2.527	57.0
네덜란드 *	0.985	1.433	2.418	59.3
노르웨이 *	1.167	1.571	2.738	57.4
뉴질랜드	1.026	☆0.715	☆1.742	☆41.1
독일	0.957	1.309	2.266	57.7
덴마크	0.962	1.173	2.136	54.9
룩셈부르크 *	1.024	0.922	1.947	☆47.4
미국	☆0.872	☆0.131	☆1.003	☆13.0
벨기에 *	1.105	1.306	2.411	54.2
멕시코	☆0.750	☆0.120	☆0.870	☆13.8
스위스 *	1.038	0.932	1.970	☆47.3
스웨덴 *	0.986	1.335	2.321	57.5
스페인 *	1.004	0.937	1.941	48.3
아일랜드 *	1.018	1.164	2.183	53.3
영국 *	0.981	1.311	2.293	57.2
오스트리아	☆0.908	1.093	2.002	54.7
이탈리아 *	1.028	1.199	2.227	53.8
캐나다	☆0.934	☆0.401	☆1.336	☆30.0
터키 *	1.271	1.312	2.583	50.8
포르투갈 *	1.090	1.287	2.378	54.1
프랑스 *	1.002	1.254	2.256	55.6
핀란드 *	1.021	1.351	2.374	56.9
체코	☆0.909	0.966	1.877	54.1
헝가리 *	1.030	1.128	2.158	52.3
호주	☆0.943	☆0.516	☆1.459	☆35.4

주: 1. * 표 한 것은 고급무연휘발유, 나머지는 보통무연휘발유 기준임

2. 보통무연휘발유 자료가 있을 경우 이를 이용하고, 없을 경우 고급무연휘발유 자료를 이용함

3. ☆ 표시한 것은 우리나라의 2011년 6월 말 현재 가격, 세금 및 세금비중보다 낮은 것을 나타냄

4. 2011년 6월 30일 종가 환율로 환산하여 달러로 단위 통일함

자료: IEA, OECD, *Energy Prices and Taxes: Third Quarter 2011*, 2011

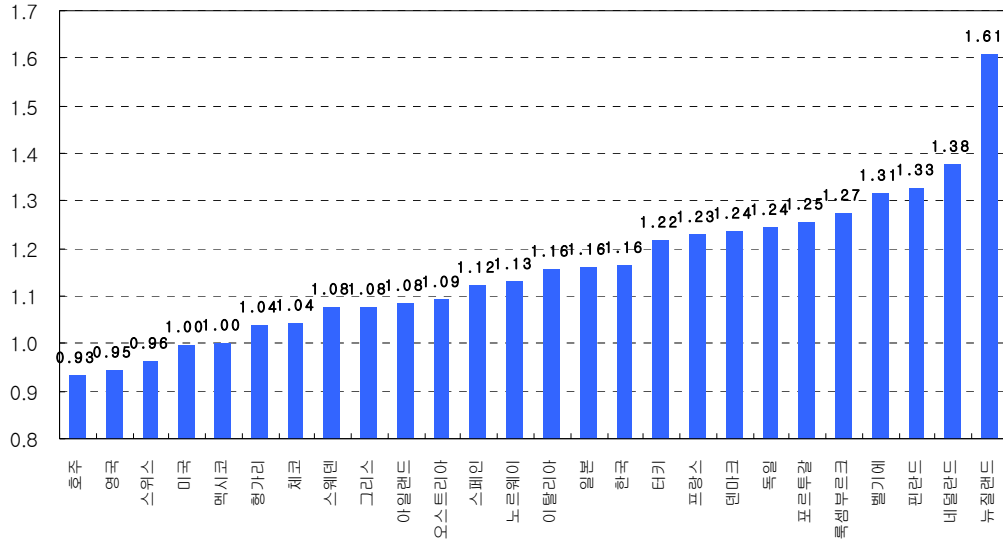
〈표 V-3-18〉 수송용 경유의 가격 및 세금의 국제비교(2011년 2/4분기 현재)

(단위: 달러/리터, %)

	상업용				비상업용			
	세전가격	세금	소비자가격	세금비중	세전가격	세금	소비자가격	세금비중
한국	-	-	-	-	1,019	0,635	1,655	38.4
대만	0,806	0,177	0,967	18,3	☆ 0,806	☆ 0,177	☆ 0,967	☆ 18,3
일본	-	-	-	-	1,150	☆ 0,481	☆ 1,631	☆ 29,5
그리스	1,144	0,596	1,740	34,2	1,144	0,996	2,141	46,5
네덜란드	1,021	0,622	1,642	37,8	1,021	0,933	1,954	47,7
노르웨이	1,187	0,783	1,970	39,8	1,187	1,276	2,463	51,8
뉴질랜드	1,111	0,003	1,114	0,3	1,111	☆ 0,170	☆ 1,281	☆ 13,3
독일	1,213	0,679	1,895	35,8	1,213	1,040	2,255	46,1
덴마크	0,955	0,510	1,466	34,8	☆ 0,956	0,877	1,833	47,8
룩셈부르크	1,004	0,462	1,466	31,5	☆ 1,004	0,682	1,686	40,5
미국	0,922	0,139	1,061	13,1	☆ 0,922	☆ 0,139	☆ 1,061	☆ 13,1
벨기에	1,109	0,614	1,724	35,6	1,109	0,977	2,086	46,8
멕시코	0,689	-	0,689	-	☆ 0,681	☆ 0,109	☆ 0,790	☆ 13,8
스위스	0,887	0,827	1,715	48,2	1,066	0,979	2,045	47,9
스웨덴	1,091	0,682	1,774	38,5	1,091	1,126	2,218	50,8
스페인	1,058	0,500	1,550	32,2	1,058	0,781	1,840	42,4
아일랜드	1,087	0,649	1,737	37,4	1,087	1,014	2,102	48,2
영국	0,950	0,930	1,881	49,4	☆ 0,950	1,305	2,257	57,8
오스트리아	0,643	0,632	1,275	49,5	☆ 0,975	0,953	1,928	49,4
이탈리아	1,093	0,623	1,717	36,3	1,093	0,967	2,061	46,9
캐나다	0,983	0,317	1,300	24,4	-	-	-	-
터키	1,306	0,914	2,220	41,2	1,306	0,914	2,220	41,2
포르투갈	1,096	0,714	1,811	39,4	1,098	0,899	1,997	45,0
프랑스	0,986	0,632	1,618	39,1	0,986	0,949	1,935	49,0
핀란드	1,090	0,528	1,618	32,6	1,090	0,899	1,990	45,2
체코	0,906	0,557	1,464	38,1	☆ 0,906	0,850	1,756	48,4
헝가리	1,103	0,568	1,671	34,0	1,103	0,985	2,089	47,2
호주	-	-	-	-	☆ 1,012	☆ 0,523	☆ 1,536	☆ 34,0

주: 1. 상업용의 경우, 대만, 일본, 터키, 캐나다의 경우에는 부가가치세가 포함되어 있고, 그 밖의 부가가치세 시행 국가의 경우에는 부가가치세가 제외되어 있음
 2. ☆ 표시한 것은 우리나라의 2011년 6월 말 현재 가격, 세금 및 세금비중보다 낮은 것을 나타냄
 자료: IEA, OECD, *Energy Prices and Taxes: Third Quarter 2011*, 2011

[그림 V-3-9] 휘발유·경유 소비자가격의 상대비(2009년 2/4분기 현재)



자료: IEA, OECD, *Energy Prices and Taxes: Third Quarter 2011*, 2011

다) 국제비교 종합

[그림 V-3-10]과 [그림 V-3-11]에서는 1, 2차 에너지세제 개편이 단행되기 직전인 1999년과 개편이 완료된 이듬해인 2008년, 그리고 최근 시점인 2011년을 기준으로 휘발유와 경유의 소비자가격 대비 총세금의 비중을 비교하였다. 비교 결과 유종을 불문하고, 거의 대부분의 국가에서 세금비중이 하락하였다. 이는 2000년대 말부터 급등하기 시작한 유가 상승속도가 세율 증가율을 상회하였기 때문이다.

[그림 V-3-10]에 의하면, 우리나라의 휘발유 세금비중은 지속적으로 하락하는 추세를 보이는 반면 여타 국가의 경우에는 1999~2008년 사이에는 대체로 세금비중이 크게 하락하였으나 2008~2011년 사이에는 거의 변하지 않는 모습을 보이고 있다. 이는 여타국의 경우 주기적으로 유류세 종량세액을 상향 조정해 주었음을 시사하는 반면 우리나라에서는 1999년의 종량세액을 현재까지 그대로 유지하고 있는 차이에 기인하기 때문인 것으로 분석된다.

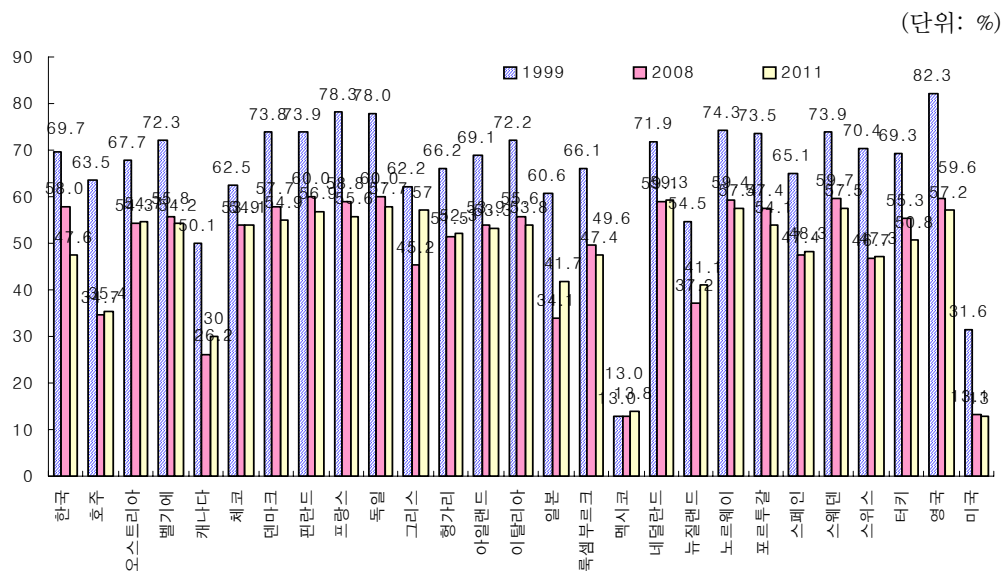
경유의 경우에도 대체로 유사하다. 다만 우리나라의 경우 2000~2007년 동안 에너지세제 개편을 통해 경유세율이 크게 상향 조정됨에 따라 세금비중이 크게 상승(1999년 39.8%→2008년 49.1%)하였다. 그러나 개편이 종료된 이후 종량세율이

2007년 7월 수준에서 고정됨에 따라 세금비중이 급격히 하락하여 1999년 수준 아래로 떨어진 모습을 보이고 있다. 비교대상 국가에서는 대부분 2008~2011년 사이에 세금비중의 변화가 거의 없는 것과 큰 대조를 이룬다.

이상의 논의를 바탕으로 살펴볼 때 경우에 대해서는 에너지세제 개편 기간 중에는 비교대상 선진국 수준으로 세금 수준(비중)이 크게 개선(상승)되는 모습을 보였으나, 개편이 종료된 이후에는 물가연동 등이 되지 않음에 따라 세금비중(또는 실효과세율)이 급속히 약화되는 모습을 보이고 있다. 이는 에너지세제 개편 시에 단계적으로 과소하였던 세율 수준을 정상화시키는 데에는 비교적 성공적이었으나 개편 이후에까지 그 효과가 지속될 수 있는 제도적 장치(예: 물가연동제)가 미흡한 것은 아쉽다.

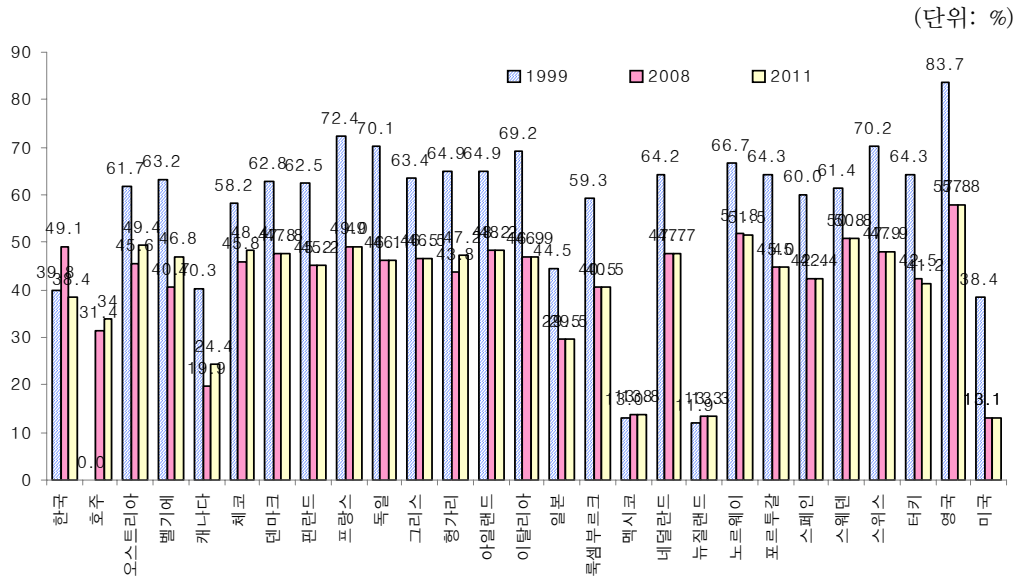
아울러 휘발유의 경우에는 여타 유종에 대한 에너지세제 개편을 통해 세율을 조정하는 과정에서 실효과세율을 유지하려는 시도가 전혀 이루어지지 않아 휘발유분 교통·에너지·환경세의 탄소세·환경세·혼잡세 등의 기능이 지속적으로 약화되고 있어 문제점으로 지적된다. 그에 따라 미국, 멕시코, 캐나다, 호주 등 지리적으로 특수성을 지니는 몇몇 국가들을 제외하고는 비교대상 국가 중 우리나라의 휘발유의 세금비중이 가장 낮은 국가군에 속하는 결과를 낳고 있다.

[그림 V-3-10] 휘발유의 소비자가격 대비 세금비중 비교



주: 2008년 한국은 2007년 기준임
 자료: IEA, 각 연도

[그림 V-3-11] 비상업용 수송용 경유의 소비자가격 대비 세금비중 비교



주: 2008년 한국은 2007년 기준임
 자료: IEA, 각 연도

3) 시사점

에너지 관련 세제 및 소비구조의 특징을 살펴본 결과 에너지세제 관련 정책이슈를 요약해보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

1990년대 말에 착수하여 2007년 7월에 종료된 1·2차 에너지세제 개편은 수송용 연료유의 유종 간 상대가격 격차를 조정하였다는 점에서 의의가 있으나, 에너지세제 개편의 또 다른 주요 목적인 고세율·고가격을 통한 유류소비 억제 측면에서는 미흡한 것으로 평가된다. 단기적으로는 경유 등에 대해 실효과세율을 높임에 따라 소득효과에 의한 소비 급증 추세를 다소 완화하는 데 도움이 되었지만, 기본적으로 물가·가격 연동이 되지 않는 단순 종량세 과세체계를 오래 유지함에 따라 물가·가격 상승에 반비례하여 실효과세율이 낮아짐으로써 유류소비 억제 효과는 그만큼 축소된 것으로 보인다. 최근 국제유가가 급등하면서 석유 소비 증가추세가 주춤거리고 있는데 이는 가격효과에 기인한다고 할 수 있다.

IEA(2011)의 통계자료집에 의하면 OECD 선진국 중 상당수는 고유가에도 불구하고 수시로 종량세율을 물가 또는 가격수준에 연동하여 상향조정하고 있다. 휘발유의 경우에는 2000년 이후, 그 밖의 유종의 경우에는 2007년 이후 사실상 세율 조

정을 하지 않고 있어 선진국과 큰 차이를 보이고 있다.

고유가 현상은 비단 우리나라에만 국한된 것이 아니라 세계 각국이 공통적으로 당면하고 있는 현실이지만, 유독 우리나라가 선진국에 비해 고유가에 따른 고통을 더 심하게 체감하고 있는 이유는, 이미 선진국에서는 종량세 물가연동을 통한 주기적인 세율 조정을 통한 고유가 정책이 지속적으로 견지되면서 유류소비 감축이 체질화된 반면 우리나라는 예전 수준으로 세율을 고정시켜 두어 매년 물가상승률만큼 유류세를 감세하였던 만큼 유류소비가 비대해진 상태에서 급격하게 국제 유가가 상승하면서 유류소비 조절 능력이 제한되었기 때문인 것으로 추론된다.

IEA(2011)의 자료를 분석해본 결과, 최근 국제유가 급등에도 불구하고 유류세를 계속 인상하고 있는 국가는 미국, 스위스(산업용 경유), 아일랜드(산업용 자동차 디젤), 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 영국, 캐나다, 프랑스(산업용 자동차 디젤, 일반 무연휘발유), 네덜란드, 이탈리아(산업용 자동차 디젤), 스페인, 스웨덴 등이 있다. 과거에는 유류세를 계속 상향조정해 왔으나 고유가 시대인 2008년 이후 세율을 잠시 인하하였다가 2008년 수준으로 조정한 국가로는 미국, 오스트리아(산업용 자동차 디젤), 스웨덴(2010년 이후 산업용 자동차 디젤, 일반 무연휘발유에 대해 소폭 감소)이 있다.

2001년 이후 유류세를 동결하고 있는 국가는 일본,¹²⁾ 스위스(산업용 자동차 디젤), 아일랜드(산업용 경유), 호주(일반 무연휘발유), 독일, 이탈리아(산업용 경유) 등이 있다.

OECD 회원국 중 상기 자료에서 구체적인 정보를 입수할 수 있었던 16개국 중에서 유류세와 소비자가격 등의 변화추이를 살펴본 결과, 유류세율을 인하한 국가는 없었다. 상당수 국가의 경우 고유가가 도래하였음에도 불구하고 유류세율을 가격·물가 등에 연동하여 상향 조정하고 있다. 영국, 캐나다 등이 대표적인 국가이다. 그 밖에 일부 국가에서는 고유가 시대에 접어들면서 세율 조정을 잠정적으로 중단하고 있다.

비록 유류세가 넓은 세원 분포를 지니고 있기는 하지만, 상당 부분 고가의 내구재인 자동차 연료유로 소비되는 만큼 진정한 의미에서의 저소득층은 유류소비를 하지 않거나 유류를 소비하더라도 소비수준은 매우 낮다. 바로 이런 점이 주세와 담

12) 일본은 산업용 경유, 산업용 자동차 디젤, 일반 무연휘발유의 유류세를 2001년부터 계속 동결시켜 왔다. 이에 따라 소비자가격 대비 유류세 비중은 대체로 감소하는 추세를 보이고 있다.

배세와 달리 교통·에너지·환경세의 세부담을 완만하게나마 누진적인 모습을 갖도록 하는 원동력인 것으로 판단된다. 그러므로 최소한 유류세와 관련해서는 유류세를 인상하더라도, 절대 세부담이 증가할 뿐, 유류세의 누진구조나 정(+의 소득재분배 효과가 반대의 효과를 낼 것으로 보이지는 않는다.

바. 결론

우리나라는 휘발유와 경유에 대해 교통·에너지·환경세(주행세 및 교육세 포함)를 과세하고 있고, 등유, 중유, 석유가스, 천연가스에 대해 개별소비세(교육세 포함)를 과세하고 있다.

우리나라는 전통적으로 오랜 기간 동안 개별소비세제를 사치세 성격으로 유지하여 왔다. 유류세도 마찬가지로 1990년대 말까지만 해도 대부분 자가용 승용차의 연료유로 대부분 소비되는 휘발유에 대해서만 고율로 소비세를 과세하였으며, 경유를 포함하여 여타 유종에 대해서는 저율과세하거나 비과세하였다. 선진국에서는 휘발유 못지않게 경유에 대해서도 상당히 높은 세율로 소비세를 과세하고 있는 것에 비추어 볼 때 상당한 차이를 보였다. 연료유 간의 커다란 세율 격차는 큰 폭의 상대가격 격차를 야기하여 연료유 간에 소비대체 가능성이 컸었다. 그러나 실제로 연료유 간 소비대체 현상은 심각하지 않았다. 이는 승용차 연료유를 휘발유 등 일부 유종으로 제한하는 규제 때문이었다. 그러나 1990년대 말에 이르러 규제 철폐 차원에서 승용차 연료유 규제를 해제하여야 한다는 데 사회적 합의가 이루어지면서 규제 철폐 움직임이 가시화되었다. 이에 따라 연료유 간 과도한 소비대체로 인한 에너지 수급 불안 및 환경오염 기여도가 낮은 유종(예: 휘발유)에서 높은 유종(예: 경유)로의 소비대체로 인한 환경오염 가중 등 제반 사회·경제적 외부비용이 크게 증폭될 가능성이 높아졌다. 이런 부작용을 방지하고자 경유 등을 여타 유종에 대한 세율을 대폭 상향 조정하는 것을 주된 골자로 하는 에너지세제 개편이 단행되었다.

그 결과 휘발유와 경유, LPG 간의 상대가격 격차가 축소되었고, 경유에 대한 대체재로서 등유에 대한 세율도 일부 상향 조정되었다. 그럼에도 불구하고 연료유 규제 해제로 인해 경유로의 소비대체 현상이 나타났지만 경유 세율 인상으로 인해 대체의 정도는 상당히 축소되었던 것으로 평가된다. 그에 따라 유종 간 에너지 수급 불안 가능성은 그만큼 완화되었다. 아울러 경유 등에 대한 세율 인상 및 그에 따른

유가 상승으로 석유류 소비의 증가추세는 크게 둔화되었다. 더욱이 2000년대 말에는 국제 유가가 급등하면서 국내 유가가 크게 인상되었다. 에너지세제 개편에 따른 세율 인상과 국제 유가 급등은 국내 유가를 크게 상승시켰으며, 그에 따른 수요량 감소효과가 크게 나타나면서, 실질소득 증가에 대한 수요 증가 요인 등을 중화시킨 것으로 평가된다. 즉, 두 차례에 걸쳐 단행되었던 에너지세제 개편은 경유 등의 가격을 효과적으로 상승시키면서 적절하게 소비억제 효과를 획득하였다는 점에서 높이 평가할 만하다. 그러나 개편이 완료된 2007년 이후에는 종량세율이 추가로 조정되지 않으면서 세율의 실질가치가 물가에 반비례하여 하락했기에 에너지세제 개편의 효과는 반감되고 있다. 그에 따라 개편이 종료된 2007년 이후 5년이 경과한 2012년 현재 시점에서 볼 때 경유의 판매가격 대비 총세금의 비중은 에너지세제 개편이 단행되기 직전이었던 1999년 수준으로 되돌아갔다. 이는 2000년대 들어 애써 단행하였던 에너지세제 개편의 실효성이 개편 종료 후 5년의 기간이 경과하면서 상당부분 사라졌음을 시사한다. 에너지세제 개편이 당장의 세율 정상화에 치우쳐 에너지세제의 구조적 개편(예: 물가연동세제)에 이르지 못한 것은 아쉬운 점으로 평가된다.

1차 에너지세제 개편의 결과로서 수송용 연료 외에 중유와 등유의 세율도 상향조정되었다. 이들 유류 역시 경쟁·대체재(각각 LNG, 경유)의 존재로 인한 에너지 수급구조의 안정화를 도모하고 환경오염 기여도가 높은 유종에 대한 소비 억제를 통한 환경개선을 목적으로 개편 대상에 포함되었다. 그러나 이들 유종의 경우 산업생산 및 서민부담 증가 등을 이유로 들어 세율조정 수준이 높지 않았다. 이는 본래 의도하였던 환경개선을 위한 소비억제 효과가 미미하였음을 의미한다. 또한 이들 품목의 경우에도 세제 개편이 지속되지 못하고 있어 소비억제 및 그를 통한 환경오염 저감 효과는 그만큼 약화된 것으로 추정된다. 아울러 에너지세제 개편의 대상은 아니었지만 전기료가 매우 낮은 수준을 유지해오며 따라 기형적으로 전기 과소비 구조가 굳어진 것은 아쉬운 일이 아닐 수 없다.

그 밖에 에너지세제 개편을 단행함에 있어 휘발유는 처음부터 개편 대상에서 제외되었다. 물론 에너지세제 개편을 단행하였던 당시에는 휘발유에 대한 실효과세율이 선진국 못지않게 높았지만 물가조정이 이루어지지 않는 단순종량세 구조하에서 10년 이상 휘발유 세율을 고정시킨 것은 결국 10여 년 이상 휘발유에 대해 지속적

으로 감세를 해온 결과를 낳았다.

한 가지 에너지세제 개편을 통해 얻을 수 있었던 가장 큰 교훈과 의의는, 가격정책을 통해 석유 수요를 효과적으로 통제할 수 있었다는 점을 들 수 있다. 이는 향후의 에너지 관련 세제 개편 시에 참고할 만한 귀중한 경험이자 과실인 것으로 평가된다.

참고문헌

- 강만옥, 『에너지부문의 환경세 도입이 환경 및 경제에 미치는 영향 - 에너지수요 및 소득 재분배 파급효과를 중심으로』, 환경정책평가연구원, 2005
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도
- 박용덕·마용선, 「수송용 석유류 조세체계 현황과 적정 개편방향」, 『에너지경제연구』, 에너지경제연구원, 2007
- 성명재, 『조세정책의 소득재분배 효과 분석에 관한 연구: 도시가계조사자료를 중심으로』, 연구보고서 02-01, 한국조세연구원, 2002
- 성명재·이명현, 『에너지 관련 세제 개편방안』, 한국조세연구원, 2000
- 에너지경제연구원·지식경제부, 『에너지통계연보』, 각 연도
- 행정자치부, 『지방세정연감』, 각 연도
- 허경선·성명재·김승래, 『친환경에너지세제 개편을 위한 주요 쟁점 분석 및 세입·세출 개선방안 수립 연구』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2012
- IEA, OECD, *Energy Prices and Taxes*, 각 연도

4. 1990년대 말의 주세분쟁: 한·EU 및 한·미 주세분쟁

가. 서론

지난 1997년 4월 2일 EU와 미국은 우리나라 「주세법」과 「교육세법」이 수입주류를 차별함으로써 GATT 제3조의 내국민 대우조항을 위반하였다고 주장하면서 세계 무역기구(WTO)에 분쟁해결을 요청하였다. 이에 따라 우리나라는 WTO 출범 이후 처음으로 국제법정에서 국내법을 변호하게 되었고 패널 판정 이후에는 GATT 규정에 합치되는 방향으로 「주세법」 등을 개편하게 되었다.

양자협상까지 감안하면 주세분쟁은 거의 3년간 지속된 분쟁으로 국내외적으로 상당한 관심과 논란이 있었다. 특히 주세는 실생활과 밀접한 세금이기 때문에 일반 국민까지도 WTO 체제의 여파를 실감할 수 있었고 정부는 국제적인 시각에서 국내법을 돌아보는 계기가 되었다. 나아가 주세를 담당하는 정책당국은 강대국의 통상압력과 국내의 다양한 이해관계를 조율하면서 다른 한편으로는 개발시대 논리로 점철된 주세정책을 일관된 과세원칙에 따라 정비하는 난관을 극복해야 했다.

WTO 체제에서 분쟁이 발생하면 사전에 합의된 절차에 따라 분쟁해결을 위한 판정이 진행된다. 보복조치를 감수하지 않는 한 분쟁에서 패소한 국가는 판정 결과를 즉각 이행해야 한다. 이러한 조정장치는 회원국 주권을 침해할 수 있는 규정으로 특히 외국의 패널이 각 나라의 고유한 문화와 역사가 반영된 국내법을 심판한다는 측면에서 많은 오해와 혼란을 줄 소지가 있다. 그럼에도 불구하고 구속력 있는 국제규범에 따라 분쟁을 해결한다는 측면에서 국제무역을 중요한 성장기반으로 삼는 우리나라에게 매우 유용한 제도적 장치가 아닐 수 없다.

특히 수입품에 대한 차별적 대우를 금지하는 GATT 제3조는 조세를 포함한 모든 정부규제에 적용될 수 있어 해석 여하에 따라 막대한 영향력을 행사할 수 있는 규정에 해당한다. 이밖에도 기존 판례는 적절한 사례에서 고려되어야 하는 판단의 척도(precedent)가 된다. 따라서 세제를 포함한 각종 국내법을 국제규범 측면에서 일관되게 적용하고 나아가 통상 차원에서 외국의 차별조치에 적극 대응하려면 주세분쟁 등 각종 국제분쟁을 심도 있게 분석할 필요가 있다. 이에 본고에서는 우선 WTO 제소 배경과 근거를 소개하고 ‘다’항에서는 심의과정과 판정결과를 논의한다. 연후 ‘라’항에서는 WTO 판정 이행을 위한 양자협상과 「주세법」 개편 결과를 검토하고

마지막으로 '마'항에서는 전체 과정을 평가하고 정책적 시사점을 모색한다.

나. WTO 주세분쟁의 배경, 근거 및 경과

1) 제소 배경

가) 우리나라 주세율 체계

주세분쟁이 제기된 1997년 당시 우리나라는 주류를 11개 주종으로 구분하여 상이한 세율을 부과하였다. 특히 일반소주(희석식)에 대해서는 35% 세율을 적용하는 반면 위스키에는 100%의 높은 세율을 적용하고 탁주와 맥주에 대해서는 각각 5%와 130%의 세율을 부과하였다. 동시에 세율이 80% 이상인 제품에는 30%, 그 이외는 10%의 교육세(sur-tax)가 적용되어 전체적으로 소주 38.5%, 위스키 130% 그리고 맥주에는 169% 세율이 부과되었다. 반면 대다수 국가는 주류를 고도주-고세율 원칙 아래서 증류주, 맥주 그리고 포도주로 단순하게 구분하여 차등과세하는데 그 대신 동일한 주종에 속하는 주류에 대해서는 같은 세율을 적용한다.

〈표 V-4-1〉 1997년 우리나라 주세율 체계와 세수

(단위: %, 억원)

주종	알코올도수	주세율	교육세율	합계	세수		
					주세	교육세	계
증류주					5,537	1,035	6,572
소주							
증류식	40도	50	5	55	17	2	19
희석식	25도	35	3.5	38.5	2,847	285	3,132
위스키	40도	100	30	130	2,338	701	3,039
브랜드	40도	100	30	130	31	10	41
일반증류주	40도	80	24	104	30	9	39
리큐르	35도	50	5	55	274	28	302
발효주					702	60	762
탁주	6도	5	-	5	70	-	70
약주	12도	30	-	30	48	-	48
청주	16도	70	7	77	531	53	584
과실주	11도	30	3	33	53	7	60
맥주	4도	130	39	169	11,967	3,590	15,557

주: 1. 부가세인 교육세 세율은 10%였으나 방위세의 폐지(1991년)로 주세율이 80% 이상인 주종은 세율이 30%로 1993년 상향 조정되었다(주정, 탁주와 약주는 비과세).

2. 세수는 1998년 부과 기준

우리나라 주세율 체계의 변천과정을 돌아보면 종량세에서 종가세로 과세방식이 전환된 1968년 당시 고급주에 속하였던 위스키와 맥주에 대하여 각각 150%, 100%의 높은 세율이 적용되었고 이후에도 위스키 세율은 최고 250%까지 인상되기도 하였다. 반면 일반소주는 30~35%, 탁주는 5~10%의 비교적 낮은 세율을 적용받았다.

이러한 세율체계는 고도주-고세율이라는 일반원칙보다는 형평성과 세수 확보를 중시하여 전통적인 대중주에는 낮은 세율을 적용하는 대신 가격이 비싸고 소비가 편중된 주종에 대해서는 높은 세율을 적용하는 과도기적 체계라고 할 수 있다. 하지만 같은 증류주인 소주와 양주를 다르게 과세하는 방식은 보호주의적 정책으로 오인될 소지가 있었다. 실제로 오랜 논쟁 끝에 1993년 6월 우리나라는 유럽연합과의 양자협의를 통하여 1996년까지 단계적으로 150% 위스키 주세율을 100%, 그리고 40% 관세율을 20%로 인하하고 또한 소주에 대하여 교육세를 부과하기로 하였다.

〈표 V-4-2〉 우리나라 주세율 체계의 변천과정(1968~1998)

(단위: %)

	1968.1	1972.1	1974.1	1975.1	1991.7	1994.1	1996.1	1997.1
증류주								
증류식 소주	30	35	35	35	50	50	50	50
희석식 소주	30	35	35	35	35	35	35	35
위스키	150	160	250	200	150	120	100	100
브랜드	-	100	160	150	150	120	100	100
일반증류주	40	50	80	80	80	80	80	80
리큐르	40	50	50	50	50	50	50	50
발효주								
탁주	1,470 ¹⁾	10	10	10	5	5	5	5
약주	20,000 ¹⁾	60	60	60	30	30	30	30
청주	80	100	120	120	70	70	70	70
과실주	20	25	25	25	30	30	30	30
맥주	100	120	150	150	150	150	150	130

주: 1) 종량세로 단위는 원/kl입
 자료: 성명재·장근호(1999)

나) 일본·EU 및 일본·미국의 WTO 주세분쟁

이와 같은 양자협상으로 한숨을 돌린 우리나라는 그러나 유럽연합(EU)이 일본을 WTO에 제소하면서 반전을 맞게 되었다. 특히 상소심이 1996년 11월 소주와 경쟁관

계에 있는 위스키 등 수입주류에 대하여 차별적인 세율을 적용함으로써 일본 주세법이 GATT 제3조 제2항(내국민 대우조항)을 위반하였다고 최종 판정함에 따라서 EU는 일본과 비슷한 처지에 있던 우리나라와 칠레¹³⁾에 대하여 분쟁을 제기하였다.

우리나라 주세법 체계¹⁴⁾는 일본과 비슷하고 분쟁제품(소주)의 성질, 맛 그리고 소주라는 이름이 유사하다는 측면에서 불리한 위치에서 WTO 쟁송을 시작하였다. 물론 패널 판정은 당해 사례에서만 법적 구속력이 있고 협정 해석에 대한 독점적 권한은 WTO 각료회의와 이사회에 있다. 그러나 기존 판례¹⁵⁾에 의하면 회원국이 채택한 보고서는 합리적 기준으로 적절한 사례에서 고려되어야 한다. 우리 측은 일본 사례에서 사용된 법적 해석과 적용의 틀을 우리나라에 적용한다면 다른 결론에 도달하게 될 것이라고 주장하였지만 패널은 차별과세가 경쟁관계를 왜곡할 수 있다는 입장에서 경쟁 가능성을 기준으로 일본시장의 추세를 우리나라 시장에 적용함으로써 판정에서 우리나라가 패소하는 결정적 원인을 제공하였다.

2) WTO 제소의 법적 근거와 경과

가) GATT 3조(내국세와 규제에 대한 내국민대우)

GATT 제3조 제2항 첫 번째 문장에 따르면 국산품과 동일한 종류의 수입품(like product)에 대하여 국산품을 초과하는 내국세 등을 직·간접적으로 부과할 수 없다. 또한 둘째 문장에 의하면 제1항에 따라 국산품을 보호할 목적으로 내국세를 비롯한 각종 국내규제를 적용할 수 없다.¹⁶⁾ 특히 우리나라 분쟁에서 논쟁의 초점이

13) WTO, Chile-Taxes on Alcoholic Beverages, the Panel Report(WT/DS110/1), 1998

14) 일본은 주류를 10개의 주종으로 구분하여 알코올도수에 따라 종량세로 과세하고 있는데 위스키·브랜디 982.3엔/ℓ, 여타 증류주 377.23엔/ℓ, 소주(감류) 155.7엔/ℓ 등의 세율을 적용하였다. 따라서 알코올 1도당 세부담은 소주감류(희석식 소주)를 기준으로 일반증류주는 1.6배 그리고 위스키는 4배에 달한다(WTO, Japan-Taxes on Alcoholic Beverages, the Panel Report(WT/DS8/R, 1996, 이하 Japan Panel Report).

15) WTO, Japan-Taxes on Alcoholic Beverages, the Appellate Body Report (WT/DS8/AB/R), 1996.

16) GATT 제3조는 다음과 같은데 2항 마지막 *는 제3조 주해 부속서 제2항을 말한다.

1. The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges should not be applied to imported to domestic products so as to afford protection to domestic production.
2. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied,

된 두 번째 문장의 부속서 주해는 국산품과 직접적인 경쟁·대체관계에 있는 수입품으로 국산품과 경쟁을 하고 있는 수입품에 대해서는 국산품과 유사하게 과세해야 한다고 규정하고 있다.¹⁷⁾

GATT 제3조 제1항은 내국세를 포함한 각종 과징금과 제품의 판매, 운송, 유통, 가공 등에 대한 각종 규제를 국내산업을 보호하기 위한 목적으로 사용하는 것을 금지한 조항이고 제2항은 내국세와 과징금에 대한 별도의 규정인데 두 번째 문장과 부속서 주해에 의하면 수입품의 성격에 따라 제3조가 적용되는 방식이 달라진다. 즉, 수입품을 동종제품(like product)과 직접적인 경쟁·대체상품(directly competitive product)을 나누어 동종제품의 경우 아무런 전제조건 없이 동일하게 과세해야 하지만 경쟁제품의 경우 국내산업의 보호, 차별과세 그리고 경쟁의 존재 여부라는 세 가지 조건을 모두 충족해야만 내국민 대우조항을 위반한 조치로 간주한다.

나) 분쟁해결절차(DSU)

GATT 제23조에 의하면 협약 당사국이 협약상 의무를 이행하지 않거나 국내규제를 도입함으로써 협약이 공여하는 이익을 침해하거나 협약이 추구하는 목적의 달성을 저해하는 경우 다른 당사국은 양자협의를 요청할 수 있고 여기서 만족할 만한 결과가 도출되지 않으면 WTO 분쟁해결기구(DSB)에 제소할 수 있다. WTO 체제가 출범하면서 기존의 GATT 체제와 달리 회원국 사이에 분쟁이 발생할 경우 이를 해결하기 위한 구체적인 분쟁해결절차(DSU)¹⁸⁾가 도입되었는데 특히 분쟁해결기구는 분쟁을 심의할 패널을 구성하고 패널 판정에 따른 이행조치를 감독하며 필요한 경우 협약에 규정된 양허나 의무의 유보를 결정하는 등 관련 절차와 규정을 운영하는 권한을 부여받았다.

directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1*.

17) * A tax conforming to the requirement of the first sentence of paragraph 2 would be considered to be inconsistent with the provisions of the second sentence only in cases where competition was involved between, on the one hand, taxed product and, on the other hand, a directly competitive or substitutable product which was not similarly taxed. (Interpretative Note Ad Article III paragraph 2)

18) Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (Annex 2)

분쟁이 발생하면 양 당사국은 원만한 해결을 위한 사전협의를 개최하고 합의에 실패하면 분쟁해결기구에 패널 설치를 요구할 수 있다. 패널은 관련 협약과 사실관계의 부합 여부를 객관적으로 심의하고 권고안을 마련하여 분쟁해결기구에 보고해야 한다. 양 당사국은 구두 심리에 앞서서 자신의 주장을 담은 보고서를 제출한다. 2차 구두심리가 끝나면 패널은 잠정 보고서를 양 당사국에 공개하여 논평할 기회를 제공한다. 이후 최종 보고서가 회람된 날로부터 60일 이내에 당사국이 항소하지 않거나 분쟁해결기구가 만장일치로 거부하지 않으면 패널 보고서가 채택되어 구속력을 갖는다.¹⁹⁾

상소심(Appellate Body)은 법률심으로서 패널보고서에 포함된 법리적 이슈와 관련 사항에 대하여 심의한다. 심의 결과 협약 위반으로 판단되면 패널(상소심)은 해당 조치를 WTO 협약에 부합하도록 수정할 것을 권고하거나 이행 방안을 제시할 수 있다. 당사국은 보고서가 채택된 날로부터 30일 이내에 이행 의사를 분쟁해결기구에 통보해야 한다. 이행기간은 양 당사국이 합의할 수 있는데 합의가 성립하지 않으면 중재인이 보고서가 채택될 날로부터 최장 15개월을 기한으로 이행기간을 결정한다. 분쟁해결기구는 이행조치가 협약에 합치되는지 여부를 감독해야 한다. 만약 이행기간이 종료될 때까지 적절한 조치를 취할 수 없다면 보상방안에 대하여 협의해야 하며 합의가 끝내 성사되지 못하면 제소국은 분쟁해결기구에 보복조치를 요청할 수 있다.²⁰⁾

다) 주세분쟁 경과

1997년 4월 2일 EU와 미국은 우리나라 주세법과 교육세법을 WTO에 제소하였다. 제소국은 우리나라가 소주와 보드카를 차별 과세함으로써 GATT 제3조 제2항 첫 번째 문장을 위반하고 또한 국산 소주를 보호하기 위하여 위스키 등 수입주류(HS코드 2208)를 중과함으로써 두 번째 문장을 위반하였다고 주장하였다.²¹⁾ 이외

19) 일반적으로 패널이 구성된 날로부터 6개월 이내에 패널은 판정 보고서를 분쟁해결기구에 제출해야 하며 늦어도 9개월을 초과할 수 없다.

20) 그런데 미·EU 바나나 분쟁에서는 미국이 유럽연합의 이행방안이 완전하지 않다고 주장하며 WTO 승인 없이 1999년 3월 일방적인 보복조치를 취한 적이 있다(European Communities—Regime for the Importation, sales and distribution of Bananas, Arbitration(1. 7. 1998, WT/DS27/15)).

21) WTO, Korea—Taxes on Alcoholic Beverages, Panel Report(WT/DS75/1), 1998(이하 Panel Report)

미국은 우리나라가 주류를 자의적으로 분류함으로써 수입품을 차별하였다고 주장하였다. 이에 우리나라는 소주와 수입주류가 직접적인 경쟁상품이 아니며 또한 회원국의 고유한 과세주권을 침해할 정도로 경쟁관계를 폭넓게 해석할 수 없다고 반박하였다.

〈표 V-4-3〉 우리나라와 EU·미국 주세분쟁 일정 및 경과

일 정		분 쟁 경 과
1991년	5월	한·EU 고위협의회 위스키 세율 문제 제기
	6월	한·EU 주세협상 타결: 세율 인하(150%→100%)
1993년	1월 17일	한·EU 주세협상 재개
1997년	4월 2일	EU·미국 WTO 제소
1997년	5월 29일(6월 24일)	양자협약(알코올 1도당 2.5% 과세방안 제시)
1997년	9월 10일	EU·미국 우리 측 제안 거부, 패널 설치 요구
1998년	10월 16일	WTO 분쟁해결기구 패널 구성
	12월 5일	패널위원 구성(A. Linden, F. Jenny, C. R. Paranhos)
1999년	1월 22일	EU·미국 서면보고서 제출
	2월 19일	우리나라 서면보고서 제출
	3월 5일~6일	1차 패널 구두심의(제네바 WTO본부)
	3월 26일	양측 2차 서면보고서 제출
	4월 21일~22일	2차 패널 구두심의(제네바 WTO본부)
	7월 31일	당사국 패널보고서 회람
	9월 17일	패널 최종보고서 회원국 배포
	10월 20일	우리나라 WTO 상소 통보
	10월 30일	우리나라 서면보고서 제출
	11월 16일	EU·미국 보고서 제출
	11월 24일	상소심 구두심의(제네바 WTO본부)
	1월 18일	WTO 상소심 판정
	2월 17일	WTO 상소심 보고서 채택
	3월 9일~10일	EU·미국과 비공식 양자협상(1차)
	3월 29일~30일	EU·미국과 비공식 양자협상(2차)
	3월 19일	우리나라 WTO에 이행의사 통보
	4월 9일	EU·미국, WTO에 이행기간 중재요청
	5월 12일	WTO 중재인 이행기간 구두심의
	6월 7일	중재인 판정

WTO 제소 이후 분쟁해결절차에 따라 개최된 양자협약에서 우리나라는 알코올 1도당 2.5%의 세율을 적용하는 협상안을 제시하였지만 제소국은 이를 거부하고 WTO에 패널 구성을 요구하였다. 이에 따라 주세 패널²²⁾이 1997년 10월 16일 설치

22) 패널은 Mr. Ake Linden을 위원장으로 Frederic Jenny 교수와 Mr. Carlos da Rocha Paranhos로 구성되었다.

되었고 당사국들은 패널에 서면보고서를 제출하였다. 이후 제3국인 캐나다와 멕시코가 참여한 구두심리가 1998년 3월과 4월 두 차례 제네바 WTO 본부에서 개최되었으며 심의결과 패널은 1998년 7월 소주와 위스키 등 11개 제품이 직접적인 경쟁상품으로 우리나라가 국산품을 보호하기 위하여 이들 제품을 차별 과세함으로써 내국민 대우조항을 위반하였으므로 주세법과 교육세법을 개정할 것을 권고하기로 하였다.

우리나라는 패널의 주관적 평가기준과 법리적 해석의 오류에 대하여 이의를 제기하였지만 상소심²³⁾은 구두심리를 거쳐서 패널 판정을 확인하고 패널 보고서를 1999년 2월 17일 채택하였다. 이에 따라 우리나라는 WTO 판정결과를 이행하겠다는 의사를 분쟁해결기구에 통보하였고 이후 개시된 이행방안에 대한 양자협상에서 양측이 합의에 도달하지 못한 결과 2000년 1월 31일까지 패널 판정을 이행하도록 WTO에서 중재를 하였다. 결국 증류주에 대하여 동일한 세율을 적용하는 내용의 주세법이 1999년 12월 국회를 통과함으로써 1997년 4월 WTO 제소 이후 외환위기를 거치면서 32개월간 지속되었던 주세분쟁이 막을 내리게 되었다.

다. WTO 주세분쟁 패널 및 상소심 판정

1) 일본 주세분쟁과 GATT 제3조 2항의 해석

가) GATT 제3조 2항 첫 번째 문장

WTO/GATT 체제에서 지난 1987년과 1996년 두 차례 일본 주세법에 대한 분쟁이 발생하였는데 그 당시 확립된 법리적 해석이 우리나라 분쟁에서도 많은 역할을 하였으므로 이를 자세히 검토할 필요가 있다. 우선 GATT 제3조 제2항 첫 번째 문장은 동종의 수입품에 대하여 국산품을 초과하여 과세하지 않도록 규정하고 있고 두 번째 문장은 국내생산을 보호하기 위하여 국산품과 경쟁관계에 있는 수입품에 대하여 유사하지 않게 과세하지 않도록 규정하고 있다. 특히 첫 번째 문장에는 제3조 제1항에 제시된 국내생산 보호라는 문구가 존재하지 않는데 그럼에도 불구하고 다수의 판례에서는 정책 의도와 효과에 대한 검증(aim and effect test)이 필요하다고

23) 항소심은 Masushita를 위원장으로 Ehlermann와 Feliciano로 구성되었다. (Korea-Taxes on Alcoholic Beverages, Report of Appellate Body(WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R, 1998)), 이하 Appellate Body Report.

판단하였다.²⁴⁾

따라서 일본은 정책목표와 보호효과에 대한 검증이 필요하다고 주장하였는데 패널은 보호효과를 증명하기는 쉽지만 의도는 파악하기 어렵기 때문에 일본의 주장을 수용한다면 입증책임이 있는 제소국에 부당한 부담이 주어지므로 동종제품과 초과과세 여부만으로 첫 번째 문장의 위반 여부를 판단해야 한다고 결정하였다.²⁵⁾²⁶⁾ 하지만 상소심은 제3조의 문맥과 WTO 협약의 전체적인 목적을 고려할 때 제3조 제1항은 여타 조항을 해석하는 지침으로서 이들 조항의 일부를 구성하며 특히 제2항의 첫 번째 문장은 제1항에 제시된 원칙의 적용사례로 간주해야 한다고 판정하였다. 이외 상소심은 수입품과 국산품 사이에 ‘동등한 경쟁기회’를 보장하도록 규정하고 있기 때문에 교역량 등에 기준한 무역효과는 중요한 판단기준이 아니라고 판정하였다.

한편 동종제품(like product) 여부는 기존 판례²⁷⁾에서 보듯이 사안별로 검토할 수밖에 없는데 특히 사용용도, 소비자 취향과 제품 특성 등을 고려해야 한다. 또한 제3조 제2항 두 번째 문장이 대체·경쟁상품에 대하여 별도로 규정하고 있고 수입품에 더 많은 세금을 부과하면 자동적으로 첫 번째 문장을 위반하기 때문에 동종제품에 대해서는 협의의 해석이 필요하다.²⁸⁾ 이러한 기준에서 볼 때 보드카를 제외한 다른 수입주류는 물리적 특성 등에서 일본소주와 차이가 있으므로 경쟁제품에 해당한다.²⁹⁾ 이 밖에 차별과세 여부를 판단함에 있어서 가격 대비 세부담과 주종별 소비자의 담세능력을 고려해야 한다는 주장에 대하여 패널은 이러한 논리가 미래의 경쟁과 불확실한 소비자 선택에 대한 주관적 가정에 의존하고 있어 객관적 기준이 될 수 없고 또한 담세능력에 따른 과세가 반드시 차별과세를 필요로 하는 것이 아니며 GATT 제3조에 부합하는 다른 방식으로 형평성을 추구할 수 있다고 판단하였다³⁰⁾.

24) The Panel noted that the term 'so as to' suggested both aim and effect. Thus, the phrase 'so as to afford protection to domestic protection' called for an analysis of element including the aim of the measure and the resulting effects(WTO, United States-Taxes on Automobiles, DS31/R 5.7, 5.10, 1994 (not adopted)).

25) 이밖에도 일본과 미국이 예를 든 패널보고서가 채택된 보고서가 아니며 만약 보호와 의도에 대한 검증을 허용하면 국민보건 등 정당한 정책목표에 근거한 예외조항(GATT 제20조)이 중복된다는 이유를 제시하였다.

26) Japan Panel Report, para 6.16~20

27) Report of the Working Party on Border Tax Adjustments, BISD 18S/97, para 18

28) 동종제품에 대해서는 약간의 차별과세도 불가능하다(United States-Taxes on Petroleum and certain Imported Substances 5.1.9, The Panel Report).

29) 또한 '초과하여(in excess of)'라는 용어와 '유사하지 않은 과세(not similarly taxed)'를 동일하게 해석할 수 없다(Japan Appellate Body Report para 27).

나) GATT 제3조 제2항 두 번째 문장

상소심에 따르면 제3조 제2항 두 번째 문장의 위반 여부를 판단하기 위해서는 첫째, 분쟁상품이 직접적인 경쟁상품으로 경쟁 상태에 있는지³¹⁾ 둘째, 유사하지 않게 과세되고 있는지 셋째, 국내생산을 보호하기 위하여 과세되고 있는지 여부를 검토해야 한다. 특히 최소허용수준(de minimis)을 초과하는 유사하지 않은 과세라면 보호효과가 당연히 있다는 패널 판단에 대하여 상소심은 유사하지 않은 과세와 별도로 보호효과를 입증해야 한다고 판정하였다. 나아가 상소심은 보호효과를 검토할 때 중요한 판단기준은 의도가 아니라 적용 여부로서 사례별로 판단할 수밖에 없으며 보호효과가 없는 최소허용수준 이하의 세율 차이도 있을 수 있다고 판정하였다.

일본³²⁾은 비교의 목적이 경쟁조건외 왜곡에 있으므로 소비자에게 가장 중요한 가격 대비 세부담을 검토하여 유사과세 여부를 판단해야 한다고 주장하였다. 이에 대하여 가격은 가변적이기 때문에 객관적인 척도가 될 수 없고 종량세 체제에서는 알코올이나 종량 대비 세부담이 중요한 판단 기준이라는 반박이 있었다. 패널은 이들 요인을 종합적으로 고려할 수 있으나 종량세를 도입하고 있는 일본의 경우 알코올 1도당 세부담이 1~4배까지 차이가 있고 같은 주종 사이에서도 세부담이 유사하지 않다는 사실에 근거하여 일본 과세체계가 최소허용기준을 초과한다고 판정하였다.

두 번째 고려요인인 직접적인 경쟁·대체관계와 관련해서는 GATT 협약이 상업협정으로 시장과 관련이 있으므로 제품의 물리적 특성, 용도, 관세분류와 별도로 개별 시장을 고려해야 하는데 특히 두 제품이 어떤 시장에서 경쟁관계에 있다는 사실로서 다른 시장에서도 같은 관계에 있다고 유추할 수 없다고 패널은 판정하였다.³³⁾ 이는 시장에 따라 소비자가 다르게 반응할 수 있기 때문인데 다만 차별적인

30) 즉, 소득재분배정책에 입각하여 고급주에 높은 세율을 적용할 수 없다(Japan-Custom duties, Taxes and Labeling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages, the Panel Report 5.13, 1987). 이외 Japan Panel Report para 2.7 참조.

31) the imported products and the domestic products are "*directly competitive or substitutable products*" which are in competition with each other(Japan Appellate Body Report, p. 24)

32) 일본은 주종별 소비자 형평성을 위하여 주종 간의 가격 대비 세율(tax/price ratio)이 대략 20%로 모든 주종이 동일하여 과세방식이 가장 중립적이라는 부가가치세와 유사하며 반면 미국과 EU는 일반 포도주와 스파클링 포도주에 대하여 차별 과세하고 있다고 주장하였다.

33) ... two products could be considered to be directly competitive or substitutable in market A, but the same two products would not be necessarily be considered to be directly competitive or substitutable in market B(Japan Panel Report, para 6.22).

과세체제로 인하여 소비자 기호가 왜곡될 수 있으므로 현재의 경쟁에 대한 조사가 잠재적 경쟁(potential competition)을 과소평가할 수 있음에 유의해야 한다.³⁴⁾

패널에 따르면 경쟁관계의 유무를 판단함에 있어서 해당 시장의 구체적인 소비자 행태를 검토하되 수입품에 대한 중과세로 인하여 국산품을 선호할 수 있으므로 잠재적인 경쟁 가능성을 고려해야 한다. 구체적으로는 소주는 위스키가 아닌 맥주나 정종과 경쟁하고 있다는 주장에 대하여 세금으로 인한 가격 왜곡을 고려하지 않았고 1989년 세제 개편으로 국산양주 가격이 상승하면서 소주와 수입 위스키의 시장 점유율이 증가한 사실을 근거로 이들 제품이 경쟁관계에 있다고 판단하였다.³⁵⁾ 이외 일본소주가 주로 반주로 사용되는 반면 위스키는 식후 소비된다는 음용습관에 대해서는 위스키와 같은 외양과 맛을 지닌 신제품 소주(Takara Jun Legend)가 판매되고 합성주 시장이 확대되는 사실에 주목하여 그러한 주장을 수용하지 않았다.

2) 우리나라 주세분쟁 패널 판정

가) 예비판정: 분쟁범위

본안 심리에 앞서서 우리나라는 EU와 미국(이하 제소국)이 패널 설치를 요청할 당시 'HS 코드 2208에 속하는 일정한 주류' 혹은 '위스키 등 증류주'를 대상제품으로 지목하고 나서 보고서에서는 HS 코드 2208에 속하는 모든 주류로 분쟁 범위를 확대함으로써 변호권이 훼손되었는데 이는 논쟁 대상인 구체적 조치를 명시하고 문제를 명백히 제시해야 한다고 규정한 분쟁해결절차(DSU) 제6조 제2항을 위반한 행위³⁶⁾로서 분쟁제품의 범위를 위스키, 브랜디, 럼, 진, 보드카 5개 품목으로 한정하

34) The Panel noted the conclusions in the 1987 Panel Report that a tax system that discriminates against imports has the consequence of creating and even freezing preferences for domestic goods. In the Panel's view, this meant that consumer surveys in a country with such a tax system would likely understate the degree of potential competitiveness between substitutable products(Japan Panel Report, para 6.28).

35) The increasing imports of 'Western-style' alcoholic beverages into Japan bore witness to this lasting competitive relationship and to the potential products substitution In contrast, sales of considerably less taxes shochu have continued to grow during the same period at the expense of the sales of the more heavily taxed categories(Japan Panel Report para 5.7, 1987, para 4.73, 4.82).

36) 기존 판례에 의하면 DSU 제7조에 따라 위임사항(TOR)을 결정하고 분쟁의 법적 근거를 피제소국에게 통보하기 위해서는 패널 설치를 요구할 때 문제가 된 사안을 확실하게 제시해야 한다(Appellate Body Report on *European Communities-Regime for the importation, Sales and distribution of Bananas(Bananas III)*, WT/DS27/AB/R, 1997).

고 입증책임을 확실히 할 필요하다고 주장하였다. 이에 대하여 제소국은 단지 예로서 ‘위스키... 등과 같은’이라는 표현을 사용하였고 증거가 생략된 주류는 위스키 등의 변형된 상품으로서 모든 증류주에 대하여 증거를 제시하는 것은 상당한 부담³⁷⁾이며 우리나라 주세법에서도 위스키를 제외한 수입양주가 일반 증류주로 분류된 사실을 지적하였다.

패널은 우리나라가 변호해야 할 사안의 범위를 사전에 인지하고 있었는가에 초점을 두고 분쟁제품의 범위는 증빙자료를 검토한 후 결정될 사안으로 예비판정의 대상이 아니며 일본 분쟁에서 모든 증류주가 경쟁제품으로 결정된 사실을 상기할 때 EU 등이 분쟁해결절차를 위반하였다고 보기 어렵다고 판정하였다. 다만 입증책임이 부당하게 피제소국으로 이전되지 않으려면 구체적인 증거가 제시되어야 하므로 제소국이 입증책임을 완수한 보드카, 위스키, 진, 브랜디, 코냑, 리큐르, 데킬라, 혼합주 그리고 멕시코가 제기한 데킬라가 분쟁제품에 포함된다고 판정하였다.³⁸⁾

나) GATT 제3조 제2항: 기본원칙과 잠재적 경쟁

(1) 해석상 기본원칙

동일한 종류의 제품에 대해서는 일본 주세분쟁에서 논의된 것처럼 GATT 제3조 제2항 첫 번째 문장에 따라 보호효과와 관계없이 차등과세가 일절 허용되지 않는다. 동종제품 여부는 기존 관례에 따라 물품 특성과 사용용도 등을 기준으로 품목별로 결정되며 협의로 해석해야 하지만 반드시 모든 면에서 동일할 필요는 없다.³⁹⁾ 이와 관련하여 제소국은 일본소주와 우리나라 소주가 알코올도수나 첨가제 등 미미한 차이를 제외하면 근본적으로 동종제품이라고 주장하였다.⁴⁰⁾

주세분쟁에서 논쟁의 핵심으로 부상한 두 번째 문장의 해석과 관련해서는 분쟁제품이 직접적인 경쟁·대체상품으로 경쟁 상태에 있지만 유사하지 않게 과세되고 있

37) 이에 대하여 우리나라는 마치 피의자들이 너무 많으므로 이들이 범죄자인지를 입증하기 어려우나 모두 처벌받아야 한다는 검사의 주장과 같다고 지적하였다(2차 구두진술서 para 41).

38) 이외 희석식과 증류식 소주는 그 차이가 크지 않아 독립된 제품을 간주하지 않기로 하였다.

39) Japan Appellate Body Report p. 20(*Canada—Certain Measures Concerning Periodicals* p. 21, Appellate Body Report 참조).

40) Essentially, shochu and soju are identical products.The Panel accepted the evidence submitted by Japan according to which a shochu-like product is produced in various countries outside Japan, including the Republic of Korea(Japan Panel Report para 4.178, 6.35).

고 이러한 과세가 국내생산 보호를 위하여 적용되고 있는지 여부를 검토해야 한다는 데에는 당사국이 모두 동의하였다. EU는 그러나 비록 소비자 취향과 습관이 국가마다 차이가 있더라도 차별적인 과세가 국산품을 선호하는 방향으로 소비자 기호를 왜곡할 수 있으므로 해당 시장에서 특정 순간에 두 제품이 경쟁하지 않는다는 사실이 변호의 근거가 될 수 없으며⁴¹⁾ 특히 신제품에 대하여 상당한 경쟁관계를 입증해야 한다는 주장은 동등한 경쟁기회를 보장하는 GATT 제3조의 정신에 위배될 수 있으므로 현재의 경쟁뿐만 아니라 잠재적 경쟁도 고려해야 한다고 주장하였다.⁴²⁾

반면 우리나라는 GATT 제3조의 목적이 국가마다 상이한 각종 국내조치를 조화하는 데 있지 않다는 과거 판례⁴³⁾를 인용하고 특히 제3조 2항은 WTO 구성원으로서 기대되는 이익을 위하여 과세주권을 회원국이 일정 부분 양보한 규정으로서 포괄적인 규정 해석은 이러한 미묘한 균형을 깰 수 있다고 주장하였다. 구체적으로 WTO 협약은 상업협정이며 결국 시장과 관련되므로 개별시장 상황⁴⁴⁾을 대상으로 경쟁관계를 판단해야 하며 나아가 부속서 주해에서 ‘직접적인 경쟁관계’를 언급하고 있으므로 분쟁상품 사이의 경쟁 정도가 상당해야 한다고 반박하였다.

제소국은 ‘증류주의 성격상 세계 각국에서 사용되는 용도가 동일하거나 모든 주류가 갈증 또는 교제 등의 같은 용도로 사용된다’고 단정하고 있을 뿐 소주와 수입 주류가 한국시장에서 현재 경쟁관계에 있음을 증명하지 못하고 있다. 즉, 이들 제품이 우리나라 시장에서 경쟁하고 있거나 또는 차별과세가 아니라면 경쟁관계에 있

41) evidence that two products are not competing actually in a market at a given point in time is not a defense if the absence of actual competition is due, at least in part, to tax measures in dispute(Japan Panel Report para 5.123). 이외 *Canada-Certain Measures Concerning Periodicals* p. 28, Appellate Body Report 참조.

42) 이 밖에도 EU는 ‘경쟁하는(competing)’과 ‘대체하는(substitute)’이 아닌 ‘경쟁적인(competitive)’과 ‘대체할 수 있는(substitutable)’이라는 용어가 주해 부속서에서 사용되었으므로 잠재적 경쟁이 이미 고려대상이라는 주장이며 미국은 소주 가격이 인상됨에 따라 소주 대신 위스키 수요가 약간이라도(any shift) 증가하면 이를 대체관계의 존재로 간주하여야 한다고 주장한다(EC 2차 서면보고서 para 77, 미국 2차 서면보고서 para 81).

43) The purpose of Article III is not to harmonise the internal taxes and regulations of contracting parties, which differ from country to country(*United States-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages*, DS23/R, BISD 39S/206, 276, Panel Report para 5.71, 1992).

44) GATT 1994 is a commercial agreement, and the WTO is concerned, after all, with markets(Japan Appellate Body Report p25, 1996, *Canada-Certain Measures Concerning Periodicals* p28, Appellate Body Report).

다는 사실을 증명하지 못하고 있으며 오히려 EU가 수출업체를 위하여 작성한 지침서⁴⁵⁾ 따르면 한국시장에서는 이들 제품이 경쟁하고 있지 않고 나아가 보호효과도 없다. 이외 증류주는 다양한 원료로 제조되고 지리적·문화적 환경에 따라 영향을 받는 역사적 산물로서 원료와 숙성 등 제조방법에 따라 가격 차이가 매우 크다.⁴⁶⁾

이와 같은 양측 주장에 대하여 패널은 경쟁상품 여부를 비차별적 조치의 구현이라는 GATT 제3조의 목적을 저해할 정도로 좁게 해석할 수 없다고 판정하였다. 특히 협약 해석에 있어서 교섭 당시 연혁을 참고할 수 있다는 비엔나협약 제32조에 근거하여 제네바 준비위원회에서 사과와 오렌지 또는 인공 고무와 자연산 고무가 직접적인 경쟁상품이 될 수 있다고 언급된 사실을 지적하면서 소비자가 특정한 욕구를 충족하기 위하여 분쟁제품을 대체재로 간주하는지 또는 간주할 수 있는지 여부를 판단해야 한다(consider or could consider). 구체적으로는 기존의 과세체계가 경쟁 정도를 왜곡할 수 있기 때문에 경쟁의 성격이 아닌 양적 규모에 집중하여 일정 수준의 경쟁에 집착하는 방식은 조세체계로 인하여 일정 수준의 피해가 유발되었음을 입증하는 것과 유사하므로 무역효과의 검증을 요구하는 방식으로 해석될 소지가 있으며 특히 해당 제품이 경험재일 경우에 더욱 그러하다.⁴⁷⁾ 이러한 의미에서 교차탄력성과 같은 수량적 분석은 도움이 되지만 필요하지는 않다.

(2) 경쟁·대체관계: 일본시장의 적정성과 잠재적 경쟁

제소국에 따르면 일본 소주(shochu)는 우리나라 소주와 같은 HS코드(2208.90.40)에 분류될 정도로 동일한 제품이며 주세법도 유사하고 시장도 근본적

45) Sofres 보고서에 의하면 한국 주류시장은 국내업체들만 경쟁하는, 정부가 보호하는 시장이 아니다(panel Report para 175).

46) 특히 소주의 거친 맛(harsh)은 맵고 자극적인(spicy) 우리나라 음식에 잘 어울리고 이와 같이 음식과 함께 음용되는 소주의 특성은 외국에서도 인정을 받아 미국 캘리포니아주 산타클라라(Santa Clara) 시에서는 저도주만 취급할 수 있는 한국음식점에서 음식과 함께 소주를 판매할 수 있도록 예외 규정을 두고 있다.

47) the intervention of government policies can cause distortions, including understatement, of the quantitative extent of the competitive relationship. Indeed, there must be some concern that a focus on the quantitative extent of competition instead of the nature of it, could result in a type of trade effects test being written into Article III cases. That is, if a certain degree of competition must be shown, it is similar to showing that a certain amount of damage was done to that competitive relationship by the tax policies in question(Panel Report, para 10.42).

인 차이가 없다는 측면에서 일본 사례를 고려해야 한다. 즉, 우리나라와 마찬가지로 일본 주세법도 소주를 포괄적으로 정의하는 반면 수입주류는 예외규정을 통하여 높은 세율을 적용하고 있으며 또한 수입이 자유화되면서 수입주류의 소비가 대폭 증가하자 이에 대응하기 위하여 합성소주나 프리미엄 소주와 같은 주종을 개발하였다.

우리나라는 GATT 협약은 상업협정이며 소비자 기호와 습관은 국가마다 다르므로 개별 시장을 대상으로 판단해야 한다는 기존 판례를 바탕으로 제소국 주장과 달리 일본 소주와 우리나라 소주는 동일한 제품이 아니며 일본 주세법에서도 우리나라 소주는 소주(shochu)가 아닌 화주(spirits)로 분류하고 있음을 지적하였다. 또한 우리나라는 일본과 달리 소주를 다른 제품과 섞어서 마시지 않고 숙성되거나 갈색으로 제조되지 않으며 특히 우리나라 소주와 수입주류 세전가격의 차이는 상당하다. 요컨대 일본 주세분쟁에서 채택된 법리는 전례로서 존중되어야 하지만 이를 우리나라 시장에 적용하면 일본 사례와 다른 판정이 내려질 수밖에 없다.

패널은 한국 시장을 대상으로 판단해야 한다는 원칙을 알고 있지만 과거 우리나라 시장에서 수입이 제한되어 있었고 상당한 세율 격차가 존재함을 감안할 때 일본 시장의 추세가 경쟁의 성격, 즉 한국시장의 변화를 가늠할 수 있는 기준이 된다고 판정하였다. 같은 이유로 소주를 외국에 소개하는 방식도 실제 및 잠재적 경쟁을 평가하는 데 적절한 고려요인이 될 수 있다.⁴⁸⁾ 다만 우리나라 시장의 경우 상당한 증거자료가 있으므로 일본 사례가 결정적이거나 중요하지 않고 단지 참고사항이 된다.

GATT 제3조 제2항 주해에 나타난 경쟁이라는 용어가 현재의 경쟁뿐만 아니라 잠재적 경쟁까지 포함하는 데에는 이견이 없었다. 제소국은 다만 차별과세로 인하여 교차탄력성 등 현재의 경쟁에 대한 조사가 잠재적 경쟁관계를 과소평가할 수 있다는 판례⁴⁹⁾를 근거로 지금 경쟁이 없는 이유가 부분적이라도 왜곡된 세제 때문이라면 내국민 대우원칙에 위배되는 과세체계라고 주장하였다.⁵⁰⁾ 한 예로 만약 현재

48) Appellate Body Report on *European Communities—Customs Classification of Certain Computer Equipment* (WT/DS62/AB/R, 1998) para 93

49) consumer surveys in a country with such a (discriminatory) tax system would likely understate the degree of *potential competition* between substitutable products (Japan Panel Report para 6.28).

50) For that reason, evidence that two products are not actually competing in a market at a given point in time is irrelevant if the absence of actual competition is due, at

경쟁하고 있음을 입증해야 한다면 보호주의 정책으로 말미암아 수입이 전혀 없는 시장이 정상적인 시장으로 간주될 수 있으므로 잠재적 경쟁을 협의로 해석할 수 없다.

특히 주류가 경험에 기반한 소비재로서 시간이 경과함에 따라 소비자 취향이 변화하는데, 1990년 수입개방 이후 우리나라 시장에서 소주를 대체하는 위스키 등 수입주류 소비가 급격하게 증가하자 이에 대응하기 위하여 프리미엄 소주와 합성소주가 등장하였고 따라서 우리나라에서도 장차 소주와 수입주류 사이에 경쟁이 발생할 것으로 판단되며 이는 일본 사례에서 입증된 사실이라고 제소국은 주장하였다.

이에 우리나라는 경쟁이 있을 경우(only where competition was involved)에만 차별과세가 문제가 된다는 규정을 바탕으로 잠재적 경쟁이 미래의 경쟁까지 포함하지 않는다고 반박하였다. 즉, 경쟁 여부는 실제경쟁(actual competition)을 기준으로 판단해야 하는데 다만 왜곡된 과세체제로 인하여 경쟁이 없을 수 있으므로 세금이 배제된 상황에서 잠재적 경쟁을 고려할 수 있다. 그런데 우리나라의 경우 소주와 위스키 사이의 세전가격 차이를 감안할 때 직접적인 경쟁관계가 성립할 수 없다(but for argument). 특히 수입품 시장이 발달하기 시작하였으므로 장래에 경쟁할 수 있다는 주장은 억측에 불과하며 미래의 경쟁은 미래에 판단할 문제로서 현재로서는 제소국이 경쟁의 존재나 부재가 주세 때문이라는 사실을 입증하지 못하고 있다.⁵¹⁾

이와 같은 양측 주장에 대하여 패널은 미래를 추측할 수는 없지만 잠재적 경쟁을 평가한다는 것이 억측은 아니며 특정 사례에 있어서 소비추세 등에 입각하여 분쟁 제품이 현재 경쟁제품인지 또는 가까운 시일 안에 경쟁할 가능성이 합리적으로 존

least in part, to the tax measures in dispute(EC 1차 서면보고서 para 94). 이 밖에도 캐나다 잡지분쟁에서 관세 및 소비세법이 지난 30년간 국내잡지 산업을 보호하지 않았다면 직접적인 경쟁관계의 결핍을 좀 더 신중히 고려하였을 것이라고 항소심에서 판정한 바 있다 (Panel Report para 6.169, *Canada-Certain Measures Concerning Periodicals*, Appellate Body Report, p 28).

51) Where Korea has drawn the line is future competition. Korea accepts the standing case law that Art. III GATT protects competitive opportunities. Korea submits, however, that these are opportunities for exports that can or do compete now. Where there is no competitive relationship between products at the moment, and sufficient competitive potential cannot be shown at the time when taxes would be removed, the application of Art. III.2 does not protect speculations that competition between currently uncompetitive products may develop in the future(우리나라 2차 구두진술서 para 108).

재하는지 평가할 수 있다고 판단하였다.⁵²⁾ 패널에 따르면 잠재적 경쟁관계에 대한 충분한 증거가 있으면 이를 고려해야 하며 이러한 방식은 세율 차이가 아니라면 분쟁제품이 경쟁관계에 있는지 여부, 즉 잠재적 경쟁 여부를 판단하는 것과 큰 차이가 없다.

특히 GATT 제3조의 목적이 실제 무역량이 아니라 동등한 경쟁기회를 보장하는데 있으며 기존 판례⁵³⁾에서 보듯이 왜곡된 조세체계는 소비자 기호를 동결하고 잠재적 경쟁관계를 위축할 수 있으므로 직접적인 경쟁에 대한 판단은 경쟁 정도뿐만 아니라 경쟁의 성격에 기초한 경쟁 가능성을 고려해야 한다.⁵⁴⁾ 더욱이 경험재의 경우 소비양상의 변화와 추세가 중요하며 각종 증거들을 분리하여 향후 예상되는 시장변화에 유의한 증거를 무시하는 자세는 현실적으로 불가능하고 도움이 되지 않는다.

다) 사실관계 판단: 경쟁관계에 대한 구체적 고려요인

(1) 물리적 특성

앞서 논의된 법리적 해석을 바탕으로 양 당사국은 분쟁물품의 특성, 용도, 판매 경로, 가격 그리고 대체탄력성 등에 관한 증빙자료를 제시하고 패널의 판단을 구하였다. 우선 제소국은 소주와 위스키 등이 같은 증류주로서 물리적 특성이 근본적으로 동일하며, 기존 판례⁵⁵⁾에서 보듯이 증류과정 이후 첨가제, 색깔 혹은 맛의 차이는 중요하지 않으며 모든 증류주는 경쟁관계에 있다고 주장하였다.

반면 우리나라는 제소국이 입증책임을 면하기 위하여 시장이나 주종 간의 독특한

52) Panels should look at evidence of trends and changes in consumption patterns and make an assessment as to whether such trends and patterns lead to the conclusion that the products in question are either directly competitive now or can reasonably be expected to become directly competitive in the near future(Panel Report para 10.48).

53) the relevance of potential competition for the application of Article III:2, second sentence, flows from the well established principle that Article III does not protect export volumes but expectations on the competitive relationship between imported and domestic products. Those expectations may exist even if there is no "actual" competition yet between imported and domestic products due to protective tax measures(Panel Report para 6.63~6.68).

54) 이러한 해석은 현재 수출은 없지만 잠재적 수출자로서의 이익을 고려해야 한다는 기존 판례와도 합치된다(*Brazilian Internal Taxes*, BISD II/181 p. 185, para. 16 and *United States-Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances*, BISD 34S/136, p. 158).

55) competition can and does exist among the product that do not necessarily share the same physical characteristics(Panel Report para 6.68).

차이를 얼버무리고 예외적 사례를 과장하고 있다고 반박하였다. 즉, 소주는 위스키와 달리 숙성되지 않고 색상, 첨가제, 맛, 여과방법에서 차이가 있다. 특히 경쟁법 판례⁵⁶⁾에서 보듯이 물리적으로는 거의 동일해도 약간의 차이에 따라 소비자가 전혀 다른 제품으로 인식한다면 이는 결정적인 차이이다. 한 예로 수돗물과 유가 식용수는 시장에 따라 대체재가 아닐 수 있으며 EU도 이들 제품을 차별 과세하고 있다.

패널은 물리적 특성이 비슷한 제품은 잠재적 경쟁관계에 있을 가능성이 높고 특히 관심대상이 현존하는 경쟁 정도가 아니라 경쟁의 성격인 경우 소비자 인식 차이는 적절하지만 결정적인 고려요인은 아니라고 판정하였다.⁵⁷⁾ 한 예로 브랜드 아스피린과 상표 없는 아스피린이 약간 다르게 인식된다고 경쟁제품이 아니라고 볼 수 없다.⁵⁸⁾ 패널에 따르면 소주와 수입양주는 증류주라는 공통점 외에 외양과 포장도 유사하고 숙성 여부, 첨가제, 색깔, 여과방법 등의 차이는 경쟁재가 아니라고 할 만큼 중요한 차이가 아니다. 예컨대 럼주도 백색과 갈색이 있으며 알코올도수 차이는 위스키가 물과 섞어 소비되는 점을 생각할 때 결정적인 차이라고 할 수 없다.

(2) 사용용도와 판매방식

제소국은 모든 증류주가 사교나 갈증 해소 등 같은 목적으로 스트레이트 또는 혼합되어 음용되고 반주 혹은 식사를 전후하여 소비된다는 측면에서 사용용도가 같다고 주장한다. 또한 사과 파이를 만드는 데 오렌지가 사용되지 않지만 사과와 오렌지를 경쟁상품으로 보듯이 경쟁제품 사이에 모든 용도가 중복될 필요가 없으며 기존 판례⁵⁹⁾에서도 사용용도가 항상 동일하다면 이는 경쟁상품이 아니라 동종상품

56) EU는 코카콜라와 혼합음료의 합병분쟁에서 적절한 시장의 범위는 다른 청량음료를 제외한 콜라제품군의 시장이라고 판정한 바 있다(Case no IV/M 794 *Coca-Cola/Amalgamated Beverages*, 1997 OJL 218 p. 15).

57) consumer perception distinctions are relevant but not deterministic when the question is the *nature* of an actual or potential competitive relationship However, as discussed above, physical similarities are relevant to the inquiry, particularly with respect to potential competition(Panel Report 10, pp. 66~67).

58) 식용수의 예에서 보듯이 개별 시장에서의 대체관계를 고려하여 경쟁 여부를 판단해야 한다고 주장하였지만 패널은 미국이 제기한 아스피린의 예는 수용한 반면 우리나라가 제기한 식수의 예는 비교가 불완전하고 다른 국가의 별개 상품이라는 이유로 수용하지 않았다(Panel Report para 6.280, 9.23, Appellate Body Report footnote 96).

59) 한 예로 오락용 또는 보도용 잡지가 불완전한 대체재이지만 광고매체라는 측면에서는 직접적 경쟁제품으로 판정하였다(*Canada-Certain Measures Concerning Periodicals*, Appellate

이라고 판정한 사실이 있다.

우리나라는 과일의 주요한 용도가 파이에 있는 시장에서는 사과 가격의 인상이 오렌지 수요에 영향을 주지 않으며 이는 특정 시장에서 오렌지와 사과가 경쟁관계에 있지 않음을 증명한다고 반박하였다.⁶⁰⁾ 우리나라는 용도가 모두 같아야 한다고 주장한 적이 없고 다만 소주와 수입주류의 주요 용도가 다르며 소주는 대체로 반주로 사용되는데 이는 소주가 저렴하고 거친 맛을 지녀 매우 한국 음식에 적절하기 때문이다. 또한 소주는 약 99% 스트레이트로 소비되는 반면 위스키는 주로 얼음과 함께 소비된다.⁶¹⁾ 이외 소주방 등을 근거로 용도가 중복된다는 지적은 예외적 사실을 과장하여 일반화하는 것에 불과하다고 주장하였다.

패널은 (가령 데킬라와 같이) 소주만 매우 한국 음식에 맞는 것은 아니며, 알코올 도수가 낮고 일본 소주에 비하여 단맛이 나는 소주를 마실 때 위에 미치는 영향을 중화하기 위하여 왜 음식 섭취가 필요한지 이해할 수 없다고 판단하였다. 아무튼 소주가 간식과 함께 소비된다면 소비추세로 볼 때 다른 주류도 장래에 반주로 이용될 수 있고 실제로 일부 국가에서는 보드카와 위스키도 음식과 함께 소비되고 있으므로 잠재적으로 이들 제품이 경쟁할 수 있다. 일본 주세분쟁에서도 지적되었듯이 소주와 수입제품의 용도가 같지는 않지만 상당히 중복되며 이는 잠재적 경쟁관계를 시사한다. 또한 비록 중요하지는 않지만 주세정책에 의하여 영향을 덜 받는 시장에서 소주와 수입주류가 경쟁하고 있다면 다른 시장에서도 점차 경쟁할 수 있는데 일본시장에서 발생한 주종간의 대체관계가 우리나라에서도 나타나고 있다.⁶²⁾

제소국은 광고잡지(Drinks International)에 소주를 위스키 잔에 넣고 얼음과 레

Body Report, p. 28)

60) 이외 우리나라는 경쟁관계에 관한 판단은 추상적으로 이루어질 수 없으며 사례별로 다루어져야 하는데 특히 EU에서는 바나나가 다른 과일과 달리 별개의 시장을 구성한다는 판정을 제시하였다(우리나라 질문 답변서 9 22쪽, United Brands Company and United Brand Continental BV v.s. Commission of the European Communities, 1978 ECR 207).

61) 이에 대하여 제소국은 일본음식점이나 서양식 업소에서 소주를 판매하는 사실을 예로 들어 분쟁제품의 소비용도가 중첩된다고 주장하였다.

62) we find it relevant, albeit of less relative evidentiary weight, to consider the nature of competitive relationship in other markets. ... If two products compete in a market that is relatively less affected by government tax policies, it might shed light on whether those same two products are potentially competitive in the market in question. ... in Japan there was increasing end-use substitutability The trends that the panel and Appellate Body observed in Japan appear to be beginning in Korea(Panel Report para 10.78).

몬을 첨부하여 각테일로 묘사하고 소주를 ‘보드카와 같은 증류주’로 선전한 진로회사 인터넷 홈페이지를 바탕으로 소주와 수입주류가 경쟁관계에 있다고 주장하였다.⁶³⁾ 우리나라는 이들 광고는 외국시장을 대상으로 하는 광고로서 제조국이 우리나라 시장에서 제품의 유사성을 입증하지 못하고 있다고 반박하였다. 제조국은 그러나 프리미엄 소주의 광고가 수입주류와 연관된 깨끗하고 순한 맛을 강조하고 특히 참나무통 소주가 위스키처럼 숙성원액이 포함된 제품으로 표현된 광고를 제시하였다.⁶⁴⁾

패널은 우리나라 시장이 판정의 대상이기는 하지만 증빙자료의 수집이 한국시장에 국한될 필요는 없다고 판단하였다.⁶⁵⁾ 또한 점차 증가하는 수입주류에 대응하여 프리미엄 소주를 개발하였고 이들 제품의 외양과 광고가 수입양주와 유사한 사실에 빚대어 이러한 판매전략이 경쟁관계를 증명하는 자료라고 판정하였다. 또한 레몬이나 체리소주와 같은 소주 각테일의 등장은 주류제품 사이에 잠재적 대체관계가 있고 알코올도수는 그다지 중요하지 않다는 사실을 입증하고 있다.

한편 페라리(Ferrari)와 클리오(Clio) 자동차는 외양과 용도가 동일해도 가격차이로 경쟁제품이 될 수 없는 것처럼 소주가 프리미엄 소주로 포장되어도 위스키와는 경쟁하는 제품이 아니라는 우리나라 주장에 대하여 패널은 자동차는 고가품으로 간헐적으로 구입하는 제품인 반면 클리오 구매자도 종종 고급주를 소비할 수 있다는 측면에서 비교가 적절하지 않다고 판정하였다. 이외 GATT 규정은 수입차별적인 정책을 금지하고 경쟁 가능성을 보장하는 규정인 반면 경쟁법은 독점적 관행 등에 대한 규정이므로 GATT 제3조에 나타난 시장의 정의가 더 포괄적이라고 주장하였다.⁶⁶⁾

마지막으로 우리나라는 수입주류가 고급 주점에서 판매되는 등 유통경로가 다르며 소주를 판매하는 곳으로 제시된 음식점은 외국인이 출입하는 고급 한식집으로

63) Jinro Soju, a sort of vodka like spirit(Panel Report para 6.200).

64) 이에 대하여 우리나라는 진로의 과당광고 시정을 명령한 공정거래위원회의 결정을 증빙자료로 제출하였다.

65) we continue to disagree that the only relevant market for collecting data is the Korean domestic market. Rather the Korean market is the one that is the subject of our decision(Panel Report para 10.80, 각주 392).

66) 이에 대한 증거로서 패널은 유럽재판소가 로마협약 제95조를 해석할 때 모든 증류주가 경쟁 제품이며 바나나도 다른 과일들과 하나의 시장을 구성한다고 판정한 반면, EU위원회는 유럽합병(경쟁)법에 따라 위스키나 바나나 시장을 별개의 시장으로 판정한 사실을 지적하였다(Panel Report para 7.4, 10.81).

극히 예외적이며 서울만 해도 수 만개의 음식점이 있다는 사실을 상기시켰다. 패널은 그러나 이들 제품이 소매점을 통하여 판매되는 등 중복된 유통경로가 많으며 나아가 판매전략이나 제품의 숙지도에 따라 용도가 변화할 수 있으므로 사용용도나 음식점 등의 구분에 따라 GATT 제3조 제2항이 다르게 적용될 수 없다고 판단하였다.

(3) 가격 격차

우리나라는 일본 주세분쟁에서 세금을 제외하면 일본소주와 수입주류 가격은 비슷하며 이는 모든 주류가 가격 측면에서 최소한 잠재적으로 경쟁관계에 있음을 확인하는 증거라는 EU의 주장⁶⁷⁾을 근거로 EU가 제시한 제품별 가격을 이용하여 위스키와 희석식 소주의 가격 차이가 6~12배⁶⁸⁾에 달하는 사실을 지적하고 일본과 달리 종가세 체제하에서는 비록 세율을 일치시키더라도 생산원가 차이가 상당하여 경쟁이 성립될 수 없고 따라서 주세가 소비자의 기호를 왜곡할 수 없다고 주장하였다.

이에 대하여 제소국은 정작 중요한 것은 상대가격 변화에 따른 소비자의 반응이며 포도주 가격이 10배 차이가 난다고 하여 동종제품이 아니라고 할 수 없다고 논의하였다. 또한 알코올도수를 감안하면 위스키의 세전가격은 프리미엄 소주가격의 2~3배에 불과하며 증류식 소주가격은 위스키보다 고가인데 가중평균가격은 소주 시장의 95%를 차지하는 희석식 소주 가격을 반영하고 있기 때문에 가격비교는 의미가 없고 특히 차별적인 조치로 인하여 우리나라로 수입되는 주류는 주로 고급주로서 가격이 평균적으로 높다고 주장하였다.

우리나라는 저가품에 세부담이 더 많은 종량세 체제와 달리 종가세 구조에서는 가격배수가 세율에 의하여 영향을 받지 않으므로 세금이 수입구조를 왜곡할 수 없다고 반박하였다. 또한 가격격차를 줄이기 위하여 알코올도수를 고려하는 방식은 물리적 특성에서는 알코올도수가 중요하지 않다는 주장과 모순되며 그럼에도 불구하고 알코올 1도당 세전가격은 위스키가 희석식 소주보다 약 8배 정도 높고 따라서

67) the retail prices of shochu and of the other distilled spirits and liqueurs are within a relatively short range once the liquor taxes and the ad valorem taxes are deducted. This, in the Community's view, confirms that all of them are, at least potentially, competitive in terms of price(Japan Panel Report para 4.82).

68) 한 예로 360ml에 대해 1997년 당시 세전가격은 소주 322원, 위스키 4,112원으로 가격차이가 13배에 달한다.

세율이 같으면 가격이 인하되어 소비자들이 반주로서 소주 대신 수입주류를 이용하리라는 생각은 가격차이로 볼 때 실현 가능성이 없는 추측에 불과하다고 주장하였다.

패널은 소주와 수입주류 사이에 상당한 가격차이가 있음을 인정하지만 그러한 격차가 잠재적 경쟁 가능성에 관한 다른 증거들을 무시할 정도로 결정적이지 않고 상대가격이 소비 변화를 유발할 수 있다고 판정하였다. 패널에 따르면 위스키는 프리미엄 소주보다 4배 정도 비싼데 알코올도수를 고려하지 않아도 주종 간의 절대적인 가격 차이가 보기보다 일본과 유사하다.⁶⁹⁾ 이 밖에도 수입구조와 관리유통비용은 환율과 정부정책에 따라 변할 수 있으므로 절대가격의 비교는 조심스러워 한다.⁷⁰⁾

(4) 소비추세

제소국은 1990년대 세율 인하와 함께 시장이 개방되면서 소주가 약 96%를 차지하던 증류주 시장을 수입주류가 잠식하기 시작하면서 소주의 시장점유율은 1996년 94%까지 하락하였다고 주장하였다. 즉, 1990~1996년 사이에 위스키 주세율과 관세율은 각각 200%와 70%에서 100% 그리고 20%로 감소하였고 이로 인한 가격하락으로 위스키는 소주를 대신하여(at the expense of soju) 소비가 증대하였다. 이외 프리미엄 소주가 등장하기 전 소주 판매가 부진하였고 1997년 IMF 사태로 위스키 소비가 감소하고 소주 소비가 증가한 사실은 이들 주류 사이의 경쟁관계를 증명한다.

우리나라는 가격이 하락하면 소비가 증가하는 것은 수요가 탄력적이란 뜻으로 당연한 결과이지만 소주 대신 위스키 수요가 증가한 사실이 증명되지 않았다고 주장하였다. 한 예로 위스키 소비가 소주보다 빠르게 증가하면 위스키의 시장 점유율이 증가하겠지만 이는 위스키와 무관하게 소주 소비가 증가한 사실과 모순되지 않는다. 예컨대 가상적인 위스키-칫솔 시장에도 동일한 현상이 나타날 수 있으며 제소국의 주장은 위스키가 소주보다 더 많이 판매된 사실을 지적한 것에 불과하다.⁷¹⁾

69) When such adjustments (for alcoholic content) are removed, it seems that the absolute price ratio differentials in the present case are more similar to those in Japan than otherwise(Panel Report 각주 408).

70) 그러나 패널은 우리나라가 제시한 주장에 대해 증가세가 어떤 방식으로 종량세와 달리 일반 관리비용과 수입구조에 영향을 미치는지를 설명하지 않는다(Panel Report para 6.252, 각주 410).

71) Panel Report para 6.259~6.264, 우리나라 2차 서면보고서 para 32~36.

위스키 소비가 소주를 대가로 증가하였다는 주장이 뒷받침되려면 소주 수요가 위스키 가격에 탄력적인 즉, 교차탄력성을 입증해야 하는데 소비추세를 보면 위스키 수입이 증가한 사실과 관계없이 소주 소비도 1992~1997년 사이에 3% 수준에서 매년 증가하였으며 1997년 당시 위스키 소비 감소가 소주 소비의 증대를 유발하지 않았다. 특히 주세분쟁 이전에 EU가 작성된 Sofres 보고서⁷²⁾에 따르면 ‘소주는 수입 주류에 의하여 영향을 받지 않으며 한국시장은 더 이상 정부가 보호하면서 국내업체끼리 경쟁하는 시장이 아니다’라고 하였다.⁷³⁾

제소국은 대체관계를 입증하기 위하여 가격변화에 따른 주류선택을 보여주는 설문조사를 실시하였다(Dodwell Report). 이에 대하여 우리나라는 표본 왜곡 등 조사방식의 문제점 이외 상당한 가격과 용도 차이에도 불구하고 소주가격이 약간 인상되면 상당수 소비자가 수입주류를 소비한다는 조사결과는 허황된 결론이라고 주장하였다. 특히 판정을 위하여 만들어진 시장조사는 철저한 검증이 필요하며 이러한 의미에서 Sofres 보고서가 객관적인 보고서라고 설파하였다. 이외 소주 가격이 상승할 때 소주 소비가 증가하는 조사결과는 경제학의 기본이론과 정면 배치되는 결과로서 일본 주세패널에서도 신뢰할 수 없는 결과라고 논의한 사실을 상기시켰다.⁷⁴⁾⁷⁵⁾

제소국은 그러나 동 보고서가 실제 교차탄력성을 측정한 것이 아니라 탐색용 조사로서 과거 폐쇄적이었던 시장에서는 현재 소비행태에 대한 정보를 취득하기 쉽지 않고 따라서 설문조사와 같은 가상적 질문을 통하여 소비경향을 판단할 수밖에 없다고 반박하였다. 특히 주류는 경험재로서 소비습관이 시간을 두고 변화하고 정부 정책이 소비자 기호를 왜곡할 수 있기 때문에 일본 주세패널에서도 이러한 성격의 조사결과를 수용한 바 있다고 주장하였다.

72) EC Commission, *Your Guide to the Exporting Food products to Korea, Alcoholic Beverages*, p.12, 1997(Panel Report para 6.225)

73) 이에 대하여 제소국은 소주는 수입주류에 의하여 ‘거의(virtually)’ 영향을 받지 않는다는 용어에서 보듯이 완전히 영향을 받지 않는다는 뜻이 아니며 향후 수입주류의 소비가 증가함에 따라서 우리나라 주류시장의 판도도 변화할 것이라고 주장하였다(Panel Report para 6.121~6.125)

74) Yet a finding that consumers react to an increase in the price of a product by increasing consumption is contrary to one of the fundamental tenets of microeconomic theory(Japan Panel report para 4.86)

75) 설문조사에서는 소주 가격이 상승할 때 위스키 소비가 증가 혹은 감소하는 등 이들 제품이 경우에 따라 보완재나 대체재로 나타난다.

패널은 설문조사의 결함과 모순을 인정하면서도 전체적으로 잠재적인 경쟁관계에 대하여 일관되고 유용한 정보를 제공한다고 판단하였다. 한 예로 GATT 제3조의 목적이 경쟁기회의 보장이라는 측면에서 가상이 아닌 실제 행위에 대하여 설문조사를 요구하는 것은 잠재적 경쟁자가 정부정책에 대하여 이의를 제기할 수 없게 만든다. 결론적으로 설문조사가 결정적이지는 않지만 다른 증거와 일관된 결과를 보여주며 경쟁의 성격에 대한 검증에 있어서 수량적 분석이 필요하지 않지만 도움이 된다.⁷⁶⁾

라) 패널의 최종판정

패널은 소주와 수입주류 사이에 어느 정도의 경쟁과 함께 상당 수준의 잠재적 경쟁이 존재한다고 판정하였다. 프리미엄 소주 개발에서 보듯이 국내업체의 판매전략은 이러한 추세를 반영하고 있으며 이는 잠재적 경쟁에 대한 강력한 증빙자료이다. 반면 반주와 같은 소비 용도는 정부정책에 의하여 영향을 받을 수 있기 때문에 잠재적 경쟁을 판단하는 데 결정적인 고려요인이 될 수 없으며 GATT 준비 과정에서 사과와 오렌지가 경쟁상품의 예로 언급한 사실을 감안할 때 우리나라가 주장하는 사용 용도의 정의는 GATT 제3조 제2항에 부합하지 않는 협의의 해석이다.

가격 차이는 제조국 주장에 가장 반하는 증거이지만 잠재적 경쟁을 부인할 정도는 아니며 환율 등 외부요인에 따라 변할 수 있으므로 신중하게 고려해야 한다. 반면 제조국의 설문조사는 가격변화에 따른 잠재적 경쟁관계를 증명하는 유용한 자료로서 일부 결함이 기본적인 관계를 의심할 정도로 중대하지 않고 정부정책으로 소비자 기호가 왜곡될 수 있음을 감안해야 한다. 이처럼 물리적 특성, 용도, 유통경로, 가격 등을 고려할 때 분쟁제품은 한국시장에서 직접적인 경쟁관계에 있고 소주와 보드카의 경우 동종제품으로서는 증거가 부족하지만 경쟁제품에는 해당한다.

유사하지 않은 과세에 해당하려면 세부담 차이가 크지 않아야 하는데 교육세를 포함한 희석식 소주 세율이 38.5%인 반면 수입주류에 적용되는 세율은 리큐르 55%, 보드카, 테킬라와 혼합주 104% 그리고 위스키와 브랜디 130%로서 그 차이가

76) We do not find the Dodwell study decisive, but it is consistent with other information and is therefore helpful evidence. When dealing with an inquiry in the nature of the competitive relationship between products, quantitative analysis is helpful, but not necessary(Panel Report, para 10,92).

명백하게 최소허용기준을 초과한다. 한편 기존 판례에 의하면 유사하지 않은 과세 자체가 보호효과를 증명할 수 있다. 또한 보호효과는 과세체계의 설계·구조 등 객관적 요인으로 판단해야 하는데 세율차이 이외에도 우리나라 주세법이 차별적으로 구성되어 있다. 즉, 소주는 주세법에서 포괄적으로 정의된 반면 수입주류는 한두 가지 특성에 따라 예외적으로 정의되어 높은 세율이 적용된다. 그런데 수입소주가 없는 사실에 비추어볼 때 이러한 차별적 정의에 따른 혜택은 국내업체에게만 제공된다.

결론적으로 패널은 희석식과 증류식 소주 및 위스키, 브랜디, 코냑, 럼, 진, 보드카, 데킬라, 리큐르 그리고 혼합주는 직접적인 경쟁상품으로서 우리나라가 최소허용기준을 초과하여 수입품을 과세하였으며, 이러한 차등과세는 국내생산을 보호하기 위한 목적에서 적용되었으므로 주세법과 교육세법을 GATT 규정과 합치되는 방향으로 개편하도록 권고하기로 분쟁해결기구에 요청하였다.

3) 상소심 판정

이와 같은 패널판정에 대하여 우리나라는 분쟁해결절차 제16조 제4항에 근거하여 WTO 분쟁해결기구에 상소하였다. 상소심은 패널의 법리적 해석 등 법률문제⁷⁷⁾에 국한하여 심의할 수 있지만 우리나라는 패널이 범한 법적 오류를 판단하기 위해서는 사실관계를 검토할 수밖에 없다는 전략으로 상소하게 되었고 EU 등은 이에 반하여 사실관계 규명은 상소심 심의대상이 아니며 우리 측이 패널의 불성실을 문제 삼지 않는 이상 패널이 객관적 평가를 하였음을 인정해야 한다고 주장하였다.

가) 직접적인 경쟁·대체관계

우리나라는 GATT 규정의 문맥이나 목적에 비추어 볼 때 패널이 잠재적 경쟁을 너무 폭넓게 해석하여 판정의 근간으로 사용한 것은 법적 오류라고 주장하였다. 한 예로 ‘소비추세를 감안할 때’ 가까운 장래에 ‘경쟁관계에 있을 가능성’이 있는 제품까지 GATT 규정을 적용할 수 없다.⁷⁸⁾ 우리나라는 지난 8년간 시장을 개방하였고

77) An appeal shall be limited to issues of law covered in the panel and legal interpretations developed by the panel(DSU 제17조 6항).

78) make an assessment as to whether such trends and patterns (in consumption patterns) lead to the conclusion that the products in question are either directly

따라서 현재의 경쟁에 대한 충분한 증거가 존재하는 상황에서 패널이 잠재적 경쟁을 잘못 해석함으로써 억측을 허용하고 또한 경쟁이 없는 이유가 주세 때문임을 입증해야 하는 제소국의 책임이 사실상 면제되었다고 주장하였다.

이에 대하여 상소심은 소주와 위스키 등이 직접적인 경쟁관계에 있음을 보여주는 충분하고 명백한 증거가 있다는 패널 보고서를 인용하면서 지금 경쟁이 없다는 사실을 극복하기 위하여 잠재적 경쟁이라는 개념을 적용한 것이 아니라고 판정하였다. 상소심에 의하면 경쟁은 역동적으로 발전하는 개념으로 ‘직접적인 경쟁 내지 대체 가능성’은 현존하는 소비자의 선호에 의하여 배타적으로 결정되지 않으며 용어의 의미(substitutable)로 볼 때 지금 당장은 소비자가 대체재로 보지 않지만 그럼에도 불구하고 대체할 수 있는 관계가 전제되는 재화를 의미한다.⁷⁹⁾

상소심은 또한 음식료품과 같은 경험재의 경우 잠재적 수요가 내국세 이외에도 과거의 보호주의적 정책에 의하여 영향을 받을 수 있다고 판단하였다.⁸⁰⁾ 즉, 소비자 기호는 국가마다 다를 수 있으므로 해당 시장에서 경쟁관계가 존재하는지 검토해야 하지만 분쟁조치로 인하여 시장상황에 대한 정보가 경쟁관계를 과소평가할 수 있기 때문에⁸¹⁾ 상황이 유사한 일본시장을 무시할 수 없다.⁸²⁾

이에 대하여 보호주의를 핑계로 시장 왜곡을 기정사실화하고 외국시장으로 우리나라 시장을 판단할 수 없다고 주장하였다. 그러나 상소심은 ‘직접적인’이란 용어는 경쟁의 강도를 의미하지만 잠재적인 수요를 배제하지는 않는다고 판정하였다.⁸³⁾

competitive now or can reasonably be expected to become directly competitive in the near future(Panel Report para 10.48)

79) the word “substitutable” indicates that the requisite relationship *may* exist between products that are not, at a given moment, considered by consumers to be substitutes but which are, nonetheless, *capable* of being substituted for one another(Appellate Body Report para 114).

80) demand may be influenced by, *inter alia*, earlier protectionist taxation, previous import prohibitions... Latent demand can be a particular problem in the case of “experience goods”(Appellate Body Report para 123).

81) Japan Panel Report para. 6.28 and Appellate Body Report p.25

82) To completely ignore such evidence from other markets would require complete reliance on current market information which may be unreliable, due to its tendency to understate the competitive relationship, because of the very actions being challenged(Appellate Body Report para 135).

83) the word “directly” suggests a degree of proximity in the competitive relationship between the domestic and the imported products. The word “directly” does not, however, prevent the panel from considering both latent and extant demand(Appellate Body Report para 116).

우리나라는 경쟁관계에 있는 제품에 한하여 동등한 경쟁기회가 보장되어야 하며 장래에 경쟁할 가능성까지 의미하지 않는다고 주장하였지만 상소심은 이러한 해석이 정태적인 해석으로 GATT 제3조의 목적에 부합하지 않는다고 판정하였다.

우리나라는 또한 논의의 핵심이 경쟁의 중복이 아니라 경쟁의 성격이라는 지적에 대하여 경쟁의 성격은 GATT 협약에 존재하지 않는 문구로서 불명확하고 주관적이며 그 결과 직접적인 경쟁 사실을 증명해야 하는 제소국의 책임이 면제되고 실제 시장에 대한 검증이 경시되었다고 주장하였다. 그러나 상소심은 경쟁의 성격은 경쟁의 본질과 동의어로서 경쟁의 정도와 상대적인 개념이며 패널은 경쟁관계를 수량화하는 데 대한 회의적인 자세를 취한 것에 불과하다고 판단하였다.

이 밖에 수입주류를 예외적으로 정의하고 소주는 포괄적으로 정의한 주세법에 대하여 이러한 분류방식으로 혜택을 입는 수입 소주가 없다는 측면에서 보호효과가 있다는 지적에 대하여 우리나라는 특정 사례에 있어서 차별과세가 보호효과에 대한 증거가 될 수 있지만 보다 적절한 다른 요인이 있을 수 있다는 판례⁸⁴⁾를 바탕으로 소주가격이 저렴하여 수입이 없는 근본적 이유를 무시하고 주세법이 국산품을 보호하고 있다고 판정한 것은 부당하다고 주장하였다. 그러나 상소심은 기존 판례에서 보듯이 분쟁조치가 국내생산을 보호하기 위하여 적용되었는지 여부가 쟁점이라고 지적하면서 국산품과 수입품에 차별과세가 이루어지고 있다는 측면에서 수입 소주의 부재가 이러한 상황을 바꾸지 않으며 또한 가격격차에 대한 우리 측 주장은 무역효과가 있다는 사실이 입증되어야 한다는 논리와 다를 바가 없다고 판단하였다.

이외에 구체적 심리 없이 가격 이외 물리적 특성, 원료, 맛과 용도가 상이한 희석식과 증류식 소주를 하나의 집단으로 그리고 수입주류를 또 다른 집단으로 구분함으로써 시장 상황과 관계없이 경쟁관계를 예단하였고 소비자 기호가 무시되는 등 패널의 분류방식이 오류가 있다는 주장에 대하여 상소심은 이러한 방식이 제품 차이를 과소평가할 수 있다는 데 동의하면서도 제품이 많을 때에는 편의상 제품분류가 불가피할 수 있고 이후 분석에서 용도나 가격 등의 측면에서 이러한 제품분류가 정당했다는 것을 확인하는 등 개별 품목 간의 차별성을 고려하였다고 판정하였다.

84) even though the tax differential may prove that a tax is applied “so as to afford protection”, “in other cases, there may be other factors that will be just as relevant or more relevant to demonstrating that the dissimilar taxation at issue was applied ‘so as to afford protection’”(Japan Appellate Body Report, p. 30).

나) 입증책임과 객관적 평가

분쟁해결절차 제11조에 의하면 패널은 관련 협정의 적용과 주어진 사실관계에 대하여 객관적으로 평가해야 한다. 그러나 기존 판례⁸⁵⁾에 입각할 때 패널은 억측이나 가정 이외에 우리나라 시장에 대한 충분한 증거가 제시되지 못하였음에도 불구하고 입증책임에 대한 이중 잣대가 적용됨으로써 공정한 심의가 이루어지지 않았고 또한 실제 사실이 아닌 잠재적 경쟁이나 경쟁의 성격에 근거한 가상적 현실을 증거로 채택함으로써 객관적 평가를 수행하지 않았다고 우리 측은 주장하였다.⁸⁶⁾

한 예로 분쟁조치로 인하여 소비자 기호가 동결될 수 있다는 가능성 때문에 입증책임이 역전되어 경쟁의 부재가 차별적 조치 때문이 아니라는 사실을 우리나라가 증명해야만 하였다. 또한 패널은 제소국이 제시한 가상의 혹은 부적절한 주장은 관대하게 받아들이는 반면 우리측 주장에 대해서는 엄격한 잣대를 적용하였다. 예컨대 주세분쟁과 상관없고 EU가 작성하여 객관적이라고 할 수 있는 증거자료는 채택되지 않은 반면 가상의 질문을 담은 제소국의 설문조사는 수용하였다.

더욱이 당사국 사이에서 이견이 없는 가격격차에 대해서는 '제소국 주장에 반하는 가장 중요한 증거'임을 인정하면서도 곧바로 결정적인 증거가 아니라고 단정하였다. 특히 패널은 상대가격과 소비추세를 강조하였으나 이들 요인이 우리나라 시장에서 어떤 변화를 가져왔는지를 지적하지 못하고 있다. 즉, 1990년대 두 차례 세율 인하로 소주소비가 감소하는 대신 수입품 소비가 증가하였다는 제소국 주장은 증명되지 않았고 오히려 소주는 수입주류와 상관없이 일정하게 소비되고 있는 것으로 나타난다.⁸⁷⁾ 하지만 이러한 증거자료는 무시하고 그 대신 패널은 가상의 설문조사나 일본시장을 근거로 대체관계에 대한 추세가 상당하거나 최소한 잠재적 경쟁관계에 대한 유용한 정보를 제공하고 있다⁸⁸⁾고 잘못 판단하고 있다.

85) 어떤 주장을 하려면 당사자가 이를 입증해야 할 책임이 있고 충분한 증거가 제시되면 상대방은 이를 반박하기 위한 증거를 제시할 의무가 있다(US-Measure Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India, Appellate Body Report, adopted on 23 May 1997, WT/DS33/AB/R, & WT/DS33/R, p. 14).

86) 즉, 패널은 상반되고 불충분한 증거가 있을 경우 미래에 대한 추측이 아닌 제시된 증거를 대상으로 사실관계를 확실히 파악해야 한다(Jackson and Croley, 'WTO Dispute Panel Deference to National Government Decisions. The Misplaced Analogy to the U.S. Chevron Standard-of-Review Doctrine', in the International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System, Petersmann(ed). Kluwer(1997), pp. 209~210).

87) 수입제품이 소주를 대체하였다는 주장은 주세분쟁에서 일본이 패소하게된 결정적 원인 중 하나이다(Japan Panel Report para 4.82).

패널은 또한 당사국이 제시한 증거를 선택적으로 사용하였다. 한 예로 주류가 경험재임을 강조하면서도 맛과 제조방식의 차이는 ‘미소한 차이’라고 일축하였다. 또한 식용수와 수돗물은 ‘비교가 불완전하고 다른 국가의 다른 제품’이라고 하면서 미국이 제시한 브랜드 아스피린과 무명 아스피린의 비교는 ‘유용하다’고 판단하였다.⁸⁹⁾ 이외 94%의 소비자는 무시하고 나머지 6%의 소비자가 위스키를 반주로 사용한다는 설문조사를 근거로 소주와 위스키가 중복되어 사용된다고 판단한다. 이처럼 패널은 프리미엄 소주나 외국인용 음식점 등 예외적인 사례에 너무 의존하고 있다. 서울에만 약 5만개의 음식점이 있음에도 불구하고 이러한 일반음식점은 무시하고 미국 대사관 주변의 9개 고급 음식점을 근거로 판매경로가 중복된다고 판단하였다.

우리나라에 따르면 패널의 주관적이고도 불공평한 증거 채택을 극명하게 나타내는 사례가 데킬라이다. 멕시코 등은 데킬라가 소주와 같은 품목분류(HS 2208.90)에 속하고 미국에서 멕시코 음식과 함께 각테일(margaritas)로 소비되고 최근 일본에서 인기라고 주장하였는데 패널은 ‘구체적인 증거가 제시되었고 설문조사에서도 상대가격에 따라 소주와 데킬라의 소비가 변하며 매운 음식과 같이 섭취되며 백색 증류주’라는 이유로 소부와 데킬라를 경쟁관계에 있다고 판정하였다.⁹⁰⁾ 그러나 심의과정에서 제시된 자료는 우리나라가 아닌 미국과 멕시코 시장에서 나타나는 소비양상에 불과하며 패널이 인용한 설문조사에서는 가격 하락에도 불구하고 소비가 변하지 않는 등 일관된 소비행태를 보이지 않는다. 그럼에도 불구하고 불충분한 증빙 자료를 바탕으로 제시된 자료를 제대로 검토하지도 않고 소주와 데킬라가 경쟁제품이라고 단정한 것은 패널이 객관적인 평가를 하지 않았음을 반증한다.

상소심은 우리나라가 제기한 문제점에 대하여 각각 따로 논의하지 않는다.⁹¹⁾ 대신 제소국이 설문조사나 추세 그리고 다른 시장의 정황 등 적정한 증거를 제시하였

88) the Dodwell study provided useful information regarding at least the potential competitiveness(Panel Report para 10.91).

89) We did not find the Korea analogy about tap water and bottled water probative or useful. The analogy is incomplete and refers to different products in different countries and thus no useful inference could be drawn.... The United States argued that there can be two products of identical physical properties such as name brand and generic aspirin which are marketed somewhat differently and perceived somewhat differently by consumers.We find this analogy useful(Panel report para 9.23, 10.64).

90) Panel Report para 6.182, 5.72

91) 패널의 부당한 입증책임을 증명하기 위하여 우리나라는 보고서에서 15쪽을 할애하고 있는 반면 상소심은 이 부분에 대하여 1쪽에 걸쳐 판정하였다(Appellate Body Report para 46).

다는 패널 보고서 내용을 인용하면서 증거가 제대로 제시되지 않은 메스칼은 판정에서 제외된 사실을 지적하고 패널이 반대되는 우리측 증거도 고려하는 등 입증책임에 대한 기본원칙을 방기하지 않았다고 판정하였다.

상소심에 의하면 기존 판례에 따라 증거 채택은 사실관계를 파악하는 절차의 일부로서 패널이 결정할 문제이며 다만 협약과의 부합 여부 그리고 사실관계에 대한 객관적 평가는 법적 문제로서 상소심의 영역에 해당한다.⁹²⁾ 따라서 각종 증거에 대한 평가는 패널의 고유권한으로 다만 객관적 평가라는 원칙에 기속된다. 즉, 패널이 제시된 증거를 고려하지 않은 것에 그치지 않고 고의적으로 무시하거나 악의적으로 왜곡 또는 잘못 해석하는 경우 중대한 오류에 해당한다.⁹³⁾ 상소심은 이러한 원칙에 입각하여 우리측 주장을 세심하게 검토하였지만 주관적인 평가에 해당할 만큼 패널이 상당한 오류를 범한 사실이 증명되지 못하였고 증거를 무시하거나 증거 채택에 있어서 이중적 기준을 사용하였다는 근거를 찾기 어렵다고 판정하였다.

라. WTO 판정의 이행조치: 주세율 개편방안

1) 이행기간에 관한 WTO 중재

분쟁해결기구는 주세법 등을 GATT 제3조 제2항에 합치되는 방향으로 개편할 것을 권고하는 상소심 보고서를 1999년 2월 채택하였다.⁹⁴⁾ 구체적인 이행방안은 회원국의 재량권에 해당하지만 이행기간은 당사국이 합의하여 결정할 수 있는데 다만 이 경우 기간 연장에 상응하는 보상이 필요하다. 만약 당사국이 합의를 못하면 권고안 채택일로부터 최장 15개월을 한도로 분쟁해결기구가 그 기간을 중재할 수 있는데 최근 판례⁹⁵⁾를 보면 이행기간은 협약이 설정한 15개월에서 점차 축소되는 경향

92) Determination of the credibility and weight properly to be ascribed to ... a given piece of evidence is part and parcel of the fact finding process and, is in principle, left to the discretion of a panel ... Whether or not a panel has made an objective assessment of the facts, is also a legal question(Appellate Body Report on EC-Measures concerning Meat and Meat Products (hormones) WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted 13 February 1998, para. 132).

93) EC-Measures(hormones) para. 133.

94) 전술한 대로 이행기간 이내에 주세법 등을 개정하지 않으면 당사국과 협의하여 보상을 해야 하고 보상안에 대한 합의가 이루어지지 않으면 당사국은 분쟁해결기구의 승인 아래 양허 정지 등의 보복조치를 취할 수 있다.

95) 인도네시아 자동차 분쟁에서는 이행기간이 12개월로 결정되었고 나아가 호주 연어 분쟁에서는 이행기간이 8개월로 단축되었다(Indonesia-Certain Measures Affecting the Automobile

이 있다. 양자협약에서 우리나라가 양보할 의사를 보이지 않자 제소국은 분쟁해결 기구에 중재를 요청하였고 양측 의견을 청취한 WTO 중재인은 권고안이 채택된 날로부터 11.5개월이 경과하는 2000년 1월 31일까지 주세법을 개정하도록 결정하였다.⁹⁶⁾

이 과정에서 우리나라는 관련 규정에 따라 예산 부수법안은 정기국회에서 개정되고 후속조치도 마련해야 하므로 15개월의 이행기간이 필요하다고 주장하였다.⁹⁷⁾ 실제로 우리나라는 1949년 이후 23번 주세법을 개정하였는데 단 한 차례 임시국회에서 개편된 주세법은 예산과 상관없는 법안이었다. 우리나라는 구두심리에서 입법 절차를 단계별로 소개하고 소요기간을 설명하였다. 특히 주세와 교육세는 270개에 이르는 지방 및 교육자치단체에 배분되기 때문에 협의가 필요하고 개편안이 통과되더라도 사무처리규정 개정과 유예기간 등의 시간이 필요하다고 주장하였다.

이에 대하여 제소국은 법 개정이 단순한 세율 변경인지 아니면 복잡한 관련조치가 필요한 사안인지 등 조치의 성격을 고려해야 한다는 기존 판례⁹⁸⁾를 바탕으로 우리나라의 경우 임시국회에서도 법을 개정할 수 있고 후속조치는 사전에 준비할 수 있으므로 이행기간이 6개월이면 충분하다고 주장하고 실제로 1998년 임시국회에서 다수의 세법이 개정된 사실을 지적하였다.⁹⁹⁾ 이외 주세법을 개정할 때 지방자치단체와 반드시 협의할 필요는 없으며 한 예로 세수중립적 방향으로 주세법을 개편하면 된다고 주장하였다. 우리나라는 구체적인 이행방식은 각국의 과세주권에 속하는 사안으로 세율수준 등을 감안하여 이행기간을 결정할 수 없다고 반박하였다.

WTO 중재인은 회원국의 법률체계 내에서 필요한 최소한의 기간 이내에 신속하게

Industry, Arbitration, 12. 7. 1998, WT/DS59/13, WT/DS64/12 and Australia-Measures Affecting Importation of Salmon, Arbitration, 2-23-99, WT/DS18/9).

96) Claus-Dieter Ehlermann이 중재하였다(Korea-Taxes on Alcoholic Beverages, Arbitration, WT/DS75/16, 1999).

97) 법제업무운영규정 제7조 2항에 따르면 예산부수법안은 정기국회에서 그 밖의 법률안은 '가급적' 임시국회에서 심의해야 한다. 유럽연합은 '가급적'을 '가능하면'으로 해석하여 주세법이 임시국회에서 처리될 수 있어 이행기간이 6개월이면 충분하다는 주장한 데 대하여 우리나라는 '가급적'이라는 어휘가 '가능한 한(as much as possible)'으로 해석되어야 하며 또한 가급적이라는 어휘가 예산법안 이외 다른 법안에 대한 규정이라는 사실을 지적하였다.

98) EC Measures Concerning Meat and Meat Products(Hormones), WT/DS26/15, WT/DS48/13, 1998, para 15

99) 우리나라는 당시 외환위기로 인한 세수 보전과 구조조정을 위한 보완조치로서 정기국회에서 산적한 법안을 심의할 시간이 부족하여 정기국회의 연장선상에서 임시국회가 열렸다고 반박하였다.

권고안을 이행해야 한다는 기존 원칙을 확인하면서도 다만 제시된 정황으로 볼 때 주세법은 정기국회에서 예산안과 함께 논의되는 것이 타당하며 나아가 패널판정을 이행하는 데 있어서 그 방법과 수단을 WTO가 제시할 권한은 없다고 판정하였다.¹⁰⁰⁾ 그러나 구체적 이행조치는 법안 개정작업과 동시에 진행할 수 있으므로 법령 통과 이후 추가 기간이 필요하지 않으며 다만 법령이 공포된 이후 30일의 유예기간이 있어야 한다는 뜻에서 2000년 1월 31일까지 이행조치를 완료하도록 결정하였다.

2) 이행방안에 대한 고려 요인

가) 알코올도수에 따른 차등과세: 칠레 주세분쟁

주세법 개편 당시 종가세 체제(ad valorem taxation)를 고수하면서 알코올도수에 따라 차등세율을 적용해야 한다는 주장이 제기되었다. 한 예로 아래 알코올 1도당 2.5%의 세율을 적용하고 교육세를 30%의 단일세율로 할 경우 소주에 대한 합산세율은 38.5%에서 81.25%로 상승하지만 위스키 등 수입주류에 대한 세율은 130% 그대로 유지할 수 있다. 이러한 방식은 음주에 따른 경제적·사회적 효과를 최소화하는 고알코올·고세율 원칙에 충실하고 일정한 세수효과도 달성할 수 있는 방안에 해당한다.

종량세(specific taxes)를 채택하고 있는 국가에서는 알코올도수에 따른 차등과세를 시행하고 있지만 종가세 체제에서도 그러한 방식이 가능한지는 불분명하고 다만 칠레 주세분쟁에서 간접적으로 거론된 적이 있다.¹⁰¹⁾ 칠레는 1997년 11월 알코올도수가 35도 이하인 제품에는 27% 세율을 적용하고 이후 알코올 1도당 세율을 4%p씩 추가하되 알코올 39도 이상에는 47% 단일세율을 적용하는 과세체계를 도입하였다. 칠레 전통주인 피스코(Pisco)는 대개 알코올이 35도 이하 제품으로 피스코와 위스키의 세율격차는 20%p에 달하였고 결국 EU는 1997년 6월 WTO에 분쟁을 제기하였다.

100) It is not within my mandate under Article 21.3(c) of the DSU, to suggest ways or means to the EC to implement the recommendations and rulings of the Appellate Body Report and Panel Reports(Australia Measures Affecting Importation of Salmon, WT/DS18/9, 1999, para 38).

101) Chile-Taxes on Alcoholic Beverages(WT/DS110/1, 1998, WT/DS87/R, 1999).

EU는 알코올 함유량이 아닌 주류가격에 기초하여 세금이 결정되는 종가세 체제에서는 가격이 알코올도수와 상관없이 없기 때문에 칠레 주세법이 알코올도수에 따른 차등세제로 간주할 수 없고 최소허용기준도 초과한다고 주장하였다. 한 예로 피스코(35도)에는 알코올 1도당 0.77%의 세율이 적용되지만 위스키(40도)의 경우 알코올 1도당 1.18%의 세율이 적용되어 위스키의 세부담이 알코올 1도당 약 50% 더 많다. EU에 따르면 일본 패널이 종량세 체제에서 알코올도수에 따른 차등과세를 인정한 이유는 과세대상이 주류가 아닌 알코올 함유량이기 때문이며 종가세에서는 알코올도수와 상관없이 세율이 일정해야 하며 주종별로 세율이 달라질 수 없다(direct proportionality rule).¹⁰²⁾

이에 대하여 칠레는 알코올도수에 따른 차별과세는 일본 주세패널도 인정한 객관적인 과세라고 주장하고 모든 주종에 대하여 알코올 1도당 세율이 일정해야 한다는 EU의 논리는 GATT/WTO 체제에서 수용된 적이 없으며 EU 주장에 의하면 포도주, 맥주와 증류주에 다르게 과세하는 방식도 유사하지 않은 과세가 될 수 있다고 반박하였다. 또한 알코올도수가 다른 증류주에 똑같이 과세하는 방식도 EU 주장으로는 알코올도수에 따라 세율이 다르므로 차별과세에 해당한다.

이러한 상반된 주장에 대하여 패널은 차별과세 여부를 판단하는 일이 상대적으로 간단한 문제로서 종가세 체제에서 동일 세율을 적용한다면 유사한 과세라고 단언하고 반면 칠레의 과세방식은 차별과세를 정당화할 수 있으므로 주의가 필요하다고 지적하였다. 즉, 종가세 체제에서 알코올도수에 따라 달리 과세하는 체계가 유사한 과세인지는 불분명하며 결국 칠레방식은 엄밀한 의미에서 종가세가 아니다. 특히 20%까지 차이가 나는 증류주 세율이나 종량세 기준으로 볼 때 주종에 따라 알코올 1도당 세율 차이가 50%에 이르는 것은 최소허용기준을 상당히 초과하며 알코올 1도당 4%씩 세율이 추가로 적용되는 방식도 유사한 과세라고 할 수 없다고 판단하였다.¹⁰³⁾

패널은 칠레처럼 혼합된 과세체계가 모두 유사하지 않은 과세라고 보는 것은 아니라고 강조한다. 즉, 고도주-고세율 원칙을 통하여 알코올 소비를 억제하려는 정

102) Chile-Taxes on Alcoholic Beverages, Panel Report, para 4.355~359

103) 패널에 의하면 사치세는 (알코올도수와 같은) 특정한 제품의 성격이 아니라 가격에 따라 세율이 변하므로 이에 대한 판단은 필요가 없다(Chile-Taxes on Alcoholic Beverages, Panel Report, para 7.109).

책은 수공할 수 있지만 EU가 제시한 관련 정황으로 볼 때 현실적이지 않고 특히 만약 칠레의 논리대로라면 알코올도수에 따라 일관된 세율격차가 있어야 하지만 실제 과세체계는 그렇지 않다. 또한 증가세 체제에서 제품가격과 소비 사이에 상관관계가 있지 않는 한 알코올도수에 따른 차등과세를 통하여 소비를 억제한다는 논리가 적절하지 않고 오히려 가격과 소비는 역의 관계에 있을 가능성이 많다고 판단하였다.

나) 최소허용기준(de minimis)

원론적으로 볼 때 GATT 제3조 제2항 첫째 문장의 ‘초과하는 과세’와 둘째 문장의 ‘유사하지 않은 과세’를 다르게 해석해야 두 문장이 구별될 수 있다. 즉, 차별과세가 보호효과를 유발하지 않는 최소허용기준이 있다.¹⁰⁴⁾ 그런데 다른 WTO협정과 달리 GATT 제3조는 최소허용기준을 규정하고 있지 않으며 기존 판례에서도 명확하게 언급된 적이 없다.¹⁰⁵⁾ 일본과의 양자협상에서 EU는 최소허용기준을 예단하지 말라는 전제조건 아래 소주 9,924엔과 위스키 10,225엔(1도·kl당)의 주세를 부과하는데 동의함으로써 3%에 상당한 세금 차이를 인정한 적이 있다.¹⁰⁶⁾

당사국이 최소허용기준을 합의하지 않으면 기존 판례를 바탕으로 그 범위를 추측할 수밖에 없다. 일본 주세패널은 가격 대비 세부담, 중량, 알코올도수 및 과세방식 등 다양한 측면을 검토한 후 과세방식이 종량세임에도 불구하고 알코올 1도당 세부담 차이가 크다고 판정하였다.¹⁰⁷⁾ 또한 칠레 패널은 증가세 체제에서 알코올도수에 따른 차등과세가 가능한지 분명하지 않다고 하면서도 피스코의 알코올 1도당 세율은 0.8%인데 비하여 위스키는 1.2%로 50%나 차이내고 알코올도수에 따라 세율이

104) there could be a *de minimis* level below which a tax difference ceased to have the protective effect prohibited by Article III:2, second sentence(Japan Panel Report para 5.11, 1987).

105) 반덤핑협정에서는 2% 미만의 덤핑률은 최소허용기준으로 간주되고 수입량도 3% 미만이면 무시할 만한(negligible) 수준으로 처리된다(제5조 제8항). 한편 보조금협정(제11조 제9항)에서 최소허용기준은 증가기준 1%(개발도상국: 2%) 미만이며 이외 농업협정 보조금에서는 최소허용기준을 5%(개도국: 10%)로 규정하고 있다(제6조 제4항).

106) 협상과정에서 EU는 최소허용기준을 1%로 주장한 바 있는데 3% 차이에 대해서는 결국 필요 시 이익을 제기할 수 있는 권리를 행사하겠다는 뜻이다(Japan-Taxes on Alcoholic Beverages, Mutually Acceptable Solution on Modalities for Implementation, p. 5, WT/DS8/17, WT/DS10/17, WT/DS11/15, 1997).

107) EU는 중량이나 알코올도수에 비하여 가격은 가변적이므로 객관적 기준이 되기 어렵다고 주장하였는데 특히 위스키와 소주(감류) 세금은 각각 6,228엔, 24,558엔(알코올 1도·kl당)으로 4배나 차이가 난다(Japan-Taxes on Alcoholic Beverages, Panel Report, para. 6. 33).

일정하게 변하지 않으므로 칠레 주세가 엄밀한 의미에서 종가세가 아니라고 판단하였다.

물론 칠레분쟁을 근거로 종가세 체제에서도 알코올 1도당 세율이 같으면 문제없다고 주장할 수 있으나 전체적 흐름을 보면 종가세 체제에서 차별적으로 과세하는 쉽지 않다. 알코올도수에 대하여 과세하는 종량세와 달리 종가세는 가격에 따라 과세하는 체제이기 때문이다. 한 예로 양자협상에서 우리나라가 제시한 알코올 1도당 2.5%의 세율을 적용할 경우 소주와 위스키 사이의 세부담은 1ℓ 당 48배, 알코올 1도당 43배, 1ℓ·1도당 30배 차이가 나며 가격 대비 세율도 1.9배에 달한다.¹⁰⁸⁾ 또한 알코올도수와 상관없이 같은 세율을 적용해도 그 차이는 크게 줄어들지 않는다.¹⁰⁹⁾

〈표 V-4-4〉 알코올 1도당 2.5% 세율 적용 시 세부담 차이(교육세 포함)

(단위: 원, %)

	1ℓ당	1도당	1ℓ·1도당	가격 대비 세부담
진 로 소 주	572	8	23	69
임 페 리 얼	27,386	342	685	130

결국 종가세 체제에서 같은 세율을 적용하는 방안 이외에는 유사 과세를 판단하기가 쉽지 않으며 다만 칠레분쟁에서 보듯이 알코올도수의 차이는 5도에 불과한 데 비하여 세율 차이는 20%나 된다면 차별과세에 해당할 가능성이 높다. 물론 3% 내외의 세율 차이는 최소허용기준을 충족할 수 있으나 소주가격을 감안할 때 실익이 없다. 마지막으로 알코올도수에 따른 차등과세가 외부 불경제 해소 등 정당한 정책 목표를 추구하기 위한 GATT 제20조¹¹⁰⁾상의 예외적 조치에 해당한다고 주장할 수 있는데 다만 이 경우 예외적 조치에 대한 입증책임은 우리나라에 있다.

108) 이에 비하면 일본은 주종과 상관없이 가격 대비 세부담이 약 20%로 일정하다고 주장한 바 있다.

109) 한 예로 소주와 위스키에 100% 세율을 적용하고 교육세를 감안하면 세부담은 16~25배 정도 차이가 난다.

110) GATT 제20조는 “불공평한 차별수단 또는 국제무역에 대한 위장된 제한조치로 사용되지 않을 것을 조건으로 한, 공중도덕 또는 건강의 보호를 위하여 필요한 조치를 채택하는 것”을 예외적으로 인정한다.

다) 종량세(specific taxes)

양자협상에서 EU와 미국은 우리나라가 종량세 체제를 도입한다면 이행기간 등을 양보할 수 있다는 입장을 누차 밝힌 바 있다. 그러나 위스키 등 수입주류에 비하여 소주 가격이 워낙 저렴하기 때문에 세부담뿐만 아니라 세수 측면에서도 종량세는 고려요인이 될 수 없었다. 한 예로 현행 위스키 세부담을 기준으로 알코올 1도당 288원의 종량세를 부과할 경우 소주에는 7,196원의 세금이 부과되어 그 부담이 무려 46배로 증대되고 소주가격도 7.7배 상승하게 된다. 특히 종가세 체제를 고수하면서 위스키와 같은 100% 세율을 적용할 때와 비교해도 부담은 15.7배나 증가한다.

〈표 V-4-5〉 종가세와 종량세 체제에서의 세부담 차이 비교

(단위: 원, 배)

구 분	현 행			조 정				차이 (B/A)
	제조 원가	세 액	소비자 가 격	종 가 세		종 량 세		
				세 액 ¹⁾	소비자 가격(A)	세 액 ²⁾	소비자 가격(B)	
진 로	299	156	700	457	1,000	7,196	7,700	7.7
임페리얼	7,526	11,515	26,000	11,515	26,000	11,515	26,000	1

주: 1) 종가세는 소주 주세율을 위스키와 동일한 100%로 인상한 경우임

2) 알코올 1도당 위스키 세부담이 약 288원(11,515원/40)이므로 소주의 세부담은 288원에 소주의 알코올 도수인 25를 곱한 수치임

요컨대 소주가 워낙 저렴하기 때문에 가격에 일정 비율을 과세하는 종가세 체계에서 세율을 대폭 인상해도 세부담이 적은 반면 제품가격과 관계없이 알코올 함유량에 따라 일정액을 과세하는 종량세 체계에서는 소주 세부담이 급격히 상승하여 가격경쟁력을 상실할 수밖에 없다.¹¹¹⁾ 따라서 산업보호 측면에서는 종가세 체계가 더 바람직한데 다만 세부담이 가격에 의하여 결정되므로 가격이 저렴한 고도주에 대한 소비 억제효과가 제한적이라는 단점이 있다.

111) 이 밖에도 종량세는 상대가격의 왜곡을 유발하고 또한 저가품에 대한 세부담이 많아 형평성을 저해하며 특히 물가상승에 따라 세율을 주기적으로 조정하지 않으면 과세기반이 약화되는 단점이 있다.

라) 관세인하 등의 보상안

일본의 경우 중소기업이 오키나와와 큐슈 등 특정지역에서 생산하는 소주(을류) 때문에 이행기간이 정치적으로 민감한 이슈로 부각되었다. 따라서 일본은 1997년 3월 EU의 사전 동의 아래 1998년 10월까지 위스키 세율을 58% 인하하는 대신 2001년 10월까지 단계적으로 소주세율(을류)을 143% 인상하는 주세법 개정안을 시행하였다.¹¹²⁾ 그런데 이 과정에서 미국과 제대로 협의하지 않았고 결국 WTO가 이행기간을 15개월로 중재하면서 소주의 이행기간이 크게 단축되어 1998년 2월까지 주세법을 다시 개정해야 하는 상황에 직면했다.¹¹³⁾

이행기간이 50일 정도 남은 1997년 12월 일본은 할 수 없이 소주(갑류)와 위스키는 1998년 5월까지 세율을 조정하고 또한 수입주류에 적용되는 관세를 조기에 철폐¹¹⁴⁾하는 대신 소주(을류)는 이전보다 1년 단축하여 2000년 10월까지 세율을 인상하기로 하는 양보안을 제시하여 미국의 동의를 받았다. 결국 정치적 고려 때문에 상대방을 신뢰하여 양자협상과 관계없이 일방적으로 세율 개편을 단행한 결과는 추가로 보상안을 제공하고 주세법을 또다시 개정할 수밖에 없었다.

일본 사례에서 보듯이 WTO 중재와 상관없이 양측이 합의하면 이행기간을 연장할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 소주가격이 저렴하고 수요 탄력성이 낮기 때문에 종가세 체계를 고수하는 한 소주의 세부담이 크게 증가하지 않고 따라서 소주 소비도 제한적으로 감소할 것으로 예상되었다.¹¹⁵⁾ 이 밖에도 관세 인하를 통한 보상안은 다음과 같은 측면에서 실익이 없는 대안으로 판단되었다.

우선 EU와의 협상으로 위스키 관세율이 1996년 당시 20%로 인하된 상황에서 원료관세의 동반 인하 없이 위스키 관세를 추가로 인하하면 국산 위스키에 대한 보호

112) 즉, 소주 갑류(희석식) 세율은 kl 당 155,700엔에서 248,100엔, 소주 을류(증류식)는 102,100엔에서 248,100엔으로 인상하고 위스키는 982,300엔에서 409,000엔으로 인하하였다.

113) 일본은 1996년 12월 세계개정의 대강을 확정하였고 1997년 1월 주세법 개정안을 의회에 제출하였다. 이러한 개정안에 대하여 EU는 동의하였으나 미국은 1996년 12월 WTO에 중재를 요청하였다. 결국 일본은 양자협상과 상관없이 주세법을 일방적으로 개편하였고 그 결과 1997년 3월과 1998년 5월 주세법을 두 차례 개정할 수밖에 없었다(Japanese Taxes on Alcoholic Beverages, Arbitration(2, 14, 97, WT/DS8/15, WT/DS 10, WT/DS11/13).

114) 즉, 버번위스키, 보드카, 진, 럼, 리큐르에 대한 관세를 2004년 4월이 아닌 2002년 4월 철폐하기로 하였다. 대신 일본은 출고량이 1,300 kl 이하인 영세 소주업체에 대하여 200 kl 를 한도로 주세율을 30% 경감하고 저리용자 등 구조조정과 시설 근대화를 위한 지원금을 제공하였다.

115) 한 예로 소주세율을 100%로 인상해도 소주가격은 병당 300원 상승하며 이에 따라 소주의 수요 탄력성은 0.08로 추정되었다.

효과가 약화되고 또한 저렴한 위스키 수입이 증가할 수 있다. 일본은 이미 2004년 4월까지 관세를 철폐하기로 사전에 약속하였기 때문에 조기 철폐가 일회적인 비용에 불과하지만 우리나라는 영구적으로 관세를 인하하는 효과가 있고 더욱이 위스키 관세를 인하할 경우 맥주 등 대체관계에 있는 다른 주류와의 균형이 깨질 수 있다.

특히 관세가 양보안이 될 수 없는 결정적 이유는 과세표준의 결정방식 때문에 관세를 인하하면 관세뿐만 아니라 주세와 부가가치세 수입도 같이 줄어들기 때문이다. 즉, 주세는 수입가격에 관세를 포함한 금액에 부과되므로 관세 철폐에 따른 실제 효과는 명목세율 20%를 상회한 51%가 된다. 우선 주세의 경우 아래 그림에서 보듯이 실질세율이 명목세율 130%가 아닌 관세를 포함한 156%(1.2×130)이다. 또한 부가가치세도 주세 포함 가격에 부과되므로 실질세율이 27.6%로서 위스키에 대한 총 세금비중은 수입가격 대비 203.6%에 달한다. 이 상황에서 관세가 철폐되면 주세와 부가가치세의 실질세율은 각각 130%와 23%로 하락하게 되고 이에 따라 세금비중은 153%로 떨어져서 관세 철폐는 사실상 50.6%p에 달하는 세율 인하를 유발한다.

[그림 V-4-1] 현행 및 관세 철폐 시 수입양주에 대한 실질 총세율

현행:

CIF 수입가격 (100)	+	관 세 20%(20)	+	주 세 교육세 130%(156)	+	출고분 부가세 10%(27.6)	=	전 체 세 율 20 + 156 + 27.6 = 203.6
----------------------	---	----------------	---	-------------------------	---	-------------------------	---	------------------------------------

관세 철폐:

CIF 수입가격 (100)	+	주 세 교육세 130%(130)	+	출고분 부가세 10%(23)	=	전 체 세 율 130 + 23 = 153
----------------------	---	-------------------------	---	-----------------------	---	---------------------------

반면 관세 대신 주세율을 20% 인하할 경우 수입 위스키에 대한 총세금은 수입가격의 204%에서 177%로 감소하여 관세를 철폐할 때보다 세금인하 폭이 약 절반 정도에 불과하다.¹¹⁶⁾ 한편 주세 인하로 국산 위스키에 대한 총세금도 131%로 하락한

116) 주세 인하로 세금비중은 수입가격 대비 203.6%에서 177.2%로 하락하여 실질효과가 26.4%p

다. 따라서 주세율을 인하하면 수입과 국산 위스키 사이에는 관세로 인한 세율격차가 발생하여 국산제품이 가격경쟁력에서 46% 정도 우세한 위치에 있게 된다.¹¹⁷⁾ 결국 내국세의 부과방식이 부가세적 성격(tax on tax)을 갖고 있기 때문에 관세인하는 실질적 세율 인하와 함께 세수감소를 유발하고 주세 인하에 비하여 국산품의 경쟁력을 약화시키는 요인이 되므로 실행 가능한 양보안이 될 수 없다.

[그림 V-4-2] 주세율 20% 인하 시 국산 및 수입양주 실질 총세율

국산양주:

원가(수입원액) 판매관리비용 이윤 (100)	+	주 세 교육세 110%(110)	+	출고분 부가세 10%(21)	=	전 체 세 율 110 + 21 = 131
-----------------------------------	---	-------------------------	---	-----------------------	---	-------------------------------

수입양주:

CIF 수입가격 (100)	+	관 세 20%(20)	+	주 세 교육세 110%(132)	+	출고분 부가세 10%(25.2)	=	전 체 세 율 20 + 132 + 25.2 = 177.2
-------------------	---	----------------	---	-------------------------	---	-------------------------	---	---

마) 양자협상

앞서 제기된 여러 가지 측면을 고려하여 우리나라는 종가세 체계를 유지하면서 충분한 이행기간을 확보하기 위하여 위스키 세율을 소폭 인하하거나 알코올도수에 따라 차등과세하는 구체적인 협상안을 마련하고 1999년 3월 제조국과 협의를 하게 되었다.¹¹⁸⁾ 하지만 주세분쟁에서 승소하여 일정 수준 양보를 기대하였던 EU와 미국은 위스키 세율을 인하하기보다는 소주세율 인상에 무게를 둔 협상안에 대하여 차별과세를 유지하여 패널 판정에 부합하지 않는 개편안이라고 평가하였다.

우선 EU는 종량세를 채택하고 있지 않은 OECD 국가가 한국과 멕시코¹¹⁹⁾에 불과

인테 비하여 관세의 실제효과는 50.6%p이기 때문이다.

117) 국산 위스키의 경우 관세철폐와 주세인하로 인한 세금비중이 각각 수입가격 대비 153%, 131%로 주세로 인한 세율인하효과가 약 22%p 정도 더 크다.

118) 한 예로 알코올 1도당 2.5%의 세율을 적용하는 방안이나 소주와 위스키 세율격차를 3~10% 유지하는 방안을 고려할 수 있는데 다만 이러한 방안은 전술한대로 GATT 규정에 부합하지 않을 수 있으므로 EU와 미국의 동의를 있어야 시행이 가능한 방안이었다.

하다면서 종량세를 채택할 경우 소주업계도 알코올도수만큼 이익이 되며 이행기간의 연장을 포함한 일괄 타결이 가능하다고 논의하였다. 미국은 종량세를 도입한 일본과 달리 증가세 체제에서는 최소허용기준을 포함한 어떠한 차등과세도 허용되지 않는다면 패널 보고서가 제시된 1998년 7월 이후 오랜 시간이 경과하였으므로 임시국회를 통하여 즉시 주세법을 개편해야 한다고 주장하였다. 이처럼 당사국들이 과세체계부터 상당한 시각 차이를 갖고 있었기 때문에 양자협상은 결국 결렬되었고 이행방안은 우리나라가 자체적으로 결정하되 이행기간은 WTO의 중재를 받게 되었다.

3) 주세 과세체계의 개편

가) 당시 상황과 문제점

조세정책은 개별 국가의 정치·경제적 상황에 의하여 결정되는 속성이 있지만 특히 주세는 기후, 환경, 역사, 문화 등 다양한 요인이 상호 작용하여 나타나는 전통의 산물에 해당한다. 우리나라도 예외는 아니어서 재정수요에 부응하기 위한 개발세적 성격에다가 형평성 원칙을 가미하여 고급주에는 높은 세율, 그리고 서민이 소비하는 소주에는 낮은 세율을 적용하는 과세체계를 오랜 기간 고수해 왔다.

이와 같은 주세정책은 그러나 소득수준이 향상되고 시장이 개방되면서 소비가 고급화·다양화되는 시점에서는 논란이 될 수밖에 없다. 물론 선진국의 과세방식을 그대로 답습할 이유는 없지만 개발시대에 형성된 세율체계의 특성상 일관성과 객관성이 부족하였고 그 결과 통상마찰의 원인을 제공한 사실을 부인할 수 없다. 즉, 소득이 증대됨에 따라서 소비계층 및 방식이 변화함에도 불구하고 주종 구분이 투명하지 않고 세율 차이도 정당화하기 어려워 산업보호적 측면이 부각되었으며 나아가 맥주의 경우 알코올도수가 낮음에도 불구하고 고급주 혹은 재정수입 확보라는 이유로 증과세함으로써 과세원칙에서 객관성이나 일관성이 부족하였다.

동시에 비교적 고도주인 소주를 대중주라는 이유로 장기간 저율 과세함으로써 발생하는 부작용이 심각한 수준에 이르고 있었다. 예컨대 생산원가뿐만 아니라 세부담이 낮아서 소주가 생수보다 저렴하게 판매되는 상황에서는 권주, 순배, 과음과 같은 음주문화가 불가피하고 특히 우리나라는 선진국과 달리 청소년을 포함한 일반

119) 증류주, 과실주와 맥주에 대하여 멕시코는 각각 44.5%, 21.5% 19% 세율을 적용하고 있고 터키도 각각 100% 15% 15%의 증가세를 적용하고 있다.

대중이 시간과 장소 제한 없이 주류를 손쉽게 구입할 수 있어 왜곡된 음주문화가 확산되고 세습되는 구조적 문제점이 있다.¹²⁰⁾ 즉, 주세의 교정세적 기능(corrective tax)을 오랜 기간 방치함으로써 무분별한 음주문화가 사회적으로 용인되고 소비계층이 확대되면서 음주로 인한 사회적 비용이 심각한 수준에 도달하게 되었다.¹²¹⁾ 물론 주류가 기호재로서 수요가 비탄력적이라는 반론이 있으나 소주의 절대가격이 낮아 가격이 수요조절을 하지 못하는 측면과 여성과 청소년으로 소비가 확대되는 상황에서 주세가 일정 부분 시장진입을 통제하는 역할을 할 필요가 있음을 고려해야 한다.

이 밖에도 우리나라 주류시장은 면허 및 제조시설 제한 등으로 독과점 체제가 형성되어 있었고 이에 안주한 주류업계는 기술개발과 국제화 노력을 등한시하여 1997년 외환위기 이후 많은 어려움을 겪게 되었다. 한 예로 소주시장에서는 1도(道) 1사(社) 원칙이 상존하여 진로, 두산, 보해 3개 업체가 70% 시장을 차지하고 나머지 업체가 지역별로 일정 비율을 차지하였다.¹²²⁾ 또한 맥주소비는 계속 증대하였지만 과다투자와 적자경영으로 외환위기 당시 맥주 3사 모두 외국에 지분을 매각하게 되었다.

나) 개편원칙

이처럼 고알코올주의 과다 소비와 함께 소비계층이 확대되면서 음주의 사회적 비용이 증대되고 더욱이 잘못된 음주문화가 세습되는 상황에서 단순히 GATT 규범에 합치되는 방향으로 주세법을 개정하는 것으로 제도 개편을 마무리할 수 없었다. 특히 정책적 차원에서 주세 본연의 기능을 강화하여 외부불경제를 해소하는 등 주세

120) 한 예로 일부 연구에 의하면 우리나라 증류주 소비는 러시아 등 일부 동유럽 국가에 이어 세계 4위에 달한다. 또한 최근 20년간 음주인구 비율은 48%에서 64%로 증대되었는데 특히 청소년 가운데 음주자 비중은 33%에서 55%로 증가하였다. 우리나라 알코올 중독자는 약 220만명으로 추산되는데 음주소란 단속은 연간 7.4만건이고 음주 교통사고는 3.1만건에 달한다(장근호, 2005).

121) 한 예로 2007년을 기준할 때 흡연과 음주로 인한 사회적 비용은 각각 5.7조원과 19.0조원으로 추정되어 음주로 인한 비용이 흡연보다 약 3.3배 더 많다(한국조세연구원 등, 2009).

122) 10개 소주업체 가운데 지방에 기반한 소주업체로는 보해(목포), 금복주(대구), 무학(마산), 대선(부산), 선양(대전), 한라산(제주) 6개 업체가 있고 진로(서울), 두산(강릉), 하이크(청원창성) 등이다. 자도 수주 판매제도는 원래 1992년 폐지되었다. 한편 탁주도 2000년까지는 탁주 제조장이 소재한 시·군 내에서만 판매하도록 공급구역을 제한하여 전국적으로 1,056개의 업체가 존재하였으나 농어촌 인구감소와 지방인구의 도시집중 등으로 소비가 감소하여 사양화되는 추세에 있었다.

제도를 생산자 중심에서 소비자 중심으로 재편할 필요가 있었다. 구체적으로는 종가세 체제에서 고알코올-고세율 원칙을 확립하여 주세의 소비 규제적 기능(sumptuary tax)을 강화하는 한편 주종 구분을 투명화하고 제조·판매단계에서는 경쟁제한적 요소를 정비하는 등 일관되고 객관적인 주세제도를 확립해야 하는 시점에 도달하였다.

그런데 이러한 개편원칙을 현실화하기에는 당시 경제·사회적 상황이 호의적이지 않았다. 1997년 외환위기로 재정여건이 악화되었으며 특히 국민정서상 소주세율 인상은 부정적인 여론에 부딪칠 수밖에 없었다. 이외 합리적인 과세체계를 위하여 맥주세율을 인하할 필요가 있었지만 맥주에 대한 세수 의존도가 67%에 달하여 세수보전대책¹²³⁾이 시급하였고 또한 경쟁관계에 있는 소주와 맥주세율 조정은 영세한 지방 소주회사¹²⁴⁾에 타격이 될 수 있었다.¹²⁵⁾ 물론 제조원가가 워낙 저렴하기 때문에 소주가격이 큰 폭으로 인상될 가능성¹²⁶⁾은 없었지만 당시 경제상황이 어렵고 소주가 가진 상징성과 복잡한 이해관계 때문에 공청회를 비롯한 각종 여론수렴 과정에서 많은 논란이 제기되었고 국회도 대폭적인 주세제도 개편을 주저하였다.¹²⁷⁾

다) 1999년 주세법 개편안

1999년 12월 국회를 통과한 주세법은 결국 증류주 세율을 72%로 단일화하고 맥주세율은 우선 115%로 인하하되 향후 재정여건을 고려하여 점진적으로 인하하기로 하였다.¹²⁸⁾ 따라서 희석식 소주와 증류식 소주 세율은 각각 35%와 50%에서 72%로

123) 주세는 전액 지방양여금과 교육재원으로 사용하고 있어 주세율 개편에 따른 세수 감소시 지방재정 보전대책 마련이 필요하였다.

124) 지방 소주회사는 지역경제에서 갖는 상징성이 있는데 특히 위스키보다는 맥주세율 인하에 더 민감하였다. 소주를 겸업하고 있었던 진로, 두산과 하이트 맥주 3사는 맥주세율 인하로 오히려 이득을 볼 수 있었다. 이 때문에 지방 소주업체 지원을 위하여 맥주시장 진입에 필요한 시설요건(80,000kl/년)을 완화할 필요가 있었다.

125) 한 예로 맥주세율을 10%p 인하하면 세수가 약 1,200억원 감소하며 소주세율(35%)과 맥주세율(130%)을 위스키 수준으로 조정할 경우 소주수요는 12% 감소하고 맥주수요는 32% 증대될 것으로 추정되었다(재정경제부, 「주세율 개편 양자협상 대책」, 1999.2).

126) <표 V-4-6>에서 보듯이 소주의 제조원가는 진로소주를 기준으로 병당 300원에 불과하여 주세율이 100%로 상승하더라도 소비자가격은 700원에서 최대 1,000원으로 인상될 것으로 추정되었다.

127) 당시 소주업계는 2002년 1월까지 3년에 걸쳐서 소주세율을 35%에서 45%로 인상하고 위스키세율은 점진적으로 100%에서 55%로 인하하는 방안을 건의한 바 있다.

128) 정부는 원래 소주세율을 35%에서 100%로 인상하고 맥주세율은 현행대로 130%를 유지하는 방안을 추진하였으나 업계 반발과 정치권 반대로 당정회의에서 소주세율 80%와 맥주세율 100% 방안에 합의하였으나 국회논의 과정에서 소주세율이 또다시 72%로 하향 조정되었다. (동아일보 1999.11.29).

인상되었고 위스키와 브랜디 세율은 100%에서 72%로 인하되었다. 이외 일반증류주는 세율이 80%에서 72%로 하락하였고 대신 리큐르 세율은 50%에서 72%로 인상되었다. 이 밖에도 교육세법을 개정하여 30% 교육세가 부과되는 제품의 범위를 주세율 80%에서 70%로 하향 조정하였다(탁주와 약주는 제외).

<표 V-4-6> 주세율 체계의 개편

(단위: %)

주 종	알코올도수	주세율	교육세 ¹⁾ 포함	개편내용 ²⁾	
				2000	현재
증류주					
소주					
증류식	25	35	38.5	72(93.6)	72(93.6)
희석식	40	50	55	72(93.6)	72(93.6)
위스키	40	100	130	72(93.6)	72(93.6)
브랜디	40	100	130	72(93.6)	72(93.6)
일반증류주	40	80	104	72(93.6)	72(93.6)
리큐르	35	50	55	72(93.6)	72(93.6)
발효주					
탁주	6	5	5	5	5
약주	12	30	30	30	30
청주	16	70	77	70(91)	30(33)
과실주	11	30	33	30(33)	30(33)
맥주	4	130	169	115(149.5)	72(93.6)

주: 1) 교육세는 부가세로서 주세율이 80% 이상인 주종은 세율이 30%이고 그 이하는 10%
 2) 괄호 안은 교육세 포함 세율인데 2000년 이후 교육세 적용기준은 주세율 80%에서 70%로 하향 조정됨(주정, 탁주와 약주는 비과세)

이처럼 1999년 주세법 개편은 WTO 판정 이행을 위한 부분적인 개정으로 정리되었으나 당시 확립된 개편원칙은 이후 법 개정에 계속 적용되었다. 한 예로 약주와 비교하여 원료(쌀)와 제조방식(발효)에서 큰 차이가 없으나 세율 차이가 상당하였던 청주는 2005년 약주 및 과실주와 동일한 세율(30%)¹²⁹⁾로 조정되었고 맥주세율도 2004년부터 단계적으로 인하되었다. 그 결과 탁주(5%)를 제외하면 2007년 이후에는 소주를 포함한 증류주와 맥주에 72%의 단일세율이 적용되고 이 밖의 제품은

129) 경주법주 등 청주는 70%로 포도주 등 과실주(30%)에 비하여 세율(70%)이 상당히 높았고 매실주, 인삼주, 레몬소주 등은 리큐르로 분류되어 과실주보다 여전히 고율 과세되고 있다.

모두 30% 세율이 부과되는 단순한 세율체계가 도입되었다. 다만 증류주의 경우 알코올 함유량이나 사회적 비용을 감안할 때 세율 인상이 필요하다는 주장이 1999년 이후 몇 차례 제기되었지만 아직 맥주와 동일한 세율 수준을 유지하고 있다.¹³⁰⁾

한편 주류행정과 관련해서는 경쟁 촉진을 위하여 1999년 12월 당시 제조면허 수급제한규정을 철폐하여 제조시설기준만 충족하면 면허를 취득할 수 있도록 하였고 신제품 개발을 위하여 희석식 소주 제조방식을 다양화하였다. 또한 경쟁 촉진과 주류산업 경쟁력 향상을 위하여 소규모 맥주 제조면허제도(Micro Brewery)를 도입하고 농민·생산자단체가 제조하는 전통주에 대하여 시설기준을 완화하고 기본세율을 50% 경감해주는 정책¹³¹⁾ 등이 추진되었다.

마. 한·EU 및 한·미 WTO 주세분쟁의 평가와 시사점

1) WTO 주세분쟁 평가와 시사점

가) WTO 판정의 실질적 배경

서양 음주문화에서 증류주는 모두 유사한 제품으로 동일한 세금을 적용받는다. WTO 주세분쟁에서 이러한 고정관념을 불식하는 데 한계가 있었고 특히 일본 주세분쟁에서 이미 소주가 경쟁상품으로 결정되었기 때문에 다른 나라의 다른 사례라는 이유로 판정을 번복할 수 없었다. 선행하는 판정이 ‘GATT체제의 중요한 일부분으로 적절한 사례에서 고려되어야 하는’ 상황에서 일본 소주와 비교할 때 큰 차이가 없는 우리나라 소주에 대하여 다른 판정을 하기 어려웠고 또한 패널 입장에서 볼 때 WTO 분쟁해결제도가 안정적으로 정착하기 위해서는 일관된 판정이 필요하였다.

그럼에도 불구하고 패널이 사용한 법리적 해석과 사실관계의 채택이 향후 분쟁에서 중요한 선례로 인정될 수 있는지 여부는 불확실하다. 무엇보다도 잠재적 경쟁을 확대 해석함으로써 일관성은 유지하였지만 판정기준과 입증책임이 모호하고 증거 채택이 선별적이라는 비판이 제기될 수 있다. 즉, ‘차별과세에 따른 경쟁의 부재’에 과도하게 집착하여 모든 사실관계를 해석 및 선택하는 데 있어서 경쟁 가능성을 핵

130) 정부는 2005년 맥주세율을 인하하면서 증류주 세율을 90%로 인상하는 세법 개정안을 국무회의에서 의결하였으나 국회에서 개정안이 무산되었다(<http://news.kbs.co.kr/politics/2005/09/20/776833.html>).

131) 농·임업인과 생산자단체가 제조하는 일정 규모 이하의 주류(발효주 연 200kl, 증류주 연 100kl)를 말한다.

심적 기준으로 사용함으로써 보편타당한 판단을 통하여 향후 판정의 예측 가능성을 제고한 선례로 받아들이기 어려운데 그 이유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

나) 패널 판정의 평가 및 시사점

기존 판례에 의하면 GATT협정은 상업협정으로 소비자 기호가 시기와 장소에 따라 다를 수 있으므로 개별 시장을 대상으로 경쟁 여부를 판단해야 한다. 따라서 우리나라는 사용용도, 판매경로, 가격차이 그리고 시장점유율의 변화 등의 근거자료에 입각하여 한국시장에서 소주와 위스키가 경쟁하고 있지 않으며 이러한 경쟁의 부재가 차별과세 때문임을 제소국이 입증하지 못하였다고 주장하였다.

패널은 한국시장이 검증 대상이라는 원칙에는 동의하지만 차별적 국내조치가 소비자 기호를 동결할 수 있기 때문에 현존하는 경쟁(경쟁의 강도)보다 잠재적 경쟁(경쟁의 성격)이 더 중요하다고 판단하였다. 즉, 과거에 폐쇄된 시장이었고 아직도 차별과세하는 시장에서는 경쟁관계가 과소평가¹³²⁾될 수 있으므로 다른 유용한 사실을 참고하여 가까운 장래에 경쟁할 수 있는지 여부를 검토할 수 있고 이는 먼 장래에 대한 추측이 아니라는 것이다. 또한 경쟁의 성격이 아닌 경쟁 강도에 집중하는 방식은 무역효과에 대한 검증으로 오해받을 소지¹³³⁾가 있고 소비자가 대체재로 간주하지 않더라도 대체 가능성이 있다면 직접적인 경쟁관계에 있다고 할 수 있다.

패널의 이러한 논리는 그러나 경쟁 가능성을 지나치게 강조함으로써 지금까지 기존 판례를 통하여 축적된 판정의 기본원칙과 예측 가능성을 저해할 수 있다. 예를 들어 과거의 보호정책이나 차별과세 때문에 현재 시장상황을 신뢰할 수 없다면 판단기준이 모호해지고 따라서 당사자가 변론의 기회를 제대로 활용하기 어려운 상황에 봉착할 수 있다.¹³⁴⁾ 한 예로 경쟁 가능성에 집착하면서 물리적 특성, 판매경로, 사용용도, 가격차이, 소비추세 등 기존에 확립된 고려요인이 경쟁관계를 가늠하는데 있어서 부차적 요인으로 전락할 수 있다. 지금은 가격차이가 크고 소비자도 다

132) 상소심에 따르면 우리나라 시장에 대한 충분한 증거가 있지만 소비가 보호주의 정책으로 영향을 받을 수 있으므로 신뢰할 수 없는 현재 시장상태에만 의존할 수 없다(Appellate Body Report, para 123, 135).

133) That is, if a certain degree of competition must be shown, it is similar to showing that a certain amount of damage was done to that competitive relationship by the tax policies in question(Panel Report para 10.42).

134) 이외 경쟁의 부재가 차별적인 조세정책 때문이라고 단정하면 제소국의 입증책임은 사라지고 제소를 받은 국가가 경쟁의 부재를 설명해야 하므로 공평한 심리가 어렵다.

르게 취급해도 그러한 차이는 장래에 극복할 수 있기 때문이다.¹³⁵⁾

둘째로, 실제 경쟁은 무시되는 반면 증거 능력에 대한 의문에도 불구하고 경쟁 가능성에 대한 증거는 중시될 수밖에 없다. 즉, 가상의 설문조사는 ‘상당한 결함과 모순에도 불구하고 잠재적 경쟁에 대한 일관되고 유용한 정보를 제공’한다. 반면 세전가격 차이는 ‘제소국의 주장에 반하는 가장 중요한 자료이지만 환율이나 정부정책에 의하여 변할 수 있으므로 절대가격의 비교는 조심해야 한다’. 나아가 ‘상대가격 변화에 따른 소비 추세가 중요’하지만 위스키 판매 증대에도 불구하고 소주 소비가 일정한 사실은 고려대상에서 배제되어 언급조차 되지 않는다. 이에 비하면 우리나라 시장이 아니라 해외시장 판촉을 위한 소주 광고나 일부 국가에서 위스키나 보드카가 반주로 사용하고 있다는 사실 등은 경쟁 가능성을 보여주는 입증자료에 해당한다.

이러한 패널의 판정방식은 실제 시장이 아닌 가상의 시장에 대한 판단이며 나아가 GATT 제3조의 적용범위를 크게 확대할 수 있는 위험성을 내포하고 있다. 현재의 경쟁을 신뢰하지 않고 외국시장 등 경쟁 가능성에 대한 정보를 중시하는 판단은 구체적 사실에 의존하지 않고 사과와 오렌지가 경쟁상품일 수 있다는 일반적 관점처럼 경쟁관계를 추상화한 가설에 불과하며 한국시장에 대한 판단이 아닐 수 있기 때문이다.¹³⁶⁾ 특히 ‘직접적인 경쟁상품 사이에 경쟁이 존재하는 경우’에 한정하여 GATT 제3조를 적용할 수 있음에도 불구하고 경쟁 강도에 대한 검증이 도움은 되지만 필요하지 않으며 대체 가능성까지 고려해야 한다는 주장이 과연 합당한 판단인지 여부에 대해서는 향후 분쟁에서 기존 판례와 비교하여 확인할 필요가 있다.

원래 GATT 제3조가 발동하려면 직접적인 경쟁관계의 존재 이외 차별과세와 국내생산 보호라는 요건이 충족되어야 한다. 그런데 우리나라 주세분쟁에서는 차별과세로 인한 경쟁의 부재를 강조한 결과 직접적 경쟁과 국내생산 보호라는 두 가지 요건의 입지가 상당히 축소되었고 대신 차별과세 여부가 많은 역할을 담당하면서 GATT 제3조의 적용범위가 크게 확대되었다. 한 예로 폐쇄적인 수입정책으로 현재에는 경쟁이 존재하지 않는 개도국 시장에 대해서도 경쟁 가능성이 있다면 WTO가

135) the word "substitutable" indicates ... products that are not, at a given moment, considered by consumers to be substitutes but which are, nonetheless, *capable* of being substituted(Appellate Body Report para 114).

136) 한 예로 영화 마이너리티 리포트(Minority Report)와 같이 미래에 발생할 수도 있고 아닐 수도 있는 사실을 가지고 지금 범죄사실을 심판하는 것과 유사한 위험성이 있다.

개입할 수 있게 되었다. 하지만 이러한 논리는 불분명한 미래에 대한 판단으로 특히 GATT 제3조가 세계를 포함한 모든 국내 조치에 적용될 수 있는 규정임을 상기할 때 회원국의 자치권을 지나치게 간섭하는 해석으로 비난받을 소지가 있다.

이 밖에도 잠재적 경쟁을 정당화하다 보면 모순과 무리가 따를 수 있다. 즉, 우리 측이 제시한 생수와 수돗물은 ‘비교가 불완전하고 다른 국가 제품’이지만 제조국의 아스피린 비교는 유용하다. 또한 주류가 경험재임을 강조하면서도 소비자 기호에서 중요한 차이인 맛과 제조방식은 ‘미소한 차이’에 불과하다는 것이다. 이외 ‘우리나라 시장에 대한 상당한 증거가 있지만’ 시장 왜곡으로 완전히 신뢰할 수 없으며 현재 경쟁에 대한 충분한 증거가 있지만 가까운 미래의 경쟁도 검토해야 한다. 소주가 수입되지 않는 사실도 관세나 생산원가가 아닌 주세법이 국내생산을 보호하기 때문이다.

이러한 지적에 대하여 증거 채택은 패널의 고유한 권한으로 패널이 고의적으로 사실관계를 무시하거나 이중적 기준을 적용하였다고 보기 어렵다고 상소심은 판정하였다. 요컨대 수입주류의 소비 증대에 대응하여 숙성소주나 합성소주가 개발되는 등 주류시장이 변하고 있고 나아가 차별과세 때문에 경쟁관계가 왜곡될 수 있으므로 현재의 경쟁상태보다는 경쟁 가능성을 중시하여 일반적인 소비행태보다는 예외적 사실에 의존하여 판단하였다. 나아가 일본소주와 우리나라 소주가 별로 차이가 없고 시장도 유사하며 또한 증류주는 서로 대체 가능한 제품이라는 서구 특유의 고정관념이 상당한 영향을 미친 것으로 보인다. 이러한 패널의 판단이 근거 없는 불합리한 결정이라고 할 수는 없겠지만 직접적 경쟁관계를 확대 해석하여 경쟁 가능성까지 GATT 제3조의 적용대상에 포함함으로써 기존에 확립된 기본원칙이 흔들리고 이외 각종 고려요인과 증거채택의 기준이 모호해지면서 주관적 요인이 개입될 가능성이 증대된 사실은 부인하기 어렵다.

2) 주세율 개편방안 평가 및 시사점

주세는 주종별로 복잡한 이해관계가 게재되어 있고 대중주인 소주에 대한 세부담을 인상한다는 사실이 국민정서상 용납하기 어려웠기 때문에 WTO 판정을 이행하는 과정에서 상당한 논란이 제기되었다. 더욱이 미국과 유럽연합이 이러한 분위기에 가세하면서 정부가 홀로 세율 인상을 추진해야 하는 부담이 있었고 최종적인 세

을 수준은 마침내 국회에서 정치적 측면을 감안하여 결정되었다.

그럼에도 불구하고 이 과정에서 개발시대에 형성된 과세 논리에서 탈피하여 무분별한 음주문화를 통제하기 위한 고알코올-고세율 원칙을 확립하고 경쟁제한적 규제를 철폐하는 등 일련의 제도 개선을 추진한 점은 평가할 만하다. 즉, 오랜 기간 소주에 낮은 세율을 적용함으로써 방만한 음주문화를 조장하였고 특히 음주가 여성과 청소년 등 저변으로 확대되는 상황에서는 주세분쟁이 아니어도 정책의 획기적인 변화가 절실한 시점이었다.

다만 당시 논쟁이 소주에 집중됨으로써 보다 획기적인 과세체계를 도입하지 못하였고 그 결과 부분적인 세율조정이 지속되고 있다. 즉, 1999년 이후 일련의 세율 개편을 통하여 증류주·맥주 72%, 약주·청주·과실주 30% 그리고 탁주 5%의 세율 체계가 도입되었다. 이러한 과세체계가 과거에 비하여 단순하고 합리적이기는 하지만 여전히 알코올도수에 따른 일관된 세율원칙에는 부족한 측면이 있으므로 앞으로 고도주에는 좀 더 고세율을 적용하는 개편방안을 검토해야 한다. 특히 저렴한 소주가격으로 무분별한 소비가 발생하고 청소년이 쉽게 음주에 접근할 수 있는 측면을 고려하여 주세의 교정세적 측면을 향후에도 대폭 강화할 필요가 있다.

3) 결론

유럽연합과 미국이 1997년 4월 우리나라 주세법 등이 경쟁상품을 차별 과세함으로써 GATT 제3조 내국민 대우조항을 위반하였다고 WTO에 제소한 이후 판정 이행을 위한 주세법 개정안이 2000년 2월 시행되면서 총 34개월간의 주세분쟁이 막을 내리게 되었다. 사실 처음부터 1996년 일본 주세분쟁에서 유럽연합이 승소하면서 다른 판정을 기대하기 어려운 측면이 있었다. 그럼에도 양자협상이 아닌 주세분쟁을 선택한 배경에는 수입 증류주 세율을 인하하는 양보안은 바람직하지 않았고 확실한 명분 없이 소주세율을 대폭 인상하기도 어려웠기 때문이었다. 또한 약 3년에 걸친 분쟁기간 동안 국내업계가 세율조정에 따른 환경 변화에 미리 대비할 수 있는 시간적 여유를 제공할 수 있다는 측면도 고려되었다.

물론 그렇다고 소주와 위스키가 경쟁상품이라는 패널 판정이 지당하다는 뜻은 아니다. 우리나라 주류시장은 일본 시장과 차이가 있었고 따라서 패널은 잠재적 경쟁을 다소 폭넓게 해석하여 이를 근거로 우리나라 시장에서 가까운 시일 안에 소주와

위스키 등이 경쟁관계에 있을 수 있다고 판정할 수밖에 없었다. 즉, 프리미엄 소주나 합성주의 개발 그리고 소주 광고 등 새로운 소비양상이 나타나고 있었지만 패널은 이에 추가하여 보호정책으로 현재의 경쟁이 과소평가될 수 있다는 이유로 물리적 특성, 일본시장 혹은 설문조사 등 경쟁 가능성을 나타내는 자료는 중시하고 대신 사용용도, 가격차이나 소비추세 등 실제경쟁에 대한 자료는 경시하였다.

이와 같은 패널의 논리가 이중적 기준을 적용한 중대한 오류라고 비난하기는 어렵다. 하지만 경쟁의 성격 등 추상적 관계에 집착하여 소비자가 두 제품을 대체재로 간주하지 않아도 대체할 수 있는 능력이 있다면 경쟁관계가 존재하는 것으로 간주하거나 경쟁 강도에 대한 검증이 무역효과에 대한 검증과 다를 바 없다는 주장에는 논리적 비약이 있어 보인다. 그러나 무엇보다도 패널이 직접적인 경쟁관계를 경쟁 가능성으로 확대 해석함으로써 기존의 판정원칙이 모호해지고 증거 채택에서 주관성이 개제되며 이에 따라 예측 가능성이 흔들릴 수 있다.

둘째로, GATT 제3조가 국내정책의 조화를 추구하지 않는다면 운용의 폭을 일정 부분 제한하는 것도 사실이다. 한 예로 주세의 경우 종가세 체제에서는 알코올 도수에 따른 차등과세가 실질적으로 어렵고 또한 주세를 더 이상 형평성 차원에서 운용하기가 쉽지 않다. 이처럼 국제통상에서 상당한 파급효과가 있지만 다른 한편으로는 WTO 체제가 다양한 역사와 문화를 가진 국가를 포용하는 국제기구임을 고려하면 GATT/WTO 규정의 해석과 적용은 좀 더 신중하고 객관적이어야 한다. 다만 우리나라 입장에서는 외국의 수입규제를 풀어 나가기 위하여 분쟁해결제도를 활용할 필요가 있고 이러한 측면에서 주세분쟁은 소주와 위스키를 대체재로 간주했다는 측면에서 사실과 다르고 판단기준도 부당한 판정이지만 이는 통상국가인 우리나라가 지불해야 하는 일종의 대가라고 할 수 있다.

이와 관련하여 WTO 등 국제기구에서 벌어지고 있는 다양한 통상분쟁에 대하여 국내 연구기관이 체계적으로 분석 평가하고 외국의 불합리한 제도에 대하여 보다 적극적인 자세를 취할 수 있는 체제 도입이 절실하다. 대체로 보면 통상정책과 연구가 현안분석에 집중되어 있어 보다 심도 있고 체계적인 연구가 부족하다. 특히 국제통상 분쟁에서의 판정은 선례로서 일종의 규범이 되기 때문에 과거 분쟁에서 축적된 사례를 정리 분석하여 앞으로 예상되는 통상분쟁은 물론 FTA 협상에서도 이를 활용할 필요가 있다. 한 예로 투자자 국가소송제도(ISD)에 대하여 상당한 논

란이 제기되고 있지만 이에 대한 연구가 부족하여 많은 혼란이 있어 명확한 판단이 어려웠던 최근의 경험이 좋은 예이다.

이 밖에 WTO 판정을 이행하는 과정에서 주세율 체계의 개편원칙이 확립되었고 이에 따른 세율 개편이 일정 부분 단행되었다. 주종별로 이해관계가 복잡하고 국민 정서와 밀접한 주세의 특성상 개편 과정에서 많은 논란이 있었고 또한 미국과 유럽 연합의 통상압력이라는 난관이 있었지만 어쨌든 고도주-고세율이라는 과세원칙에 따라 세율을 조정하고 경쟁 촉진을 위한 제도 개선을 추구하였으며 2000년 이후에도 그러한 방향으로 지속적인 주세법 개정이 이루어졌다. 특히 외환위기 이후 국내 외에서 제기되는 압력에도 불구하고 일본과 같이 정치적 고려에 흔들리지 않고 일관된 원칙에 따라 주세법을 개편한 사실은 높이 평가할 만한 자세이다.

참고문헌

- 노인철·서문희·김영래, 『음주의 경제사회적 비용과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1997
- 박명호·문예영, 『우리나라와 주요국의 주세 및 주류행정에 대한 고찰』, 세법연구 07-03, 한국조세연구원 세법연구센터, 2007. 11
- 박상원·민희철, 『담배주류갬블 재화에 대한 과세연구: 세율 결정요인을 중심으로』, 연구보고서 09-05, 한국조세연구원, 2009. 12
- 성명재, 「우리나라 주세제도의 정책과제와 개편방향」, 『재정포럼』 제17호, 한국조세연구원, 1997. 11
- 성명재·장근호, 『사회적 비용감축과 WTO 주세판정 이행을 위한 주세율체계 개편방향』, 정책토론회 자료 99-04, 한국조세연구원, 1999
- _____, 『WTO 주세패널에서의 한-EC, 미국간 주세분쟁 고찰과 교훈』, 연구보고서 99-01, 한국조세연구원, 1998. 3
- 장근호, 『음주의 사회적 비용 감축을 위한 주세율 체계의 개편방안』, 주세율 개편에 관한 공청회, 한국조세연구원, 2005
- 한국조세연구원·보건사회연구원·에너지경제연구원, 『외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편방안』, 정책토론회, 2009. 7. 8
- T. Pogue and L. Sgontz, “Taxing to Control Social Costs: The Case of Alcohol,” *American Economic Review* Vol. 79 No.1, 1989, pp. 235~253.
- WTO, “Chile-Taxes on Alcoholic Beverages Report of the Panel,” WT/DS87/R, June 1999
- _____, “EC Measures Concerning Meat and Meat Products(Hormones),” WT/DS48/13, May 1998
- _____, “Japan-Taxes on Alcoholic Beverages Communication from the Appellate Body,” WT/DS8/10, WT/DS10/10, WT/DS11/7, October 1996
- _____, “Japan-Taxes on Alcoholic Beverages Mutually Acceptable Solution on Modalities for Implementation Addendum,” WT/DS8/17/Add.1, January 1998

_____, “Japan–Taxes on Alcoholic Beverages Report of the Panel,” WT/DS8/R,
July 1996

_____, “Korea–Taxes on Alcoholic Beverages AB–1998–7,” WT/DS75/AB/R, January
1999

_____, “Korea–Taxes on Alcoholic Beverages Report of the Panel,” WT/DS75/R,
September 1998

_____, “United States–Measures affecting Alcoholic and Malt Beverages,”
WT/DS23/R, BISD 39S/206, 1992

VI. 관세

1. 관세정책의 변천 및 주요 이슈

가. 관세정책의 변천

우리나라의 자주적인 관세정책은 1949년 정부 수립과 함께 시작되었지만 1950년 전쟁 발발로 인해 관세정책은 국내산업 보호보다는 재정 조달에 치우치게 되었다. 그후 정부 주도의 경제개발계획이 실시되면서 관세율 정책도 정부의 경제개발계획에 따라 특정 산업에 대한 지원 및 보호에 초점을 맞추게 되면서 관세정책은 재정적 역할보다는 산업지향적인 정책으로 전환하게 되었다. 이러한 관세의 산업지향적 정책방향은 1984년을 기점으로 시장중립적인 관세정책으로 크게 전환되었다. 시장중립적 관세정책을 실현하기 위해 2차례에 걸친 관세인하예시제가 실시되었고, 이를 통해 전체적인 관세율 수준도 크게 인하되었다. 이러한 관세율 체계는 현재까지도 우리나라 관세정책의 기저를 이루고 있다.

그동안 우리나라 관세정책은 재정 조달 기능에서 산업지향적인 관세정책으로 그리고 시장중립적인 관세정책으로 방향을 전환하면서 변천하였다. 본절에서는 이러한 우리나라 관세율 정책의 변천과정을 정부 수립부터 최근까지 간략하게 개괄하고자 한다.

1) 관세법 제정과 전후 관세정책(1950년대)

우리나라 정부가 자주적으로 관세율 체계를 수립한 것은 1949년 정부 수립 이후이다. 그 이전 우리나라의 근대적인 관세제도는 1883년 한일통상협정 체결을 계기로 시작되었다. 그러나 1910년 일본의 강제합병으로 자주적인 관세정책을 실시하지 못했다. 일제 강점기 동안 우리나라의 관세율 수준은 5~35.5%였다. 1945년 광복

이후 군정시기에는 모든 품목에 단일관세 10%를 부과하였다. 당시 우리나라의 산업발전 정도와 산업구조를 감안할 때 관세율 10%는 너무 낮은 수준으로 경제 수준을 반영하지 않고 정해진 정책이었다.

1949년에 대한민국 정부 수립을 계기로 여러 곳에 나뉘어 있던 관세관련 법규를 정비하여 우리나라의 자주적인 관세제도의 기틀이 된 전문 252조의 관세법을 제정하였다. 이 당시 관세정책은 건국에 따른 재정수입 확보에 치중하였으며, 경제부흥을 위해 산업정책도 함께 고려하였다. 당시 관세율은 10~100%까지 11단계로 생활 필수품 여부, 국내생산 여부, 가공도 및 용도 등에 따라 차등하여 적용하였다.

새로운 「관세법」이 1949년 11월에 시행되었지만, 1950년 6월에 발발한 전쟁으로 인해 법 시행이 어렵게 되었다. 이로 인해 「관세임시증징(增徵)법」이 1950년 12월부터 시행되었다. 「관세임시증징법」은 전문 4개조로 이루어졌으며, 전쟁이 종료된 다음해인 1954년 말까지 실시되었다. 「관세임시증징법」에서는 전쟁 반발로 인한 재정수요를 충족하기 위해 식량과 서적 등을 제외한 143개의 무관세 품목에 대해 10%의 임시관세를 부과하여 관세세수 증대에 기여하였다.

「관세임시증징법」이 폐지된 1955년부터 「관세법」이 정상적으로 적용되었으며, 1957년에 처음으로 관세법이 개정되었다. 1950년대 우리나라 관세율 정책은 전쟁에 따른 재정수요 충족을 기본 목표로, 전후 피해의 복구와 국내 산업을 육성하는 방향으로 관세율 정책이 추진되었다.

2) 제1차 및 제2차 경제개발계획과 관세정책(1960년대)

1962년부터 경제개발 5개년 계획이 시작되면서 1960년대 관세정책은 산업정책적 측면이 주를 이루었다. 그동안 전쟁 복구를 위해 관세정책은 정부의 재정수요를 충족시키는 데 주안점을 두었지만, 1960년에 들어서면서 재정 충족과 함께 국내산업 육성과 수출 증대를 위한 산업 정책적 기능도 강조되었다.

1962년 제1차 경제개발계획이 시행되기에 앞서 1961년에는 관세품목에 대한 분류체계를 국제적인 분류체계로 전환하였다. 제1차 경제개발계획이 시행된 이후 1963년에는 국가재정 수요 충족은 물론이고, 국내 주요산업 및 신규산업을 보호·육성하기 위한 관세정책이 실시되었다.

제1차 경제개발 5개년계획이 성공적으로 이루어진 이후 우리나라는 1967년에

GATT(General Agreements on Tariff and Trade)에 가입하였고, 이를 계기로 GATT의 다자간 관세인하협상인 케네디라운드(Kennedy Round)협상에도 참여하였다. GATT 참여는 국제적인 관세장벽 인하에 동참하기보다는 우리나라 수출 증대를 꾀하려는 목적이 더 컸다. 제2차 경제개발계획이 1967년부터 시작되면서 이를 뒷받침하기 위한 새로운 관세정책도 함께 실시되었다. 1967년에는 긴급관세제도, 관세할당제도, 상계관세제도, 편익관세제도 등도 도입되었다. 우리나라가 GATT에 가입하였지만 관세정책의 기본방향은 여전히 산업보호에 있었다.

3) 제3차 및 제4차 경제개발계획 실시와 관세정책(1970년대)

1970년대 우리나라 관세정책도 1960년대 관세정책과 마찬가지로 경제개발계획의 성공적 완수를 위한 정책적 뒷받침을 제공하였다. 그렇지만 1970년대 관세정책은 산업기반이 거의 전무하였던 1960년대처럼 일방적인 산업지향적인 관세정책보다는 지나치게 높은 관세율을 인하하고 가공도별 세율 격차를 완화하는 등의 정책을 통해 국내 산업구조를 개선하고 지원하는 데 중점을 두었다.

제3차 경제개발 5개년계획에 맞추어 1973년에 실시된 관세율 개정에서는 높은 물가상승을 억제하기 위해 최대한 관세율 인상을 억제하면서, 산업구조 개선 및 지원에 초점을 맞춘 관세정책이 실시되었다. 산업지원 측면에서 중화학공업 지원에 초점을 두어 우선 관련 원자재의 관세율을 인하하였고, 중화학공업 관련 중간재 산업의 적정한 보호 수준을 설정하여 산업구조의 고도화를 촉진하였다. 그리고 생필품 및 일부 중요 기자재, 국내생산 기반이 확립된 최종재의 관세는 낮추어 국내산업의 경쟁력 강화와 물가안정을 유도하였다.

1977년 제4차 경제개발 5개년계획이 실시되고 부가가치세제가 도입되면서 국내 소비체계와의 조화 등을 염두에 둔 관세율 개편이 1976년 말에 실시되었다. 1981년 말에 이루어진 관세율 개정에서는 과다하게 보호되고 있는 품목의 관세율 수준을 일괄 조정하여 관세율 150%는 100%로, 80%는 50%로, 60%는 50%로 관세율을 인하하였고, 관세율 단계도 14단계에서 11단계로 축소하였다.

결론적으로 성공적으로 이루어진 1960년 경제개발계획을 1970년대에도 계속해서 지원하기 위해 1970년대 관세정책도 중화학공업을 중심으로 산업적 지원이 이루어졌고, 또 한편으로는 고도 성장에 따른 높은 물가상승을 억제하고 국내 경쟁력을

강화시키기 위해 과도하게 높게 설정된 관세율을 인하하는 정책도 함께 실시하였다.

4) 제1차 관세율 인하예시제

1960~1970년대 관세정책은 정부 주도의 경제개발계획을 뒷받침하기 위해 산업 지향적 정책을 추구하였다. 그러나 점차 시장 중심의 경제체제에 대한 요구가 증가하고 정부 주도의 산업지향적 관세정책의 문제점이 대두되면서, 우리나라 관세정책은 관세의 산업 중립적 기능을 통해 시장기능에 의한 자원배분을 유도하여 내수산업의 경쟁력을 강화하고 성장산업으로의 자원 유입을 촉진하는 방향으로 전환되었다.

그러나 산업 차별적인 관세율 체계를 일시에 전환하기 어려웠기 때문에 중심관세율을 설정하여 대부분의 품목에 중심관세율이 적용되도록 관세율 체계를 개편하였다. 또한 관세율 인하예시제를 시행하여 대폭 인하되는 관세율 인하 일정을 사전에 공포함으로써 경제주체들이 이에 대비할 수 있는 시간적 여유를 제공하여 자원배분이 원활하게 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다.

제1차 관세율 인하예시제는 1984년에 시작하여 1988년에 종료되었다. 제1차 관세율 인하예시제에서는 기본적으로 1988년을 기준으로 20% 중심관세율을 중간재 및 소비재에 적용하고 기초원자재에 대해서는 이보다 낮은 관세율을 적용하여 단계적으로 관세율을 인하하였다. 농산물에 대해서는 별도의 관세율을 적용하였다.

이러한 관세율 정책의 결과 원료, 중간재, 소비재 사이의 관세율 격차가 크게 감소하였고, 산업별 관세율 차이도 크게 줄어들게 되었다.

5) 제2차 관세율 인하예시제

지속적인 경제성장으로 인해 우리나라 수출도 크게 증가하여 1987년엔 세계 제 10위의 교역국이 되었고, 세계 제4위의 국제수지 흑자국이 되었다. 이처럼 우리나라 수출규모가 증가하면서 대외적으로 관세인하 등의 시장개방 압력이 있었고, 1986년부터 GATT의 다자간 관세인하 협상인 우루과이라운드가 시작되면서 관세인하에 대한 대비는 불가피하였다. 또한 제1차 관세율 인하예시제를 통해 우리나라 관세율이 대폭 낮아졌지만, 여전히 전반적으로 높은 관세율 수준은 소비자 후생을 감소시키는 측면이 있었고, 국내 산업구조 변화에 따른 지속적인 관세 인하 정책이

필요했다. 이러한 환경변화에 대응하기 위해 1989년부터 제2차 관세율 인하예시제가 시행되었다. 제2차 관세율 인하예시제는 1989년부터 1993년까지 5개년에 걸쳐 시행되었다.

제2차 관세율 인하예시제는 1988년 당시 20%인 중심관세율을 1989년 15%로 인하하고 그 이후 관세율을 단계적으로 인하하여 제2차 관세율 인하예시제가 종료되는 1993년에는 8% 중심세율을 적용하는 것을 목표로 실행되었다.

원자재는 제1차 관세인하예시제 때와 마찬가지로 비경쟁원자재와 경쟁원자재로 구분하였다. 비경쟁원자재의 관세율은 1~2%를, 경쟁원자재는 3%까지 낮추었다. 중간재 중 단순 1차 가공품의 관세율은 5%를 적용하였고, 나머지 중간재와 완제품 구분 없이 8%의 중심세율 적용을 원칙으로 하였다. 이러한 원칙으로 그동안 사치품으로 분류하여 30~50%의 높은 관세를 부과하던 품목에 대해서도 일반 공산품과 동일하게 8%의 관세율을 부과하였다. 다만, 경쟁력 확립 여부, 국산화 여부, 국내 생산 규모 등에 따라 품목별로 단계적으로 관세율을 인하하거나 예외품목을 선정하였다.

제2차 관세인하예시제가 시행되던 중 1990년 12월 방위세법 폐지로 수입품에 대해 관세 이외에 추가로 부과되던 방위세 2.5%가 폐지됨에 따라 세수입 감소를 만회하기 위해 관세율 인하 일정을 1년간 지연시키게 되었다. 수입물품에 대해 관세 이외에 방위세가 부과되는 것은 GATT 규정에도 부합하지 않았다.

결과적으로 11년에 걸쳐 시행된 두 차례의 관세율 인하예시제로 인해 기초원자재 관세율은 1~3%, 1차 가공품 관세율 5%, 그리고 완제품 관세율 8%의 중심관세율체계가 1994년에 완료되었다.

6) 관세인하예시제 이후 관세율 개정

그동안 관세율체제를 운영하는 과정에서 나타난 문제점을 개선하기 위해 1997년에 관세율이 개편되었다. 1997년 관세율 개편은 크게 두 가지 방향으로 첫째, 에너지·원료를 제외한 일부 원자재와 수입 의존도가 높은 중간재에 대하여 세율을 인하하였다. 이는 원자재와 중간재의 관세율 인하를 통해 산업경쟁력의 강화하기 위함이었다. 둘째, 섬유·신발 등의 관세를 부분 인상하였다. 이는 국제적으로 다른 국가들에 비해 섬유류의 관세율이 낮고, 고부가가치화를 위한 구조조정을 지원하기

위한 것이었다. 이로 인해 섬유류의 관세율은 10%, 13%, 16%로 인상되었다.

2000년에는 일부 농산물에 대해 종가세와 종량세 중 높은 것을 선택하는 선택세를 적용하였다. 특히, 중국 등으로부터 저가로 대량 수입되는 농산물의 수입을 조절하기 위해 당근, 버섯(표고, 영지, 기타 버섯), 고사리, 파, 들깨 등 7개 품목에 대해 종가·종량 선택세를 적용하였다. 그리고 농수산물에 대한 고관세로 인해 가공식품에서 발생하는 역관세를 시정하고, ITA 협정에 따라 무세가 적용되는 제품과 관련된 중간재 세율을 인하하였다.

2006년에는 WTO에서 DDA 협상이 한창 진행 중에 있었기 때문에 대대적인 관세율 개편보다는 그동안 운용과정에서 나타난 문제점을 개선하는 차원에서 개편이 이루어졌다. 기본적으로 기초원자재에 대한 무세화 정책, 일부 중간재에 대한 세율 인하, 세율 불균형 품목의 세율 시정, 장기 할당관세 및 잠정관세 적용 품목의 기본관세 전환 등이 시행되었다.

나. 주요 이슈

본 연구에서는 관세정책의 변천 과정에서 있었던 가장 중요한 두 가지 이슈에 대해 집중적으로 논의하고자 한다. 논의에 앞서 본절에서는 이에 대해 간단하게 언급한다.

1) 중심관세율 체계로의 전환

앞서 보았듯이 그동안 우리나라 관세정책은 크게 재정 조달 기능에서 산업지향적인 관세정책으로 그리고 시장중립적인 관세정책으로 방향을 전환하면서 변천하였다. 1950년대에는 전쟁으로 인해 모든 산업기반이 붕괴되었기 때문에 관세정책은 정부의 재정조달 기능이 강조될 수밖에 없던 상황이었다. 그 이후 1960년대로 넘어 오면서 관세의 재정 조달 기능이 여전히 중요하였지만, 이 당시에는 경제개발계획 실시와 함께 관세정책을 통한 산업육성, 즉 산업지향적 정책이 관세정책의 중심을 이루었다. 이러한 산업보호 및 산업육성에 초점을 맞춘 관세정책은 우리나라 경제가 고도성장하는 데 한몫을 하였다. 그러나 높은 경제성장과 수출 증대, 그리고 무역수지 흑자를 이루면서도 관세정책은 여전히 산업보호적 정책이 추진되었다. 이러

한 산업보호적 관세정책은 다른 국가들로부터의 통상압력으로 작용하여 시장개방과 함께 교역규모에 상응하는 역할과 책임을 요청받게 되었고, 이러한 국제사회의 요구와 함께 국내에서도 자율과 개방을 통한 민간주도형 경제체제 확립과 1980년대 민주화 요구 등을 통해 민간주도적인 경제체제가 강조되었다. 이러한 대내외 상황 변화에 따라 관세정책도 산업지원적 정책보다는 관세의 산업 중립적인 기능을 강조한 시장중심적 관세정책으로 전환되었다. 이러한 시장중심적 관세정책 기조는 현재까지도 유지되고 있다.

이러한 관세정책의 변화 가운데 산업지향적인 관세정책에서 시장중립적인 관세정책으로 방향 전환은 관세정책에서 가장 주요한 정책 변화 중 하나이다. 또한 이러한 정책 기조는 현재까지도 유지되고 있기 때문에 이러한 관세정책이 논의된 배경과 주요 논쟁, 그리고 정책의 추진과정 등을 살펴보는 것은 우리나라 관세정책의 변화를 살펴보는 연구에서 중요한 이슈가 된다. 본 연구에서는 산업보호적 관세정책의 문제점, 시장중심적 관세정책 도입과 급격한 관세인하에 따른 논쟁, 두 차례에 걸쳐 실시된 관세인하에시제 활용을 통한 정책 실현, 현재의 중심관세율체계 구축 등에 대한 논의하고자 한다.

2) GATT/WTO 체제하에서의 관세정책

국내적으로 우리나라 관세정책의 방향이 크게 전환된 것과 함께 우리나라가 1967년 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade)에 가입함으로써 우리나라 관세정책도 국제적인 규범을 준수하는 정책으로 거듭나게 되었다. 이러한 우리나라의 GATT 가입 역시 우리나라 관세정책 변천에 있어 중요한 이슈 중 하나이다.

기본적으로 관세정책은 국제 교역과 연계된 정책이다. 국제 교역은 수출입이 이루어지는 대상 국가가 있을 때 가능하기 때문에 국제규범을 준수하는 관세정책은 교역에 큰 비중을 두고 있는 우리나라의 입장에서는 필연적인 제약이고 또한 기회이다. GATT 가입이 우리나라에 제약이자 기회가 되는 이유는 GATT의 최혜국대우 원칙(Most Favored Nation Treatment Principle) 때문이다. GATT의 최혜국 원칙은 자국 기업의 해외 시장 접근을 용이하게 하는 기회를 제공하지만, 동시에 상호주의 원칙에 따라 국내 시장을 외국에 개방해야 하는 의무가 함께 부과되기 때문이다.

GATT 가입 이슈와 관련해서는 GATT 가입이 추진되던 1960년대 우리나라 경제 정책 체계와 연계되어 대내적으로 검토되었던 정책적 문제점들과 가입 협상 과정에서 GATT 기존 회원국들과 우리 정부 사이에 논의되었던 정책적 사안들, 그리고 그 시기의 GATT의 성격 등에 대해 살펴보고자 한다. 또한 이러한 GATT 가입을 계기로 우리의 관세정책 체계에 어떤 변화가 일어났는지를 살피는 것은 우리나라 관세 정책 변천을 논의하는 데 중요한 이슈이다.

우리나라는 GATT 가입으로 GATT에서 이루어진 여러 차례의 다자간 관세인하협상에 참여하게 되었다. 우리나라가 GATT에 가입한 1967년에는 GATT에서 케네디 라운드(Kennedy Round)가 거의 마지막에 이르렀을 때이다. 그 이후 GATT에서 이루어진 다자간 관세인하협상 중에서 특히, 1986년부터 협상이 시작된 우루과이 라운드(Uruguay Round)는 현재의 WTO 체제의 출범에 시초가 되었을 뿐만 아니라 우리나라 관세율 정책에 큰 변화를 가져온 계기가 되었다.

우루과이 라운드 출범 배경, 비농산물과 농산물로 나누어 진행된 우루과이 라운드 관세인하협상의 쟁점과 합의내용 등을 살펴보고, 이러한 우루과이 라운드 협상 결과가 우리나라 관세정책에 미친 영향과 이런 변화로 인해 제기된 정책적 과제 등에 대해 논의한다.

따라서 두 번째 이슈에서는 우리나라 대외경제정책상 중요한 전환점으로 작용한 GATT 가입과 WTO 체제 출범을 가져온 우루과이 라운드협상을 살펴보고, 이를 계기로 관세정책이 어떻게 변화했으며, 그러한 변화 과정에서 제기된 정책적 쟁점, 그리고 정책 변화에 대한 평가 등에 대해 논의한다.

2. 우리나라 관세율 정책의 변천: 중심관세율 체제로의 전환

가. 서론

1949년 정부 수립과 함께 시작된 우리나라 관세정책은 곧이은 전쟁으로 인해 관세의 재정적 역할이 강조되었고, 그후 경제개발계획의 실시와 함께 관세정책은 정부의 경제개발계획에 따라 특정 산업에 대한 지원 및 보호를 시행하면서 국가경제 발전에 한 몫을 수행하였다. 관세정책은 산업구조를 변화시키고 더 나아가 경제구조를 변화시키기 때문에 중요한 정책수단 중 하나이다.

우리나라 관세율 정책은 1984년에 크게 변했다. 1982년에 시작한 제5차 경제개발계획에서도 자율과 개방을 통한 민간주도형 경제체제의 확립이 추진되면서 관세율 정책도 그동안 산업지향적인 관세정책에서 시장중립적인 관세정책으로 방향으로 전환하였다. 이러한 관세율 정책의 변화는 2차례에 걸쳐 실시된 관세인하예시제를 통해 1994년까지 추진되었으며, 정책적으로 설정된 중심세율 수준으로 전체적인 관세율 수준을 인하하였다.

1984년부터 정착되기 시작한 중심관세율 체계¹⁾는 현재까지도 우리나라 관세율 구조의 중심구조로 운영되고 있다. 따라서 본 연구에서는 1984년부터 정착되기 시작한 현재의 중심관세율 구조에 초점을 맞추어 논의를 진행하면서 1949년부터 1984년 이전까지의 우리나라의 관세율 정책 변화와 최근까지의 우리나라 관세율 정책의 변화를 개괄하고자 한다.

본 연구에서는 ‘나’항에서 1949년 정부 수립 이후부터 1983년까지의 관세율 정책 변화에 대해 간단히 살펴본다. ‘다’항에서는 1984년 이후 실시된 중심관세율 체계에 대해 집중적으로 논의한다. 중심관세율 체계의 도입 배경과 도입 과정에서의 논쟁, 그리고 2차례에 걸쳐 시행된 관세인하예시제의 정책추진 과정에 대해 살펴본다. 그리고 ‘라’항에서 관세율 정책의 전반적인 평가와 함께 본 연구의 내용을 정리하면서 결론을 맺는다.

1) 관세율체계는 크게 품목별로 차별적인 관세율을 부과하는 차등관세율체계와 단일한 관세율을 부과하는 균일 혹은 균등관세율체계로 분류할 수 있다. 우리나라의 경우에는 차등관세율체계에서 균등관세율체계를 지양하면서 관세율 구조를 개편하였지만, 우리나라는 중심세율을 설정하여 다수의 품목에 대해 중심세율을 적용하고, 나머지 품목에 대해서는 개별적인 관세율을 부과하고 있다. 또한 중심세율을 바탕으로 원자재, 중간재, 최종재에 대해서 다른 관세율을 적용하고 있다. 이런 이유로 저자는 우리나라 관세율 구조를 중심관세율체계라고 명명하고 있다.

나. 1980년대 이전의 차등관세율 정책

1) 정부 수립과 전후(戰後)관세율 정책

가) 관세법 신규 제정(1949년)

1883년 한일통상협정이 체결된 이후 우리나라에 처음으로 근대적인 관세제도가 실시되었다. 그러나 1910년 일본에 의한 합병으로 우리나라가 주권을 상실하게 되어 자주적인 관세정책을 운영할 수는 없었다. 일제 강점기 동안 우리나라의 관세율 수준은 5~35.5%이었다. 1945년 광복 이후 군정시기에는 관세율 수준을 단순하게 10% 단일세율로 부과하였다. 10%의 낮은 단일세율은 우리나라의 산업발전 정도와 산업구조를 감안하지 않은 관세율정책이었다.

우리나라는 1949년에 대한민국 정부 수립을 계기로 그동안 여러 가지로 나누어 사용하던 일제의 관세법규를 통합하여, 1949년 11월 12일에 전문 252조의 단일 「관세법」을 제정·공포하였다.²⁾ 1949년 관세법 신규 제정을 통해 우리나라도 자주적인 관세제도 확립의 기틀을 마련하게 되었다.

1949년 당시의 관세율 정책은 무엇보다도 건국에 따른 재정수요를 충족하기 위하여 재정수입 확보에 치중하였으며, 이와 함께 산업건설이라는 산업정책적 측면도 함께 고려하여 보완적으로 운용되었다.³⁾

신규 제정된 「관세법」에서 세율품목으로 구분된 개수는 총 1,706개였다. 품목 분류는 자연과학적인 분류방식에 따라 15류, 756세번, 1,706세율품목으로 구분하였고, 유기물(제1~9류), 무기물(제10~14류), 잡품(제15류)으로 구분하였다.

당시 관세율은 모두 종가세로 부과되었다. 그 당시 국제적으로 종가세와 종량세를 함께 사용하는 국가가 많았지만, 물가가 크게 변동하고 있는 우리나라의 경제실정을 감안하여 일정 수준의 관세 부담 수준을 유지하기 위해 종가세를 채택하였다. 관세율 수준은 기본세율을 30%로 결정하고 생활필수품으로 국내에서 생산할 수 없는 수입 완제품에 대해 부과하였다. 관세율 수준은 최저 10%부터 최고 100%까지

2) 대한민국법률 제67호로 공포

3) 1949년에 신규 제정된 관세법에서 언급하고 있는 기본 방향은 과거 우리나라의 무역, 산업 및 재정실적을 토대로 산업경제 건설계획의 수행할 수 있는 기반을 마련하고 소비세로서 국민부담의 균형을 감안하며, 재정수입을 확보함과 동시에 국제무역의 발전 등에 기여할 수 있도록 세율을 조정하여 책정하였다고 명시하고 있다. 재무부(1991), p. 19 참고

생활필수품 여부, 국내생산 여부, 가공도 및 용도 등에 따라 차등하여 적용하였다. 보다 구체적으로 관세율 수준은 10%, 15%, 20%, 25%, 30%, 35%, 40%, 50%, 60%, 80%, 그리고 100%의 11단계로 구분하여 적용하였다.⁴⁾

최저 관세율은 10%로 국내에서 생산되지 않는 긴급생활품과 국내에서 생산할 수 있는 생활필수품의 원자재에 부과하였다. 그리고 최고세율인 100%는 담배, 주류 등 기호품과 사치품에 대해 수입을 금지한다는 의도를 가지고 관세를 부과하였다. 한편, 국내에서 전혀 생산되지 않거나 혹은 그 생산량이 매우 적은 건설자재의 원자재와 주요 물자의 원자재, 그리고 교육, 문화 등 공익상 필요한 물품 등에 대해서는 예외적으로 무관세가 적용되었다.

나) 전시 및 전쟁 이후 관세정책(1950년대)

새로운 「관세법」이 1949년 11월에 시행되어 정착이 되기 이전인 1950년 6월에 전쟁이 시작되어 새로운 관세법 시행에 큰 어려움에 직면하게 되었다. 이러한 1950년 전쟁 발발로 인해 재정수요가 크게 상승함에 따라 「관세임시증징(增徵)법」이 1950년 12월 1일로 시행되었다. 「관세임시증징법」은 전문 4개조로 이루어졌으며, 전쟁이 종료된 다음해인 1954년 12월 말까지 실시되었다.

전쟁으로 세입기반은 황폐화된 반면 재정지출은 크게 증가하였다. 세입총액은 세출총액의 39%에 불과하였으며 나머지는 차입금에 의존하여 정부의 재정적자로 남게 되었다. 이렇게 부족한 정부의 재정수요를 충족시키기 위해 비교적 과세 부담에 여유가 있는 무관세 품목에 대해 관세를 부과하였다. 구체적으로 「관세임시증징법」에서는 식량과 서적 등을 제외한 143개의 무관세 품목에 대해 10%의 임시관세를 부과하였다. 이런 정책을 통해 전체 세수입에서 관세수입이 차지하는 비중도 1950년 이후 점차 증가하였다.

1954년 12월 말로 「관세임시증징법」이 폐지되고 「관세법」이 정상적으로 적용된 이후 미국의 경제원조 증가 등으로 전후 경제가 안정을 찾으면서 경제부흥과 경제재건계획을 실행하고, 전쟁으로 인한 피해를 복구하고 경제를 재건하기 위한 재정수요가 크게 상승하였고, 국내 산업육성과 국민생활 개선이 절실하였다. 이러한 경제

4) 관세율 차이는 10%에서 40%까지는 0.5%p 차이를, 40%에서 60%까지는 10%p 차이를, 그리고 60%에서 100%까지는 20%p 차이를 두어 구분하였다.

상황을 반영하기 위해 1949년 「관세법」 제정 이후 관세법에 대한 첫 번째 개정이 1957년에 이루어졌다.

〈표 VI-2-1〉 1948~1953년의 관세수입 비중 변화

(단위: 백만원, %)

	세입	세수	내국세	관세	세입 대비 관세비중	세수 대비 관세비중
1949	911.6	135.5	121.2	14.3	1.6	10.6
1950	2,485.3	427.7	393.6	34.1	1.4	8.0
1951	6,525.4	3,924.3	3,472.6	451.7	6.9	11.5
1952	22,118.0	9,659.9	8,190.2	1,469.7	6.6	15.2
1953	66,818.4	20,566.0	17,054.8	3,511.2	5.3	17.1

주: 세입에는 전매익금(專賣益金), 관재(管財)수입, 기타 특별회계수입, 국채 및 차입금, 외국 원조 등이 포함된 금액임

자료: 박상태(1997), p. 53 자료를 이용하여 저자가 재구성

1957년에 실시된 관세율 정책의 제1차 개정에서는 국가재정수요 확보와 국내산업의 보호 육성, 그리고 기타 관세율 체계 개편 등을 목적으로 시행되었지만, 무엇보다도 산업보호정책에 중점이 두고 관세율 개편이 추진되었다.⁵⁾ 따라서 중요 기간산업의 기초설비용품에 대하여는 낮은 관세율을 적용하여 산업 발전에 도움을 주고자 하였고, 또한 재건된 산업시설에서 생산되는 국산물품을 보호하기 위해 해당 수입품에 대해서는 충분한 보호관세율을 책정하여 부과하였다.

관세율 구조는 기본적으로 원자재, 반제품, 완제품 순서로 더 높은 관세율을 부과하는 정책을 시행하였으며, 이런 정책은 국내 가공업 보호 및 육성에 우선순위를 두는 정책이었다.

또한 재정 확보를 목적으로 국내에서 생산되지 않더라도 사치품⁶⁾ 등에 대해서는 최고세율을 부과하였고, 긴급한 중요 수입 필수품, 국내공급 가능성이 희박한 물품, 국가계획에 의한 수입물품, 원재료인 천연생산물 등에 대해서도 재정 확보 차원에

5) 관세법의 제1차 개정은 1951년 12월 6일(법률 제229호)에 이루어졌지만, 관세율 관련 제1차 개정은 1957년 11월(법률 제429호)에 이루어졌다.

6) 1980년대까지 관세율 정책에서 일관되게 사치품에 대해서는 예외적으로 높은 관세를 부과하였다. 그러나 사치품에 대한 명확한 기준이 있었던 것은 아니며, 다만 생활필수품과는 대치되는 개념으로 사용되었다.

서 무세가 아닌 낮은 관세율을 부과하였다. 하지만 방사성물질, 원자로 등에 대해서는 과학 발전에 이바지하기 위해 무관세를 적용하고 수입을 적극 권장하였다.

제1차 개정에서는 관세율 수준뿐만 아니라 세율품목에 대해서도 개정작업이 수행되었다. 기존의 세번 수를 756개에서 726개로 축소하였고, 세율품목의 수도 1,706개에서 1,229개로 대폭 축소하여 단순화하였다.

1957년 제1차 개정 이후 국내 산업기반 확대에 따른 신규 수입물품에 대한 품목 분류와 세율부과, 국내 산업보호를 위한 새로운 보호관세율 조정, 그리고 유사물품의 관세율 균형 유지 등의 필요성에 의해 관세율 개정이 1958년 말 실시되었다.

농업 생산을 고취시키기 위해 농산물에 대한 관세율을 5% 인상하였고, 지류(紙類), 시멘트, 가성소다 등 국내생산이 증가하고 있는 품목에 대해서는 관세율을 5~10% 인상하여 국내 산업을 보호하며, 반제품을 수입해서 완제품을 가공하는 방식의 산업구조를 개선하기 위해 반제품에 대한 관세율을 5~20% 인상하여 국내 가공업을 육성하고자 하였다. 한편, 유사한 품목이면서 세율 차이가 있는 품목에 대해서는 세율 격차를 줄이는 조정도 실시하였다.

1950년대 중반 이후 전체 세수에서 관세수입이 차지하는 비중은 20% 수준을 차지하였다. 전쟁 피해 복구를 위한 재정수요 충족이 중요한 시기였기 때문에 이 당시 관세율 정책도 이에 부응하면서 나타난 결과로 여겨진다.

〈표 VI-2-2〉 1954~1960년의 관세수입 비중 변화

(단위: 백만원, %)

	세입	세수	내국세	관세	세입 대비 관세비중	세수 대비 관세비중
1954.4~ 1955.6	14,919	5,143	4,144	998	6.7	19.4
1955.7~ 1956.12	32,370	10,938	8,691	2,246	6.9	20.5
1957	42,454	11,590	9,208	2,380	5.6	20.5
1958	36,730	12,434	9,950	2,487	6.8	21.2
1959	45,540	21,598	18,043	3,555	7.8	16.5
1960	48,456	24,964	19,819	5,145	10.6	20.6

주: 세입에는 전매익금(專賣益金), 관재(管財)수입, 기타특별회계수입, 국채 및 차입금, 외국원조 등이 포함된 금액임

자료: 박상태(1997), p. 54 자료를 이용하여 저자가 제작성

결론적으로 1950년대 우리나라 관세율 정책은 전쟁에 따른 재정수요 충족이 무엇보다도 우선시되었고, 전쟁 피해의 복구와 함께 국내 산업육성이라는 기본 목표를 달성하기 위한 방향으로 관세율 정책도 추진되었다.

〈표 VI-2-3〉 1950년대 우리나라 관세율 정책 변천과 특징

(단위: 개, %)

관세율 개정	일시	세번 수 (세목 수)	평균세율	특징
신규 제정	1949. 11. 12	756 (1,706)	20.6	- 신규 제정: 전문 252조 - 15류, 756개 세번, 1,706개 세율품목 - 10~100%까지 11단계의 세율
관세임시증장법 실시	1950. 12. 1	-	-	- 전쟁으로 재정수입 확보 위한 기존의 무관세 품목 143개에 대해 10%의 임시 관세 부과 - 1954년 12월 말 폐지
제1차 개정	1957. 1. 1	726 (1,299)	30.3	- 전면 개정 - 재정확보 및 국내산업 보호 강조 - 726개 세번, 1,229개 세율품목으로 대폭 축소
제2차 개정	1958. 12. 29	726 (726)	35.1	- 산업변화에 따른 보호관세율 조정 - 농산물 관세 5% 인상 - 국내산업보호 목적으로 품목별로 5~20% 세율인상

주: 세율품목 수, 평균관세율은 재무부(1991), p. 17에서 참고

2) 경제개발계획과 관세정책

가) 제1차 및 제2차 경제개발계획과 관세정책(1960년대)

1960년대 관세정책은 경제개발 5개년 계획에 따라 산업정책적 측면이 강조되었다. 즉, 1950년대의 관세정책은 전쟁 복구를 위한 정부의 재정수요를 충족시키기 위한 재정관세적 성격이 강했지만, 1960년에 들어서면서 재정수요 충족도 여전히 중요한 목적이었지만, 그보다 경제개발계획에 따라 국내산업 육성과 수출 증대를 위한 산업정책적 기능을 수행하는 관세정책이 강조되었다.

1962년 제1차 경제개발계획이 시행되기에 앞서 1961년에 관세품목에 대한 분류체계를 선진국에서 사용하는 분류체제로 전환하였다. 1961년 이전까지 우리나라는 자연과학적 분류방식을 적용하고 있었다. 하지만 그 당시 거의 모든 국가들이 관세협력이사회(Customs Cooperation Council, CCC)에서 제시한 BTN(Brussels

Tariff Nomenclature) 품목분류방식을 채택하고 있었기 때문에 우리나라도 외국과의 교역을 증진시키기 위해서는 BTN 품목분류방식을 채택할 필요가 있었다. BTN 품목분류방식은 소재, 가공도, 용도에 따라 체계적으로 품목을 분류하는 유일한 품목분류표였다. 우리나라는 관세협력이사회(CCC)에 가입하면서 BTN 품목분류방식을 채택하였으며, 이로 인해 총 75종에 대한 세율을 재조정하였다. BTN 품목분류방식을 채택으로 우리나라 세번 수는 726개에서 1,097개로, 세율품목은 1,229개에서 1,331개로 증가하였다.

국제적인 품목분류방식 채택과 함께 1962년 제1차 경제개발계획이 시행되면서 관세율 정책도 경제개발계획 성공을 뒷받침하기 위해 1963년에 새롭게 개편되었다. 1963년 관세율 개편은 우선 국내 주요 산업 및 신규 산업을 강력하게 보호·육성하여 당시 국가의 최대목표인 수출 증대와 국제수지 개선에 기여하고자 하였다. 또한 국가의 재정수요를 충족시키기 위한 세수기반 확대도 기본 목표 중 하나였다.

관세율 개편의 기준으로는 무엇보다 산업보호 정책을 강조하였다. 중요 산업기계, 제1차 생산품, 공업용 원자재 등에 대해서는 무세 혹은 낮은 관세율이 적용되었고 반제품, 완제품의 순서로 점차 고율로 과세하였다. 특히, 장래 발전 가능성이 높은 수출전용산업과 기간(基幹)산업 및 유치(幼稚)산업의 제품에 대해서는 높은 관세율을 적용하는 반면, 이들 산업에 이용되는 원자재는 낮은 세율로 과세하였다.

그리고 용도상 긴요한 물품에 대해서는 무세 혹은 낮은 관세율을 부과하지만, 기타 사치품 등에 대해서는 높은 관세를 적용하였다. 또한 국내 공급만으로도 국내 수요를 충족할 수 있는 물품과 대체되는 수입품에 대해 높은 관세를 부과하여 국내 산업 보호에 치중하였다. 그리고 재정수입을 확보하기 위해 특정 물품에 대한 관세율을 인상하였다.

1962년부터 1966년까지 실시된 제1차 경제개발 5개년계획의 성공은 관세정책 수행에서도 자신감을 가지는 계기가 되었다. 우리나라는 수출 증대 등을 목적으로 1967년에 GATT(General Agreements on Tariff and Trade)에 가입하였고, 이를 계기로 GATT의 다자간 관세인하협상인 케네디 라운드(Kennedy Round)에도 참여하였다.⁷⁾ GATT 가입을 통해 무역계획도 선별적 목록방식(Positive list system)에서 포괄적 목록방식(Negative list system)으로 전환하여 부분적인 무역자유화에 동

7) 우리나라가 GATT에 1967년 4월에 가입하면서 1967년 6월 말에 종료된 케네디 라운드에 회원국으로서 참여하였다.

참하였다. 그러나 GATT 가입은 세계적인 무역자유화에 부응한다기보다는 수출 지향적인 정책목표 달성을 통해 경제발전을 이루기 위한 일환이었다. 이처럼 우리나라가 GATT에 가입하였고, 1967년부터 제2차 경제개발계획이 시작되었기 때문에 이를 뒷받침할 새로운 관세율 정책이 필요성이 대두되었다. 특히, 제1차 경제개발계획의 성공은 우리나라 산업구조에 큰 변화를 가져왔고, 이에 대응하는 관세율 정책도 필요했다. 이런 수요에 부응하기 위해 관세율 정책의 개편이 1967년(제6차 개정) 실시되었다. 1967년에 도입된 탄력관세제도로는 제한적 관세수권(授權)제도, 긴급관세제도, 관세할당제도, 상계관세제도, 편익관세제도 등이 있다.⁸⁾

우리나라가 GATT에 가입하였지만 관세정책의 기본방향은 여전히 산업보호에 있었다. 관세율 부과 기본원칙으로 우선 관세율 구조를 보호관세품목, 재정관세품목, 수입억제품목, 무관세품목으로 구분하여 보호관세품목에 관세행정력을 집중하고, 재정관세품목은 20%의 단일관세율을 원칙으로 하되 중요 산업기계, 공업용 원자재와 중요 생필품에 대해서는 예외적으로 낮은 관세를 부과하는 원칙을 제시하였다. 사치재는 수입억제품목으로서 높은 관세를 부과하며, 무세품목은 최소화하여 재정관세품목으로 전환하였다. 그리고 국내생산 보호를 보다 강화하기 위해 혼합관세제⁹⁾도 적용범위를 확대하였다.

이러한 원칙을 적용하여 관세율을 개편하였다. 발전단계에 있는 산업을 보호하기 위해 국내 생산품과 경합되는 수입품의 관세율을 인상하였고, 국내생산이 되는 부분품과 원자재도 그 제품과 같은 관세율로 책정하였다. 반면 공업용 원자재의 세율은 인하 또는 유지하여 공업화를 유도하였다. 생산규모가 국제 수준에 비해 떨어지기 때문에 가공단계에 따른 관세율 차이를 확대하였다. 농어민의 소득 증대를 위해 1차 산품에 대해 높은 관세율을 책정하는 반면 생산원료에 대해서는 낮은 관세율을 적용하였다. 특히 각종 비료에 대해서는 무세를 적용하였고, 농기계에 대해서도 낮은 관세를 부과하였다. 한편, 소비자를 보호하기 위해 국민경제상 필요한 품목과 경쟁력이 확보된 품목에 대해서는 관세를 인하하였다. 한편, 무역자유화에 대비하여 급격히 증가할 불요불급품의 수입을 억제하기 위하여 특정한 물품의 세율을 인상하였다.

8) 박상태(1997), p. 22

9) 혼합관세제도는 선택세 또는 혼합세로 불리며, 종가세와 종량세를 혼합하여 부과하여 일정 수준의 이상의 관세부담을 부과하거나 또는 종가세와 종량세 중 더 높은 관세율을 선택하게 하는 방식 등이 있다.

〈표 VI-2-4〉 1960년대 우리나라 관세율 정책 변천과 특징

(단위: 개, %)

관세율 개정	일시	세번 수 (세목 수)	평균세율	특징
제3차 개정	1961. 4. 10	722 (722)	47.7	- 산업변화에 따른 보호관세율 조정 - 국내산업 보호 강조
제4차 개정	1961. 12. 30	1,097 (1,311)	39.4	- 품목분류 체계개편: 품목분류 CCC의 BTN 방식 채택 - 산업변화에 따른 보호관세율 조정 - 1,097개 세번, 1,311개 세율품목으로 확대
제5차 개정	1963. 12. 5	1,097 (1,982)	38.9	- 제1차 경제개발계획 실시 - 전면 개편
제6차 개정	1967. 11. 29	1,097 (3,174)	38.8	- 제2차 경제개발계획 실시 - 전면 개편 - 탄력관세제도 도입
제7차 개정	1968. 12. 31	1,097 (3,019)	38.7	- 원모류(HSK 5301~5305) 관세율 인상

주: 세율품목 수, 평균관세율은 재무부(1991), p. 17에서 참고

나) 제3차 및 제4차 경제개발계획실시와 관세정책(1970년대)

두 차례에 걸쳐 실시된 경제개발계획이 성공한 이후 제3차 경제개발계획이 실시되면서 1970년대 우리나라 관세정책도 경제개발계획의 성공적 완수를 위해 정책적으로 뒷받침하였다. 즉, 1970년대 관세정책도 경제개발계획에 의해 국내 산업을 보호·육성하는 정책을 강조하였다. 그렇지만 산업기반이 거의 전무하였던 1960년대 처럼 일방적인 산업 지향적 관세정책보다는 점차 지나치게 높은 관세율을 인하하고 가공도별 세율 격차를 완화하는 등의 정책을 통해 국내 산업구조를 개선하고 지원하는 데 중점을 두어 관세정책이 개별 산업에 미치는 영향이 보다 중립적이 되도록 운용하였다. 또한 높은 관세율 인하를 통해 고도의 경제성장으로 인한 높은 물가상승을 억제하려는 의도도 가지고 있었다. 1960년대와 마찬가지로 관세의 재정적 기능도 여전히 강조되었다. 관세가 모든 품목에 부과됨을 원칙으로 하고 다만, 산업정책적 혹은 국제적 관례만 예외로 인정하여 무관세가 적용되는 품목을 최소화하여 정부의 재정수요를 충족시키는 데 일조하였다.

1973년 제3차 경제개발 5개년 계획에 맞추어 실시된 관세율 개정(제8차 개정)에서는 이전의 관세율 개정과 달리 국내 물가상승을 고려하여 관세율 인상을 최대한 억제하였다.¹⁰⁾¹¹⁾ 즉, 관세율 조정에 의한 물가상승 및 재정적 세수 증가에는 별 영

향 없이 산업구조 개선 및 지원에 초점을 맞춘 관세율 정책이 실시되었다.

이는 1960년대 실시된 관세율 정책의 문제점을 보완하기 위한 것이었다. 그동안 원료, 반제품, 완제품의 단계별 과도한 관세율 차이로 인해 원료를 수입하여 단순히 조립·가공하는 산업을 보호하는 결과가 초래되어 산업구조 고도화가 어렵게 되었고 소비재는 고율로, 자본재 및 중간재는 저율로 보호함으로써 산업 간 보호 정도의 격차로 산업의 균형적 발전을 저해하였다.

이를 시정하기 위해 중화학공업 등 새로운 중간재 산업의 보호 수준을 적정하게 채택하여 산업구조의 고도화를 촉진하고, 국내생산 기반이 확립된 최종 완성재산업의 보호 수준을 낮추어 국내산업의 자유화와 능률화를 추구하고 물가안정을 유도하였다. 또한 생필품 및 일부 중요 기자재에 한해 과도하게 높은 관세율을 인하하였다. 이와 함께 산업지원 측면에서 중화학공업 지원에 초점을 두어 국산화되지 않았거나 국산품이 부족한 기초원자재에 대해 관세율을 인하하였다.

1976년 말에 이루어진 관세율 개편에서는 제4차 경제개발 5개년계획 실시와 함께 1977년 부가가치세제 도입에 따른 국내 소비체계와의 조화 등을 염두에 두고 실시되었다. 그리고 우리나라 관세율표상의 품목분류를 관세협력이사회의 BTN 개정 에 맞추어 재조정하는 작업도 하였다. 1976년 관세율 개편에서는 산업별 관세보호 수준의 적정성을 감안하여 보호 정도가 높은 관세율(80~100%)을 60%로 인하하였고 60% 세율도 1977년부터 1981년까지 40%로 낮추기로 계획하였다. 이와 함께 30% 세율은 20%로, 40% 세율은 30%로 1981년까지 단계별로 인하하면서 5년 동안의 관세인하예시제를 처음 실시하였다. 그리고 제4차 경제개발 5개년계획에 따라 철강, 산업용 기계, 전자기기, 조선업 등을 중점 지원하도록 관세율 개편이 이루어졌다. 그러나 10% 이하의 낮은 세율이 적용되던 기초원자재에 대해서는 점진적으로 관세를 인상하고 관세 감면을 축소하여 국내 부존자원의 개발과 해외 의존 축소를 유도하였다.

1978년에는 새로운 품목분류 방식인 관세협력이사회 상품분류표(Customs Cooperation Council Nomenclature, CCCN)가 발효되어서 우리나라도 이를 반영

10) 1,068개 품목의 관세율을 인하한 반면, 440개 품목의 관세율을 인상하였다. 나머지 2,477개 품목의 관세율은 그대로 유지하였다. 그 결과 우리나라 평균관세율이 38.8%에서 31.3%로 인하되었다.

11) 관세율 상승에 의한 물가 상승을 최대한 억제하기 위해 잠정세율제도가 채택되었다. 또한 관세감면제도도 물가 안정상 그대로 존치하였다.

하였다. 또한 수입자유화에 부응하기 위해 높은 관세(150~80%, 60~40%)가 부과되는 품목의 수를 축소하고 획일적으로 20% 관세가 부과되던 품목들의 세율을 0~30%로 조정하여 단순평균세율이 36%에서 25%로 낮아지게 하였다. 그리고 1970년의 높은 물가상승을 안정화시키기 위해 식음료 중에서 생필품의 관세는 인하하고 수입물가 주요품목의 관세율도 인하하여 물가안정에 기여하였다. 그리고 수출 확대를 지원하기 위해서 수출용 원자재의 관세도 인하하였다.

1981년 말에 이루어진 제11차 관세율 개정에서는 우선 과다 보호되고 있는 품목의 관세율 수준을 일괄 조정하여 관세율이 높은 품목에 대해 150%는 100%로, 80%는 50%로, 60%는 50%로 관세율을 인하하였고, 관세율 단계는 14단계에서 11단계로 축소하였다. 관세의 재정기능을 보완하기 위하여 물가상승과 환율변동으로 인해 세부담에 차이가 발생한 종량세 부과 품목에 대한 세율을 현실화하는 작업도 시행하였고, 일부 품목에 대해서는 종가세로 전환하기도 하였다. 그리고 제5차 경제개발계획이 1982년부터 시행되면서 이에 따른 산업지원을 위해 중요 산업에 소요되는 원자재와 시설재의 관세를 인하하고, 수출용 원자재의 관세는 선별적으로 인하하고, 의약품, 의료기기 등의 관세율은 대폭 인하하였다. 반면, 국내에서 신규로 개발된 품목에 대해서는 국내 산업보호 측면에서 관세율을 인상하여 국내 산업보호 정책도 유지하였다.

〈표 VI-2-5〉 1970년대 우리나라 관세율 정책 변천과 특징

(단위: 개, %)

관세율 개정	일시	세번 수 (세목 수)	평균세율	특징
제8차 개정	1973. 3. 5	1,097 (3,985)	31.3	- 제3차 경제개발계획 실시 - 전면 조정 - 잠정관세율제도 도입
제9차 개정	1976. 12. 12	1,097 (2,521)	35.7	- 제4차 경제개발계획 실시 - 전면 조정 - 20% 균일세율체계 - 잠정관세율제도 확대
제10차 개정	1978. 12. 5	1,010 (2,209)	24.9	- 전면 조정 - 잠정관세율의 기본세율화 - 품목분류방식 CCCN 채택
제11차 개정	1981. 12. 31	1,010 (2,280)	23.7	- 제5차 경제개발계획 실시 - 부분적·점진적 조정 - 높은 관세율을 일률적으로 인하

주: 세율품목 수, 평균관세율은 재무부(1991), p. 18에서 참고

다. 1980년대 이후의 중심관세율 체계

우리나라의 관세율 정책은 1984년을 기점으로 크게 변화하였다. 1984년 이전까지 우리나라 관세율 체계는 개별 산업을 지원하기 위해 차등관세율 체계를 운용하였다. 그러나 1984년 이후에는 민간주도적인 경제체제가 강조되면서 관세의 산업 지원적인 기능보다는 산업 중립적인 기능이 더 강조되었다. 이로 인해 우리나라 관세율 체계는 균등관세율 체계로 전환되었고, 이러한 관세율 정책의 변화는 지금까지도 우리나라 관세율 정책의 기저를 이루고 있다.

1) 중심관세율 체계 도입 배경과 추진과정

가) 도입 배경

(1) 국내외 경제상황

우리나라 경제는 1970년대 본격적으로 진행된 경제개발계획을 통해 높은 경제성장을 이룩하였다. 이러한 경제성장을 통해 국내 산업들의 경쟁력도 국제적 수준에 이르게 되면서 우리나라 수출도 크게 증가하였다. 1977년에 수출규모가 100억 달러를 넘어섰으며 1981년에는 수출규모가 200억달러로 증가하였고, 2차례에 걸쳐 실시된 관세인하예시제 중 제1차 관세인하예시제가 시작된 1984년의 경우에는 수출규모가 약 300억달러 그리고 전체 교역규모는 거의 600억달러에 이르러서 교역규모 측면에서 전 세계 11위를 차지하였다. 그리고 제2차 관세인하예시제가 시작된 1984년의 경우 수출액이 1986년 이후에는 국제수지도 흑자로 전환되었고 1988년에는 교역규모가 1천억달러를 넘어섰고, 국제수지도 약 89억달러 흑자를 기록하였다.

우리나라의 수출이 급격히 증가하면서 우리 제품에 대한 외국의 수입규제도 강화되었다. OECD 국가들을 포함하여 국제사회는 우리나라를 포함한 신흥개도국의 시장개방과 함께 교역규모에 상응하는 역할과 책임을 수행할 것을 요청하였다.¹²⁾ 그리고 1986년부터 국제수지가 흑자로 전환하여 점차 그 규모가 증가하여 국제수지 규모를 적정수준에 조절할 필요가 있었고,¹³⁾ GATT의 우루과이라운드(Uruguay

12) 재무부(1991), p. 78

13) 1988년 2월에 개최된 관세율개편협의회 제1차 회의에서는 “지난해 우리나라의 수출입규모는 877억달러로 세계 10대 교역대국이 되었으며, 국제수지의 흑자도 98억달러에 달해 세계 제4위의 국제수지흑자국이 되었습니다. 이에 따라 주요 교역상대국으로부터의 급격한 원화평가

Round)가 1986년부터 시작되면서 관세인하에 대한 국제적인 논의와 분위기가 고조되었다. 또한 GATT의 회원국으로서 GATT 규정에 따라 인위적인 정부의 수출 지원정책은 축소가 불가피해졌다.

〈표 VI-2-6〉 1975~1988년 우리나라 무역규모 및 국제수지 추이

(단위: 백만달러)

	수출	수입	무역규모	국제수지
1988	60,696	51,811	112,507	8,886
1987	47,281	41,020	88,301	6,261
1986	34,714	31,584	66,298	3,131
1985	30,283	31,136	61,419	-853
1984	29,245	30,631	59,876	-1,387
1983	24,445	26,192	50,637	-1,747
1982	21,853	24,251	46,104	-2,397
1981	21,254	26,131	47,385	-4,878
1980	17,505	22,292	39,797	-4,787
1979	15,055	20,339	35,394	-5,283
1978	12,711	14,972	27,683	-2,261
1977	10,046	10,811	20,857	-764
1976	7,715	8,774	16,489	-1,058
1975	5,081	7,274	12,355	-2,193

자료: 한국무역협회, 세계무역통계(<http://www.kita.net/>)

이러한 국제사회의 요구와 함께 우리나라 국내에서 제5차 경제개발계획이 1982년부터 시작되면서 자율과 개방을 통한 민간주도형 경제체제의 확립과 지속적인 안정 성장의 지향을 목표로 추진되었다. 이러한 경제개발계획의 목표에 따라 관세율 정책도 개방을 통한 대외경쟁 도입과 국내산업의 과잉보호 축소, 그리고 민간주도형 경제체제 확립에 기여하기 위해 정책방향을 전환할 필요가 있었다. 그리고 사회적으로도 1980년대 민주화 요구를 통해 민간주도적인 경제체제가 강조되었으며, 관세를 통한 산업지원적 정책보다는 관세의 산업 중립적인 기능이 더 강조되는 분위기였다.

절상과 국내시장의 개방압력이 가중되는 등 주요 교역국과의 통상마찰이 심화되고 있습니다.” 라고 언급하고 있다. 재무부(1989), pp. 1042~1043.

(2) 기존 관세율정책의 문제점

관세율 정책은 개별 국가의 경제발전 단계에 따라 변화한다. 경제개발 초기단계에는 수출산업 및 수입 대체산업을 지원·육성하기 위해 가공단계별 차등관세율체계를 운용하는 국가들이 다수이다. 그러나 경제가 점점 발전하여 성숙해지면 적정한 해외 경쟁 도입을 촉진하여 경제체질을 강화하고, 시장기능 활성화를 통한 자원 배분의 합리화를 도모하기 위하여 관세율을 점진적으로 저율 균등화하는 산업 중립적 균등관세율 체계를 도입한다.¹⁴⁾

우리나라의 관세율 정책도 1984년 이전까지 우리나라 관세율 체계는 기본적으로 차등관세율 체계였다. 우선 1950~1960년대 우리나라의 관세율 정책은 정부의 재정수요를 충족시키는 것이 무엇보다 중요하였기 때문에 사치재 등에 대해 높은 관세를 부과하는 등 품목별로 다양한 관세율을 적용하였다. 그 이후 1980년대 초까지 우리나라는 정부 주도적인 경제개발계획에 의해 정부가 전략적으로 선택한 수출산업과 수입 대체산업을 육성하고 국내 산업을 보호하기 위해 개별 품목별로 차별적인 관세율을 적용하였다.

기본적으로 수입정책은 외국 물품의 국내시장 유입을 근원적으로 차단하여 국내 산업을 보호하기 위해 높은 관세율 정책을 시행하였다. 높은 관세는 외국 수입물품의 가격을 상승시켜 국내 산업을 보호하는 기능을 수행하였다. 여기에 덧붙여, 환율정책은 고정환율제를 실시하여 외화 도입에 따른 외채상환 부담을 덜어주고, 수출경쟁력 강화, 수입물품 가격상승 등의 정책적 효과를 거두었다.

이러한 정책으로 인해 여러 가지 문제점이 발생하였다. 특정 산업에 대한 지원정책으로 인해 독과점 산업의 시장점유율이 1974년 69.8%에서 1980년에는 75.3%로 확대되었으며, 한국개발연구원에 의하면 이러한 각종 정부보호정책에 소요된 비용이 2.5조원으로 GNP의 13.1%로 추정하였다.¹⁵⁾ 정부 주도의 산업보호정책은 외국 기업들과의 경쟁을 통한 기업의 생산성 향상과 기술개발에 대한 노력을 저하시키고 결국은 수출보다는 내수에 치중하면서 오히려 경쟁력이 떨어지는 결과를 초래하게 되었다.

한편, 가공단계별 차등관세율 구조는 또 다른 문제점을 발생시켰다. 수입대체사

14) 송희영·박상태, 「균등관세율체계의 운용성과에 대한 실증적 분석과 개선방안」, 『무역학회지』 제 28권 제4호, 2003, 9

15) 재무부(1991), p. 53

업 육성을 위한 완제품에 대한 높은 관세보호와 수출산업 지원을 위한 원자재와 중간재에 대한 낮은 관세율 정책은 원자재와 중간재를 국산화하기보다는 수입에 의존하여 단순 조립가공형 산업구조를 발전시키는 결과를 초래하였다. 이러한 중간재 산업의 국산화 부진은 국내 산업구조의 고도화에 장애요인이 되었다. 이러한 관세 정책을 통한 경제활동에 대한 정부 개입은 특정 부문에 대한 과보호를 가져왔으며 다른 전방산업의 발전을 저해하는 역효과를 초래하기도 하였다. 이러한 문제점을 해소하고 수출을 더욱 촉진하기 위해 1975년부터 관세환급제도가 도입되었다. 관세환급제도 실시로 긍정적인 효과도 있었지만, 관세환급제도로 인해 기초원자재보다는 고가공 원자재의 수입을 더욱 유발시킴으로 인해 중간재 국산화 개발이 부진해졌다는 평가도 있다.¹⁶⁾

(3) 1982년 한국개발연구원(KDI) 관세정책의 개편방안

이러한 국내외적인 사회 경제적인 상황변화, 그리고 기존 산업지원적 성격의 차등 관세율 정책의 문제점 대두 등으로 인하여 균등관세율 체계의 도입이 논의되었다.

1982년 한국개발연구원에서는 균등관세율 체계를 바탕으로 한 관세정책의 개편 방안을 제시하였다.¹⁷⁾ 한국개발연구원의 관세율 체계 개편방안의 주요 특징은 우선 관세의 중립성을 강조하였다. 한국개발연구원은 관세를 통해 특정 산업을 보호할 수도 있지만 이로 인해 자원배분에 왜곡이 초래되어 다른 산업에 피해가 될 수 있다는 점을 강조하였다. 따라서 관세의 중립성 확보는 우선 관세율 균등화정책을 통해 인위적인 산업보호나 산업지원의 기능보다는 민간 주도의 시장기능에 따라 자원이 배분될 수 있게 하는 데 초점을 두었다.

이에 따라 당시 0%에서 100%까지 10단계의 종가세 및 종량세로 구성된 관세율 구조를 8%로 균일화하여 모든 상품에 적용하고, 산업조정지원 기능은 내국세제, 금융세제 및 재정사업에 맡겨야 한다고 주장하였다. 당시 1982년 기본관세율 구조는 원유와 광물 등 원자재의 관세율은 0%이고, 술과 담배, 자동차, 보석류 등의 관세율이 최고 100%까지 적용되었다. 그리고 대부분의 품목이 20%대 관세율이 적용되고 있었다. 이러한 관세율 구조에서 관세율을 8% 균일관세를 적용할 경우, 자동

16) 박상태(1997), p. 141

17) 한국개발연구원(1982)

차와 시계, 가전제품 등 높은 관세로 인해 수입이 이루어지지 않았던 사치품들의 수입이 단기적으로 급등할 가능성이 높았다. 반면, 당시 무세(無稅)였던 원유의 관세율은 8%로 상향되는 결과가 발생하였다. 이에 대한 대책으로 한국개발연구원(1982)에서는 내국세인 특별소비세의 조정을 제안하였다. 자동차, 보석류 등 관세가 낮아지는 사치품에 대해서는 특별소비세를 인상하고, 원유에 대해서는 관세 인상분만큼 특별소비세를 인하하여 세수 중립적으로 운영하는 방안을 제시하였다.

이와 함께 관세정책의 변화에 맞춰 국내산업 지원정책은 조세제도, 금융제도 및 재정사업을 통해 시행하고 정책 개편의 이행에 따른 한시적 산업조정 지원정책을 보완적으로 실시하거나 또는 급격한 관세인하로 인해 산업보호에 문제가 있을 경우에는 일시적인 잠정세율제도를 통해 유치산업의 지원에 활용할 수 있다고 제안하였다. 잠정세율제도의 경우에는 예를 들어 일부 특정 산업에 대해서 기본세율 8%의 4배인 32%까지 관세율을 높게 적용하고 4년에 걸쳐 매년 관세를 인하하여 최종 8%까지 인하하는 방안을 제시하였다.

그리고 최저한의 세수를 확보해야 하는 관세의 재정기능을 유지하기 위해서도 8% 관세율 수준이 적정하다고 제안하였다. 1982년 당시 우리나라의 총재정수입의 11%를 관세에 의존하고 있었기 때문에 관세를 통해 최소한 당시 수준의 세수를 유지하고자 하였다. 관세 세수를 유지하기 위해서는 현재(1982년)의 평균 실적관세율인 5%를 유지해야 하며, 평균 실적관세율 5%를 유지하기 위해서는 내수용 수입기준 실적관세율이 7%이어야 하고, 현실적으로 폐지할 수 없는 비산업용 수입감면¹⁸⁾의 관세율 효과가 0.6% 정도 있음을 감안하여 7%에 0.6%의 부담을 감안할 때 8% 관세율 수준이면 관세 세수 측면에서 세수중립적인 제도를 유지할 수 있다고 제안하였다. 이와 함께 중화학공업을 육성하기 위해 시행된 주요 산업의 시설기계류 및 원자재에 대한 관세감면 폐지를 제안하였다.

이 밖에 한국개발연구원(1982)에서는 우리나라 수입자유화¹⁹⁾ 수준이 당시 76% 수준인데 이를 1986년까지 100%로 확대해야 된다고 주장하였다. 국내 중화학공업 및 독과점산업의 경쟁력 제고를 위해 그리고 무엇보다 수출에 큰 비중을 두면서 개

18) 외교관용품이나 특수 정부용품 등 관세를 불가피하게 계속 감면해줄 수밖에 없는 품목들에 대한 관세 수입이 대략 0.6%에 이르는 것으로 계산됨(한국개발연구원, 1982)

19) 우리나라는 1976년까지 수입금지품목을 지정하여 운영하였으며, 수입제한승인품목제도도 운용하여 관세 부과 여부를 떠나 수입 자체가 자유롭지 않았다. 따라서 그 당시 수입자유화라는 용어는 정부의 제한 없이 자유롭게 수입을 할 수 있는 정도를 나타내는 의미로 사용되었다.

방경제를 표방하는 우리나라 입장에서 100% 수입자유화는 불가피하다고 여겼던 것이다. 정부에서도 장기적 관점에서 100% 수입자유화에 동의하였다. 한국개발연구원(1982)이 제시한 1986년에 수입자유화가 100% 이루어지지 않는 않지만, 결과적으로 1986년에 시작되어 1993년에 마무리된 GATT의 우루과이 라운드 협상결과로 인해 우리나라 수입자유화 수준은 거의 100%에 이르게 되었다.

〈표 VI-2-7〉 1980년대 수입자유화 추이

(단위: %)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
수입자유화율	80.4	84.8	87.7	91.5	93.6	94.8

자료: 재무부(1989), p. 1140.

나) 관세 인하예시제를 통한 관세율 인하

(1) 관세 인하예시제 실시

차등관세율 체계에서 균일관세율 체계로 관세율 구조를 전환하면서 일시에 관세율을 인하하기에는 시행중인 관세율 수준이 너무 높았기 때문에 점진적인 관세율 인하를 통해 그 격차를 점차 축소하는 방향으로 정책이 추진되었다. 이와 같이 점진적인 관세율 인하와 함께 중심관세율 중심으로 관세율 인하 수준을 미리 경제주체들에게 알려 경제주체들이 정부의 관세율 인하정책에 사전적으로 대응하는 시간적 여유를 제공하기 위해 관세율 인하예시제를 실시하였다.

이와 같은 관세 인하예시제는 급격한 관세율 인하로 인해 발생하는 자원재배분에 대해 경제주체들이 사전적인 정보를 이용하여 보다 효율적으로 대응할 수 있고, 이러한 대응에 필요한 시간적인 여유를 제공하였다는 데 의의가 있다.

관세 인하예시제의 예시기간을 5년으로 설정하였는데, 그 이유는 기업의 중장기 계획이 보통 5~10년 후의 기대이익에 기초하여 설정되어 있기 때문에 5년 단위가 적절하다고 판단되었으며, 기존의 정부의 경제개발계획도 5년으로 설정하였고, 외국의 관세인하예시제에서도 5년을 제시한 국가들 사례가 있고 또한 당시의 관세율 수준을 목표치인 중심관세율로 낮추기 위해서는 5년 정도의 기간이 있어야 국내 산업들도 적응이 가능할 것으로 판단하여 5년으로 결정하였다.²⁰⁾ 또한 1976년 관세율

개편에서도 5년의 관세 인하예시제를 실시한 경험도 있었다.

〈표 VI-2-8〉 관세 인하예시제 실시 사례들

국 명	예시기간	비고(평균관세율 인하내용 등)
필리핀	81.1~85.12(5년)	35.0%→27.9%
아일랜드	65.1~74.12(10년)	
호주	88.7~92.6(5년) 94.5~96.7(5년)	15% 이상→15%, 기타→10% 5% 인하(섬유, 의류, 신발, 자동차 등 제외)
뉴질랜드	88.7~92.6(5년)	40%→16%
GATT (도쿄라운드)	80.1~87.12(8년)	일부 국가는 5년(83.1~87.12)에 걸쳐 관세 인하

자료: 재무부(1991), p. 82 〈표 10〉을 이용하여 저자가 재구성

이와 같은 관세 인하예시제 실시는 또한 다른 국가들에도 우리나라 관세 인하일정을 제시함으로써 다른 국가들의 관세인하 압력에 대해 비교적 완만하게 해결할 수 있게 되었다.

관세 인하예시제를 바탕으로 중심세율은 점진적으로 인하되었다. 1984년 관세율 개편 당시 1988년 기준 중심세율 20%로, 1989년 관세율 개편 시에는 1993년 중심세율을 8%로 설정하여 5년간 점차적으로 관세율을 인하하였다.

(2) 1988년 중심세율 20% 설정

중심세율이란 균일관세율 체계에서 대부분의 공산품에 적용되는 세율 수준을 의미한다. 중심관세율 20%는 전국경제인연합회(전경련)에서 분석한 우리나라 산업의 국제경쟁력평가(20%)와 재무부가 실시한 주요 공산품 내외 가격차 평균(22.6%)에 근거하여 설정되었다.

전경련에서는 산업별 국제경쟁력을 측정하여 1982년 기준으로 이미 전체 산업의 42%가 국제경쟁력을 가지고 있으며, 관세율이 20%면 전체 산업의 85%가 경쟁력을 보유하게 되고 나머지 15%의 산업에 대해서는 적절한 관세보호를 설정할 필요가 있다고 분석하였다. 재무부에서 1982년 전 산업을 대표하는 주요 수입품목으로 산업별로 약 20여 개의 품목을 선정하여 총 225개 주요 공산품에 대한 내외 가격차를

20) 재무부(1991), p. 82; 관세청(2000), p. 224

조사하였다. 조사 결과 평균 내외 가격차가 22.6%이고 대부분 평균에 밀집된 모습을 보이고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 정부에서는 중심 관세율을 20%로 설정하여도 우리나라 산업에 큰 영향을 미치지 않겠다는 판단을 하여 중심관세율 20%를 시행하였다.

〈표 VI-2-9〉 산업별 가격경쟁력(전경련, 1982)

(단위: 개, %)

		계	최상위 (+20% 이상)	상위 (+5% 이상)	중위 (+5~-5%)	하위 (-5~-20%)	최하위 (-20% 미만)
전체	제조업	91(100)	0	17(19)	21(23)	39(43)	14(15)
가 공 도 별	소재	32(100)	0	7(22)	8(26)	14(41)	3(11)
	저가공	24(100)	0	6(25)	7(29)	8(33)	3(13)
	고가공	35(100)	0	4(11)	6(17)	17(49)	8(23)
요 소 집 약	노동집약	27(100)	0	6(22)	5(19)	14(52)	2(7)
	자본집약	22(100)	0	5(23)	5(23)	7(32)	5(23)
	기술집약	24(100)	0	1(4)	6(25)	12(50)	5(21)

자료: 재무부(1991), p. 75 자료를 이용하여 저자가 재구성

(3) 1989년 중심세율 15% 설정

1989년의 중심관세율을 20%에서 15%로 낮추어 설정한 이유는 제1차 관세인하에 시제 이후의 국내 산업들의 경쟁력 수준, 다른 주요국의 관세율 수준, 정부의 재정 수요, 그리고 무엇보다 국제수지의 흑자 전환이라는 경제여건의 변화와 이러한 흑자수준의 적절한 조정을 위한 것이다. 1987년 기준으로 우리나라는 세계 10위의 교역규모와 세계 4위의 국제수지 흑자규모를 기록하고 있었기 때문에 이에 상응하는 국제적 역할을 요구받고 있었다. 당시 미국은 우리나라 관세율 수준에 대하여 대만과 비교하면서 관세율 인하, 수입개방, 원화 평가절상 등의 통상압력을 가하였다.²¹⁾ 이 당시 대만의 전체 품목의 평균관세율은 11.7%이고 공산품의 평균관세율은 9.5%로 우리나라보다 6~7%p 낮은 수준이었다. 이에 따라 우리나라는 1987~1988년에 제재목·공구류 등 210개 품목의 관세율을 15%로 인하하였다. 상당한 품목에 대해 관세율을 15%로 인하하였음에도 국내 산업에 별 영향이 없었다는 점도 15% 중심관

21) 재무부(1991), p. 76

세율을 설정하는 배경이 되었다. 또한 국내산업의 경쟁력 측면에서 1987년 한국산업은행에서 실시한 우리나라 산업의 국제경쟁력 조사 결과 공산품 평균 내외 가격차가 13%로 나타나 1987년 공산품 평균관세율 18.2%와 비교할 때 약 5%p 정도 중심관세율을 인하할 여지가 있었다. 그리고 우리나라와 같은 개도국인 대만, 싱가포르, 말레이시아의 관세율 수준을 비교해 볼 때, 이들 국가들은 1987년 기준으로 관세율 15% 이하인 품목이 전체의 50~70%를 차지하고 있었지만 우리나라는 약 30%(1988년 기준) 수준이었다. 1988년 기준으로 우리나라의 경우 중심관세율 20%가 적용되는 품목은 전체 품목의 61.8% 차지하고 있었다. 따라서 중심세율 20%를 15%로 인하할 필요가 있었다.

〈표 VI-2-10〉 관세율 분포도 국제비교(1987년 기준)

(단위: %)

관세율	우리나라	대만	말레이시아	싱가포르
0	3.7	6.7	11.9	28.4
5% 이하	5.6	8.2	37.3	2.8
5% 초과~10% 이하	16.6	15.4	1.5	0
10% 초과~15% 이하	3.9	20.2	3.6	41.9
15% 초과	70.4	49.5	45.7	26.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 우리나라는 1988년 기준
 자료: 재무부(1991), p. 77.

(4) 1993년 중심세율 8% 설정

우리나라 경제가 빠르게 발전하면서 수출도 빠르게 증가하였다. 우리나라 교역규모가 증가하면서 OECD 회원국들은 우리나라를 포함한 신흥 개도국에 대해 교역규모에 걸맞은 관세 인하 등의 시장개방을 요구하였다. 또한 1986년부터 GATT의 다자간 관세인하 협상인 우루과이 라운드가 시작되었기 때문에 관세 인하에 대한 대비는 불가피하였다.

1987년 하반기 한국산업은행에서 실시한 우리나라 산업의 국제경쟁력 조사에 따르면 공산품 평균 내외 가격차가 13%로 나타났다. 이는 5년 전인 1983년의 22.6%에서 40% 정도 하락한 것으로 향후 이러한 추세가 지속된다면 제2차 관세인하에서

제가 끝나는 시점인 1993년 교역재의 내외 가격차는 평균 8%가 될 것으로 전망되었다. 이 전망을 근거로 하여 1993년의 중심세율을 8%로 책정하였다.²²⁾

〈표 VI-2-11〉 우리나라 산업의 국제경쟁력 조사결과(산업은행, 1987)

(단위: 개, %)

경쟁력 수준 (가격차)	가격경쟁력		비가격경쟁력		종합경쟁력	
	품목수	품목가격 차이 평균	품목수	비가격 차이 평균	품목수	실질가격 차이 평균
절대우위품목 (0% 미만)	131	-24.4	7	-25.2	36	-11.4
상대우위품목 (0~10% 미만)	27	5.2	110	0.3	56	6.0
경쟁품목 (10~20% 미만)	27	15.9	17	15.0	77	15.3
상대열위품목 (20~30% 미만)	18	25.8	16	23.7	37	25.4
절대열위품목 (30% 이상)	20	48.8	73	49.1	17	49.6
계	223	-5.3	223	18.3	223	13.0

자료: 재무부(1991), p. 79.

1993년의 중심세율 8%는 1988년 기준 OECD 회원국들의 평균 관세율 수준이었기 때문에 OECD 국가들의 대외통상 압력을 완화시키려는 의도도 있었다.

〈표 VI-2-12〉 공산품의 평균관세율 수준의 국제비교

(단위: %)

	우리나라			선진국(1988년)			
	1988	1989	1993	일본	대만	EC	미국
전체	18.1	12.7	7.9	5.9	11.7	7.9	6.2
공산품	16.9	11.2	6.2	4.6	9.5	6.7	6.1

자료: 재무부(1989), p. 60.

22) 1990년 방위세 폐지에 따른 충격을 완화하기 위해 이의 시행을 1년씩 순연함으로써 1994년의 중심세율이 8%가 되었다.

다) 도입과정과 논쟁

차등관세율 체계에서 균일관세율 체계로 전환하기 위해 정부에서는 1982년부터 약 1년 9개월 동안 준비기간을 가졌다. 개편방안을 논의하기 위해 1982년 한국개발연구원은 국제심포지엄²³⁾과 정책협의회²⁴⁾에서의 논의를 바탕으로 1982년 7월에 『80년대의 산업정책과제와 관세정책 방향』이라는 보고서를 통해 관세율 개편방안을 제시하였다. 한국산업경제기술연구원에서는 1982년 11월에 『80년대 관세정책방향』을, 한국농촌경제연구원에서는 1982년 11월 『농수산물 관세정책의 조정방향』이라는 보고서를 제시하였다. 또한 전국경제인연합회와 한국무역협회의 정책간담회를 개최하여 민간경제단체의 의견을 청취하였다. 1980년 이전까지 이루어진 관세율 개편이 정부 주도하에 비공개로 이루어진 것에 비해 이번 개편작업은 완전공개하기로 정책방향을 책정하여 관세제도개편위원회를 두고 7개 산업별분과위원회를 구성하였다. 이를 통해 전체회의 2회, 분과위원회 19회, 공청회 6회를 개최하여 410명의 산업대표가 참석하고 그 중 173명이 의견을 개진하였다. 공청회 등에서 제시된 품목별 관세율에 대해서는 관계부처 국과장 중심의 실무위원회 회의를 100회 넘게 개최하여 의견을 조정하였다.

〈표 VI-2-13〉 산업별 협의 결과

(단위: 개, %)

산업별	세목 수	공청회 및 관계부처 이견품목	합의		미합의
			시안유지	시안재조정	
농축수산부문	308	128	64	56	8
화학공업부문	588	89	35	44	10
경공업부문	303	723	24	40	8
기초공업부문	430	129	31	43	55
기계공업부문	645	145	21	114	10
합계(비율)	2,274 (100)	563 (24.8)	175 (7.7)	297 (13.1)	91 (4.0)

자료: 재무부(1991), p. 68.

23) 관세율에 관한 국제심포지엄

24) 관세정책의 현황과 개편방향에 관한 정책협의회

이와 같이 관세율 개편은 기존의 차등관세율 체계에서 균일관세율 체계로 전환하였다는 제도적으로 큰 변화도 가져왔지만, 논의 과정에서도 기존의 비공개를 원칙으로 정부 중심으로 이루어진 과거의 관세율 정책에서 공개를 원칙으로 하여 각계의 의견을 듣는 방식으로 관세율 개편안이 마련되었다는 데 큰 의의가 있었다.

1982년 한국개발연구원에 의해 제시된 8% 균일관세화 정책에 대해, 학계 및 연구기관에서는 장기적으로는 타당한 방향으로 여겨지나 점진적인 그리고 단계적인 추진을 주장하였고, 업계나 언론계에서는 당시의 우리나라 경제발전 정도나 국내산업의 경쟁력 등을 고려할 때 여전히 차등관세율 정책의 유지가 필요하다고 주장하면서 균일관세율 체계에 대해 비판적이고 회의적인 의견이 주를 이루었다.

이에 대해 한국개발연구원에서는 산업에 대한 보호철폐가 곧 모든 산업의 붕괴로 이어지지 않는다고 설득하였다. 오히려 특정 산업에 대한 혜택이 철폐는 곧 그만큼의 혜택이 다른 산업분야로 골고루 퍼지게 되고, 또한 우선순위를 두기 어려운 무분별한 산업 지원정책이 오히려 산업경쟁력 제고에 악영향을 미친다고 주장하였다. 결과적으로 때 8% 중심관세율은 한국개발연구원의 주장과 달리 1994년에 달성되어 당시의 주장보다는 관세율 인하가 점진적으로 이루어졌으며, 당시의 파격적인 제안을 통해 정책적으로 폐지하기 어려운 산업별 차등관세율 구조에서 탈피하여 현재의 중심관세율 체계로 전환하는 데 큰 기여를 하였다.

〈표 VI-2-14〉 8% 균일관세화 정책에 대한 각계의 의견 요지

구 분	내 용
학계 및 연구기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기방향으로는 타당하나, 관세율체계는 점진적으로 단순화 지향 필요 ○ 수입관리제도는 직접규제방식에서 관세에 의한 간접규제방식으로 전환 ○ 관세감면제도의 단계적 폐지
업계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우리나라 산업발전단계를 고려할 때 차등세율제도 유지 필요 ○ 중소기업, 수입대체기업의 도산 등 전반적인 산업구조 붕괴 우려 ○ 생산의욕 감퇴 및 자원의 해외유출 우려 ○ 기초원자재에 대한 세율 인상은 물가상승, 국제경쟁력 약화 요인
언론계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제정책의 변경은 신중히 추진 ○ 관세의 산업정책기능 활성화 필요 → 세율구조의 다양화 ○ 환율, 금융, 내국세 등 관련정책에 의한 산업보완정책은 현실적으로 기대하기 어려움

자료: 재무부(1991), p. 176.

1988년부터 1993년까지 5개년에 걸쳐 시행된 제2차 관세율 인하예시제를 준비하기 위해 정부에서는 제1차 관세율 인하예시제 때와 마찬가지로 관세율 개편협의회를 구성하여 운용하였다. 관세율 개편협의회는 각계 대표 38인으로 구성되어 산업별로 분과위원회를 운용하였다. 관세율 개편협의회에서는 2차례에 걸친 전체 회의를 통해 관세율 개편 기본방향과 원칙을 마련하였으며, 품목별 개편안을 마련하기 위해 24차례에 걸친 관계부처 실무회의를 실시하였다. 그리고 품목별 개편안에 대한 이해관계자들의 의견을 청취하기 위해 총 5차례에 걸쳐 공청회를 실시하였다. 5차례의 공청회에는 업계대표 520명이 참석하였으며 총 98명이 의견을 개진하였다. 이러한 의견수렴 이후 산업별 분과위원회 회의를 통해 부처별 이견품목과 공청회에서 제시된 의견을 종합하여 품목별 개편안을 협의 및 조정하였다.

2) 중심관세율 정책 추진

가) 제1차 관세율 인하예시제

균등관세율 체계는 관세의 산업 중립적 기능을 통해 시장기능에 의한 자원배분을 유도하여 내수산업의 경쟁력을 강화하고 성장산업으로의 자원 유입을 촉진하기 위해 도입되었다. 그러나 산업 차별적인 관세율 정책을 일시에 단일세율의 균등관세율 체계로 전환하기는 불가능하였기 때문에 중심관세율을 설정하여 대부분의 품목에 중심관세율이 적용되도록 관세율을 개편하였다. 한편, 관세율이 크게 감축됨에 따라 관세율 인하예시제를 시행하게 되었다. 관세율 인하예시제는 향후 관세율 인하 일정을 사전에 공포함으로써 경제주체들이 이에 대비할 수 있는 시간적 여유를 제공하여 자원배분이 원활하게 이루어지도록 하였다.

제1차 관세율 인하예시제는 1984년에 시작되어 1988년에 종료되었다. 제1차 관세율 인하예시제에서는 기본적으로 1988년을 기준으로 20% 균등관세율을 중간재 및 소비재에 적용하고 기초원자재에 대해서는 이보다 낮은 관세율을 적용하여 단계적으로 관세율을 인하한다는 것이다. 농산물에 대해서는 별도의 관세율을 적용하였다.

구체적으로 우선, 산업의 경쟁력을 강화하기 위해 기초원자재에 대한 관세율을 인하하였다. 기초원자재를 국내 생산이 전혀 없거나 또는 국내 생산물량이 절대적으로 부족하여 수입이 불가피한 기초원자재와 국내 생산이 이루어지는 원자재로 크게 구분하였다. 국내 생산이 없어 수입이 불가피한 원자재를 비경쟁 원자재로 명명

하고 비경쟁 원자재의 관세율을 10% 수준에서 1984년에 5%로 인하하여 1988년까지 유지하였다. 국내에서 생산이 이루어지는 경쟁 원자재의 경우에는 15~30%인 관세율을 1984년에 10%로 인하하여 1988년까지 유지하였다. 결과적으로 기초원자재를 비경쟁 원자재와 경쟁 원자재로 구분하여 비경쟁 원자재에 대해서는 5%의 관세율을, 그리고 경쟁 원자재에 대해서는 10%의 관세율을 부과하였다.

〈표 VI-2-15〉 원자재의 제1차 관세율 구조 개편원칙

(단위: %)

	현행	1984	1985	1986	1987	1988
비경쟁 원자재	10	5	5	5	5	5
경쟁 원자재	15~30	10	10	10	10	10

자료: 저자 작성

이러한 기초원자재에 대한 관세율 적용 원칙에 따라 기존의 무관세를 적용했던 철광석, 동광석, 연료(燃料)탄, 광석류에 대해서도 5% 관세를 적용하였다. 기본적으로 기초원자재에 대한 관세율을 인하하는 원칙을 가지고 있었지만, 관세율 인화에 따른 세수 감소를 보전하려는 의도와 함께 원자재에 대한 관세 부과를 통해 자원 절약을 유도하려는 의도가 있었다. 그러나 기본적으로 관세율 인하 추세에 반하는 정책으로 산업경쟁력을 감안하여 실질적으로는 5% 대신 2%의 잠정세율을 부과하였다.

〈표 VI-2-16〉 주요 비경쟁 및 경쟁 원자재의 관세율 인하 일정

(단위: %)

품목	현행 세율	조정 후 세율				
		1984	1985	1986	1987	1988
LNG·LPG, 펄프, 미송원목, 황화철광, 천연붕산	10	5	5	5	5	5
핫코일, 사이클로헥산	15	10	10	10	10	10
메탄올	20	10	10	10	10	10
원피, 암모니아	30	10	10	10	10	10

자료: 재무부(1991), p. 60 자료를 이용하여 저자가 재구성

둘째, 다른 산업에 투입되는 중간재와 생산재의 관세율을 인하하였다. 국내에서 경쟁력이 확보되었거나 독과점 품목인 경우 또는 전방(前方)산업의 투입비중이 큰 중간재에 대해서는 현행 30~40%인 관세율을 1984년에 20%로 인하하여 1988년까지 유지하였다. 그러나 아직 경쟁력을 갖추지 못했거나 중소기업 제품, 신규 개발제품 등 아직 경쟁력을 갖추지 못한 제품의 경우에는 관세율을 일시에 인하하지 않고 순차적으로 인하하였다. 이들 품목의 관세율은 1984년과 1985년에는 30%, 1986년과 1987년에는 25%, 1988년에는 20%가 되도록 점진적인 관세 인하를 실시하였다. 결과적으로 다른 산업에 투입되어 중간재로 사용되는 품목과 생산재의 관세율을 20%로 인하하면서, 다만, 국산재의 경쟁력에 따라 품목별 관세율 인하 속도를 다르게 하였다.

한편, 20% 중심관세율 체계를 갖추기 위해 기존에 15%의 관세율이 적용되던 기계류 등에 대해서는 기계류의 국산화 정도 등을 감안하여 중심관세율 20% 수준으로 관세율을 인상하였다. 이와 같은 인상은 중심관세율 체계에 적합하게 산업 간 관세보호 수준을 균등하게 유지하기 위한 차원에서 인상이 이루어졌다.

〈표 VI-2-17〉 주요 중간재의 관세율 인하 및 인상 일정

(단위: %)

품목	현행 세율	조정 후 세율				
		1984	1985	1986	1987	1988
면사·모사·합성사	30	20	20	20	20	20
화약, 향료원료유, 제지용 철망	30	20	20	20	20	20
전선, 볼트·너트, 수지류, 유지류	30	30	30	25	25	20
금속가공기계, 원동기류(보일러 등), 광산기계, 체련·제동기계	15	20	20	20	20	20

자료: 재무부(1991), pp. 61~62 자료를 이용하여 저자가 재구성

셋째, 그동안 높은 관세율이 부과되던 소비재에 대한 관세율도 인하하였다. 이는 내수 위주의 산업보호정책을 지양한 결과이다. 경쟁력을 갖추었다고 판단되는 직물류, 신발 등의 일반적인 소비재에 대해서는 현행의 50~60%인 관세율을 1984년에 40%로 인하하고 이후 단계적인 관세율 인하를 통해 1988년까지 20%인 중심관세율 수준으로 인하하였다. 국민보건과 위생에 직결된 의약품에 대해서는 현행 40%인 관세율을 1984년에 30%로 인하하고, 그 이후 점진적으로 관세율을 인하하여 1988

년에 20% 관세율을 부과하였다.

이와 달리 화장품 등 외국 제품에 대한 선호가 높은 사치성 소비재에 대해서는 50~60%인 관세율을 1984년에 40%(화장품은 50%)로 인하하고 이후 단계적인 관세율 인하를 통해 1988년까지 30% 수준으로 인하여 예외적으로 중심관세율 수준보다 높은 관세율을 적용하였다. 결론적으로 40~80%에 이르던 소비재 관세율에 대해 경쟁력에 비해 그동안 과잉보호하였다는 판단에 따라 20%로 대폭 낮춘 것이다.

넷째, 높은 농산물에 대한 관세율을 인하하여 공산품과 마찬가지로 원칙적으로 중심세율을 적용하여 농산품과 공산품의 균형 있는 발전의 토대를 마련하고자 하였다. 그렇지만 농가의 주요 소득원이 되는 소고기, 돼지고기, 우유, 참깨, 들깨, 마늘, 양파, 상추, 고추 등의 농작물에 대해서는 세율을 유지하거나 또는 인상하기도 하였다. 그러나 기본식량, 사료·공업용 원료 곡물 등의 농산물은 기초원자재와 동일한 5~10%의 관세율을 적용하였다. 기본 식량인 쌀, 밀, 보리 등 주요 곡물에 대해서는 5% 관세율, 사료용 공업용 곡물에 대해서는 1988년까지 10%의 관세율을 적용하였다. 그리고 동물정액, 식물종자는 종자개량 지원을 목적으로 무세를 유지하였다.

〈표 VI-2-18〉 주요 소비재의 관세율 인하 일정

(단위: %)

품목	현행 세율	조정 후 세율				
		1984	1985	1986	1987	1988
플라스틱제품 ¹⁾ , 직물류, 신발, 벽시계, 제과제빵	50	40	35	30	25	20
의약품	40	30	30	25	25	20
화장품 ¹⁾	50	50	45	40	35	30
조명기구, 가정용 전기제품, 주방용품, 의류, 가죽제품, 학용품	50	40	40	35	35	30

주: 1) 현행(1993년) 잠정세율 60% 적용

자료: 재무부(1991), p. 63 자료와 관세법 별표를 참고하여 저자가 작성

이 밖에 국제적으로 고관세가 적용되거나 또는 무관세가 적용되는 품목에 대해서는 국제적인 관례에 따라 중심관세율 체계의 예외품목으로 설정하였다. 그리고 지속적으로 할당관세가 적용되는 품목에 대해서는 기본세율로 전환하거나 또는 잠정세율을 적용하는 등의 관세율 체계 정비도 실시하였다.

이러한 관세율 정책의 결과, 원료·중간재·소비재 사이의 관세율 격차가 크게 감소하였고, 산업별 관세율 차이도 크게 줄어들어 시장원리에 따른 경쟁력 강화 및 산업구조 고도화라는 정책기조에 부합하게 되었다. 그러나 이러한 대폭적인 관세율 인하에도 불구하고 전반적 관세율의 수준은 여전히 높았다. 제1차 관세 인하예시제가 종료된 1988년 당시 우리나라의 중심세율은 20%인 데 비해 일본, 미국, EC 등은 3~8%, 경쟁국인 대만은 5~15%의 중심세율을 두고 있었다.

실제 평균 명목관세율의 변화를 살펴보면 1988년 평균 관세율이 18.1%로 중심세율 20% 수준보다 약간 하회하는 것으로 나타나고 있다. 제1차 관세 인하예시제가 시작되기 직전의 1983년 평균관세율은 23.7%였고, 공산품과 농산품의 평균관세율은 각각 22.6%와 31.4%였다. 관세 인하예시제를 통해 관세율이 낮아지면서 관세 인하예시제가 종료된 1988년 평균관세율은 18.1%로 1983년에 비해 약 5.6%p가 낮아졌고, 공산품과 농산품의 평균관세율은 각각 16.9%와 25.2%로 인하되었다.

〈표 VI-2-19〉 제1차 관세율구조 개편 일정

(단위: %)

		1983	1984	1985	1986	1987	1988	
원자재	비경쟁 원자재	10	5	5	5	5	5	
	경쟁 원자재	15~30	10	10	10	10	10	
공산품	경쟁력 확립 품목	30	20	20	20	20	20	
	경쟁력 미약 품목	30	30	30	25	25	20	
	낮은 보호 품목(기계류)	15	20	20	20	20	20	
	일반 소비재 의약품		50	40	35	30	25	20
			40	30	30	25	25	20
수입의존도 큰 소비재	50	40	40	35	35	30		

자료: 저자 작성

〈표 VI-2-20〉 제1차 관세 인하예시제 기간의 평균관세율 변화

(단위: %)

	개편 전	개편 후				
	1982~1983	1984	1985	1986	1987	1988
전 체	23.7	21.9	21.3	19.9	19.3	18.1
공산품	22.6	20.9	20.3	18.7	18.2	16.9
농산품	31.4	29.6	28.8	27.1	26.4	25.2

자료: 재무부(1989), p. 1046.

나) 제2차 관세율 인하예시제

제1차 관세율 인하예시제에 의한 대폭적인 관세율 인하에도 불구하고 우리나라 관세율 수준은 전반적으로 여전히 높았다. 우리나라 수출은 꾸준히 증가하여 1987년 기준으로 세계 제10위의 교역국이 되었고, 국제수지도 적자에서 흑자로 전환되면서 세계 제4위의 국제수지 흑자국이 되었다. 우리나라 교역규모가 증가하면서 교역규모에 걸맞은 관세 인하 등의 시장개방을 요구하는 통상 압력이 있었고, 게다가 1986년부터 GATT의 다자간 관세인하 협상인 우루과이 라운드가 시작되었기 때문에 관세 인하에 대한 대비는 불가피하였다.

또한 일부 소비재에 대한 높은 관세율은 소비자 후생을 감소시키는 측면을 고려할 필요가 있었고, 국내 산업구조 변화에 따른 관세율 개편과 부분적으로 산업간, 품목간 실효보호율의 격차가 발생하여 지속적인 관세율 인하 정책이 필요했다.

〈표 VI-2-21〉 평균관세율 수준의 국제비교

(단위: %)

품목	한국		개도국		선진국(1987)			
	1987	1988	대만	말레이시아	일본	EC	미국	
기본 세율	전체	19.3	18.1	20.8	15.7	17.5	15.4	-
	공산품	18.2	16.9	19.1	16.3	17.4	14.1	-
	농산품	26.4	25.2	29.3	10.8	17.7	18.2	-
실행 세율	전체	18.5	17.2	18.2	-	5.9	7.9	6.2
	공산품	17.4	16.1	16.1	-	4.6 (5.9)	6.7 (6.4)	6.1 (6.3)
	농산품	25.2	24.2	28.5	-	11.5	12.1	7.2

주: 1. 외국의 평균관세율은 비공식 수치(개편 참고자료로서 재무부 試算值)

2. () 안은 1987년 Tokyo Round 최종 양허세율 기준(GATT, 1980)

자료: 재무부(1991), p. 73.

이를 바탕으로 1989년부터 제2차 관세율 인하예시제가 시행되었다. 제2차 관세율 인하예시제는 1988년부터 1993년까지 5개년에 걸쳐 시행되었다. 제2차 관세율 인하예시제를 준비하기 위해 정부에서는 관세율 개편협의회를 구성하였다. 관세율 개편협의회는 각계 대표 38인으로 구성되었고, 산업별로 분과위원회를 운용하였다. 두 차례에 걸친 관세율 개편협의회 전체 회의를 통해 관세율 개편 기본방향과

원칙을 마련한 이후 24차례에 걸친 관계부처 실무회의를 통해 품목별 개편안을 마련하였다. 품목별 개편안에 대한 이해관계자들의 의견을 청취하기 위해 5차례의 공청회를 개최하였다. 이러한 여러 차례의 의견수렴을 거친 이후 산업별 분과위원회 회의를 통해 부처별 이견 품목과 공청회에서 제시된 의견을 종합하여 품목별 개편안을 마련하였다.

제2차 관세율 인하예시제는 1988년 당시 20%인 중심관세율을 1989년 15%로 인하하고 그 이후 관세율을 단계적으로 인하하여 제2차 관세율 인하예시제가 종료되는 1993년에는 8% 중심세율을 적용하는 것을 목표로 실행되었다.

중심세율을 중심으로 원료, 중간재, 완제품을 구분하여 관세율에 차이를 두었다. 그리고 다시 국산재와 수입재 간의 경쟁 여부와 국산재의 경쟁력 정도에 따라 관세율의 수준 혹은 인하속도를 조절하였다.

원자재는 제1차 관세 인하예시제 때와 마찬가지로 비경쟁 원자재와 경쟁 원자재로 구분하였다. 비경쟁 원자재는 국내생산이 없거나 혹은 일부 있지만 대부분 수입에 의존하고 국내에 대체물품이 없는 원자재를 의미하였다. 이러한 비경쟁 원자재의 관세율은 현행(1988년) 5%에서 일시에 3~4%포인트 인하한 1~2%를 1989년 이후 5년간 적용하였다. 일시에 관세율을 인하한 이유는 산업의 경쟁력 제고를 위해 일시에 대폭 인하하면서도 무세를 적용하지 않은 이유는 조금이라도 관세를 부과하여 재정수입에 기여하고자 하였다. 비경쟁 원자재 중 원광석과 석탄 등의 관세율은 1%가 적용되었고, 펄프, 동매트, 천연고무, 원모 등에 대해서는 2%의 관세율이 적용되었다. 2%의 관세율이 적용된 이유에는 원자재에 대한 관세 인하로 인한 부족한 자원을 마련한다는 측면도 있었다.

경쟁 원자재인 경우에는 현행 10%에서 7%포인트 인하한 3%를 1993년에 적용하기 위해 1989~1990년에는 관세율을 5%로, 1991~1992년에는 관세율을 4%로 인하하는 일정을 제시하였다. 다만, 원자재 중에서 원유의 관세율은 현행 5%를 유지하고 결정하였다. 원유는 국제적 전략품목이고 에너지 소비절약을 유도하기 하며, 관세율을 통해 국제유가 변화에 대한 완충작용을 하기 위해 관세를 부과하였다. 당시 일본과 대만에서도 원유에 대해서는 약 5%의 관세를 부과하였던 것도 참고가 되었다.

〈표 VI-2-22〉 원자재의 제2차 관세율구조 개편 원칙

(단위: %)

	현행 (1988)	1989	1990	1991	1992	1993
비경쟁 원자재	5	1~2	1~2	1~2	1~2	1~2
경쟁 원자재	10	5	5	5	4	3

자료: 재무부(1989), p. 45.

제2차 관세율 인하여시제에서는 원칙적으로 중간재와 완제품 구분 없이 동일 관세율을 연차적으로 점진적으로 인하하여 최종 8%의 중심세율을 적용하였다. 중간재에 대해서는 현행 20%인 관세율을 1989년 15%로 인하한 이후 점진적으로 관세를 인하하여 1993년에 8%를 적용하였다. 다만, 경쟁력 확립 여부, 국산화 여부, 국내 생산규모 등에 따라 품목별로 단계적으로 관세율을 인하하였다. 일부 중간재 중 국내산업의 경쟁력이 확립되었거나 혹은 국내 생산이 불가능하거나 또는 절대적으로 부족한 물품에 대해서는 관세율을 보다 일찍 인하하여 1989년 10%의 관세를 부과한 이후 점진적으로 관세를 인하하여 1993년에 8%를 부과하였다.

〈표 VI-2-23〉 주요 비경쟁 및 경쟁 원자재의 관세율 인하 일정

(단위: %)

품목	현행 세율	조정 후 세율				
		1989	1990	1991	1992	1993
원광석, 석탄	5	1	1	1	1	1
펄프, 동매트	5	2	2	2	2	2
천연고무, 원모	10	2	2	2	2	2
규사	10	5	5	4	4	3
원피, 조동, 미정제연괴	20	5	5	4	4	3
원유	5	5	5	5	5	5

자료: 재무부(1989), pp. 61~62.

한편 중간재 중 1차 가공품에 대해서는 중심관세율 8%보다 낮은 5%의 관세율을 적용하였다. 1차 가공품은 낮은 관세율이 적용되는 기초원자재를 단순 가공하여 다른 물품의 기초소재로 사용되는 물품으로, 투입재의 관세율은 낮은 반면 최종재에

대해서는 높은 중심세율이 부과되기 때문에 1차 가공품에 대한 보호 정도가 상대적으로 높기 때문에 중심세율보다 낮은 관세를 적용하였다. 1차 가공품 중에서 국내 산업의 경쟁력이 확립되었거나 혹은 국내 생산이 불가능하거나 또는 절대적으로 부족한 물품에 대해서는 관세율을 조기에 인하하여 1989년부터 5%의 관세를 부과하여 1993년까지 5% 관세율을 유지하였다.

〈표 VI-2-24〉 중간재의 제2차 관세율구조 개편 원칙

(단위: %)

	현행 (1988)	1989	1990	1991	1992	1993
일반 중간재	20	15	13	11	9	8
예외: 경쟁력 확보 또는 국산 불가 품목	20	10	10	10	9	8
1차 가공품	20	10	10	9	7	5
예외: 경쟁력 확보 또는 국산 불가 품목	20	5	5	5	5	5

자료: 저자 작성

〈표 VI-2-25〉 주요 중간재의 관세율 인하 및 인상 일정

(단위: %)

품목	현행 세율	조정 후 세율				
		1989	1990	1991	1992	1993
일반 중간재 제품	20	15	13	11	9	8
평판압연제품, 형강, 전극봉, 티타늄화이트	20	10	10	10	9	8
아연과, 제재목	20	10	10	9	7	5
회귀금속괴	20	5	5	5	5	5
에틸렌	10	5	5	5	5	5

자료: 재무부(1989), pp. 63~64.

제2차 관세 인하예시제에서의 큰 특징 중 하나는 사치품으로 분류하여 30~50%의 높은 관세를 부과하던 품목에 대해서도 일반 공산품과 동일하게 8%의 관세율을 부과하였다는 것이다. 다시 말해, 공산품 중에서 관세율이 30%인 화장품, 가전기기 등의 사치품뿐만 아니라 귀금속류, 모터사이클, 자동차 등 50%의 관세율이 부과되던 사치품에 대해서도 관세 인하 일정에 따라 일반 공산품과 동일하게 8%의 중

심세율을 적용하였다. 특히, 자동차에 대해서는 업계에서 경제적 생산규모에 이르지 못해서 경쟁력이 떨어지기 때문에 10% 관세 적용을 제안하였지만, 자동차 산업은 1962년 이래 지속적으로 보호 산업으로 설정되어 있었고 경쟁력이 다소 부족하지만 현행 관세뿐만 아니라 비관세 장벽 등을 고려할 경우 충분한 경쟁력이 있다고 정부는 판단하였다.

〈표 VI-2-26〉 공산품의 제2차 관세율구조 개편 원칙

(단위: %)

	현행 (1988)	1989	1990	1991	1992	1993
일반 공산품	20	15	13	11	9	8
사치성 소비재	30~50	20	16	13	10	8

자료: 저자 작성

〈표 VI-2-27〉 주요 소비재의 관세율 인하 일정

(단위: %)

품목	현행 세율	조정 후 세율				
		1989	1990	1991	1992	1993
화장품	30	20	16	13	10	8
의류, 가방류, 장갑	30	20	16	13	10	8
가전기기, 사진기, 전자음향기기	30	20	16	13	10	8
시계, 에어컨, 골프채	30	20	16	13	10	8
귀금속제 시계	50	20	16	13	10	8
자동차, 모터사이클	50	20	16	13	10	8

자료: 재무부(1989), pp. 64~65.

결과적으로 제2차 관세율 인하예시제에서는 원칙적으로 원자재에 대해서는 1~3%의 관세율을 적용하였고, 중간재와 완제품에 대해서는 서로 구분 없이 동일 관세율을 연차적으로 점진적으로 인하하여 최종 8%의 중심세율을 적용하였다. 다만, 경쟁력 확립 여부, 국산화 여부, 국내 생산규모 등에 따라 품목별로 단계적으로 관세율을 인하하거나 예외품목을 선정하였다.

〈표 VI-2-28〉 제2차 관세율구조 개편 일정

(단위: %)

		1988	1989	1990	1991	1992	1993	주요품목
원자재	비경쟁 원자재	5	1~2	1~2	1~2	1~2	1~2	원광석
	경쟁 원자재	10	5	5	5	4	3	고무·원피
공산품	일반공산품	20	15	13	11	9	8	-
	1차 가공품	20	15	11	9	7	5	동피
	사치성 소비재	30	20	16	13	10	8	의류·전자제품
		50	20	16	13	10	8	자동차

자료: 재무부(1989), p. 45.

제2차 관세 인하예시제가 시행되던 중 1990년 12월 방위세법이 폐지되면서 정부 재정수입에 차질이 발생하였다.²⁵⁾ 그동안 수입품에 대해서는 관세 이외에도 방위세 2.5%가 부과되었는데, 이는 1989년 기준으로 전체 방위세 세수의 18.8%를 차지하고 있었다. 이에 따라 방위세 폐지에 따른 세수입 감소를 만회하기 위해 관세율 인하 일정을 1년간 지연시키게 되었다. 내국세인 소득세와 법인세의 경우에는 세율을 인상하고 특별소비세와 주세의 경우에는 방위세를 교육세로 전환하여 세수를 보충하였다.

수입물품에 대해 관세 이외에 방위세가 부과되는 것은 GATT 규정에도 부합하지 않기 때문에 수입분 방위세의 폐지는 국제적인 관례에서 타당한 조치였다. 따라서 방위세를 부과하면서 예정대로 관세 인하예시제를 실시하는 것보다 방위세를 폐지하고 관세 인하예시제를 1년 순연하는 것이 기업들 입장에서도 세부담을 줄이는 결과를 가져왔다.

결과적으로 11년에 걸쳐 시행된 두 차례의 관세율 인하예시제로 인해 기초원자재 관세율은 1~3%, 1차 가공품 관세율 5%, 그리고 완제품 관세율 8%의 중심관세율체계가 1994년에 완료되었다. 실제 평균 명목관세율을 변화를 살펴보아도 1994년 평균 관세율이 7.9%로 중심세율 8%수준과 거의 동일한 것으로 나타나고 있다.

25) 방위세는 자주국방력 강화를 위해 1975년부터 징수되어 1990년 12월에 폐지되었다. 방위세는 부가세로 법인세액의 25%, 소득 및 상속세액에 20%, 특별소비세액, 주세와 지방세액에 30%, 관세평가금액(CIF 가격)에 2.5% 등이 부과되었다.

〈표 VI-2-29〉 제2차 관세 인하예시제 기간의 평균 명목관세율 변화

(단위: %)

	개편 전	개편 후				
	1988	1989	1990/91	1992	1993	1994
전 체	18.1	12.7	11.4	10.1	8.9	7.9
공산품	16.9	11.2	9.7	8.4	7.1	6.2
농산품	25.2	20.6	19.9	18.5	17.8	16.6

자료: 박상태(2002), p. 99 자료를 이용하여 저자가 재구성

3) 관세 인하예시제 실시 이후의 관세율 정책

가) 1997년의 관세율 개정

그동안 관세율 체제를 운영하는 과정에서 나타난 문제점을 개선하기 위해 1995년, 1996년 그리고 1997년에 관세율이 개편되었다. 1995년과 1996년 관세율 개편은 소폭 조정으로 1995년에는 컨테이너와 컴퓨터 소프트웨어의 관세율을 무세화하는 관세율 조정이 시행되었고, 1996년에는 화물선, 어선, 기타 선박의 관세율을 무세화하는 관세율 조정이 시행되었다.

이와 달리 1997년에 관세율 개편에서는 257개 세목에 대해 관세율이 조정되었다. 1997년 관세율 개편은 크게 두 가지 방향으로 이루어졌다. 첫째, 일부 원자재와 수입 의존도가 높은 중간재에 대하여 세율을 인하하였다. 둘째, 섬유·신발 등의 관세율을 부분 인상하였다.

에너지·원료를 제외한 일부 원자재와 수입 의존도가 높은 중간재의 관세율 인하는 산업경쟁력의 강화를 지원하기 위함이었다. 섬유류 등에 대한 관세율 인상은 국제적으로 다른 국가들에 비해 섬유류의 관세율이 낮고, 고부가가치화를 위한 구조 조정이 필요하였기 때문이다. 이와 함께 3년 이상 장기적으로 탄력관세가 적용된 품목의 관세율도 기본관세로 전환하였다.

이러한 기준에 따라 원자재 및 중간재의 경우 8% 적용품목은 5%로, 5% 적용품목은 3%로 관세율을 인하하였고 가공식품과 수산물, 화학, 철강·금속, 기계·전자 그리고 고무와 목제품 등 182개 품목이 이에 해당되었다. 섬유류 등은 경쟁국 관세율과 양허세율에 따라 10%, 13%, 16%의 세 가지 기준으로 관세율을 인상하여, 섬유·의

복과 신발 등 75개 품목에 대하여 관세율을 인상하였다.

나) 2000년 관세율 개정

2000년에 이루어진 관세율 개편은 크게 일부 농산물에 대해 증가세에 추가하여 종량세를 적용하여 증가세와 종량세 중 높은 것을 선택하는 선택세를 적용하였고, 역관세 시정 및 ITA(Information Technology Agreement, 기술정보협정)를 반영하기 위한 중간재 세율의 인하를 실시하였다.

구체적으로 중국 등으로부터 저가로 대량 수입되는 농산물의 수입을 조절하기 위해 당근, 버섯(표고, 영지, 기타 버섯), 고사리, 파, 들깨 등 7개 품목에 대해 증가·종량 선택세를 적용하였다. 관세가 증가세로 부과되면 저가로 수입될 경우에 관세 부담이 크지 않을 수 있기 때문에 이를 보완하기 위해 종량세를 신설함으로써 중국 등으로부터의 저가 농산물의 대량 수입을 조절하는 정책을 시행하였다.

한편 농수산물에 대한 고관세로 인해 가공식품에 발생하는 역관세를 시정하기 위해 토마토, 유채유, 해바라기씨유, 대두유, 아몬드, 헤이즐넛 등에 부과하던 5~50%에 달하는 높은 관세율을 3~10%로 대폭 인하하였다.

우루과이 라운드 협상에서 타결된 ITA로 인해 정보기술 관련제품에 대한 관세가 철폐되면서 이와 연계된 중간재의 세율을 인하하였다. ITA 협정에 따라 무세화된 제품의 부분품이나 원자재로 사용되는 폴리실리콘, 금속도금기, 흑연 및 석영도가니, 자외선 램프 등의 관세율을 8%에서 3%(금속도금기만 5%)로 인하하여 역관세의 부담을 덜었다. 이 밖에 컴퓨터 설계도와 국내생산이 전혀 없는 재생스테인플 섬유에 대해서는 8% 관세를 0%로, 그리고 발전기용 내연엔진과 테입형 리드프레임의 관세율은 8%에서 4%로 인하하여 유사 물품 간의 세율 불균형을 시정하였다.

〈표 VI-2-30〉 2000년 품목별 기본관세율 조정

(단위: %)

품 명	기본 관세율	조정 이후 관세율
증량세 원료농산물		
- 당근	30	30% 또는 134원/kg 중 고액(율)
- 표고버섯	30	30% 또는 1,625원/kg 중 고액(율)
- 영지버섯	30	30% 또는 842원/kg 중 고액(율)
- 기타 버섯	30	30% 또는 1,218원/kg 중 고액(율)
- 고사리	30	30% 또는 1,807원/kg 중 고액(율)
- 파	30	30% 또는 1,159원/kg 중 고액(율)
- 들깨	40	40% 또는 410원/kg 중 고액(율)
가공식품 원료농산물		
- 전체·조각상 토마토	50	8
- 토마토 페이스트	8	5
- 유채유	30	10
- 해바라기씨유	25	10
- 대두유 오일, 유박, 밀과 메슬린(기타)	5	3
- 아몬드, 캐슈넛, 헤이즐넛	30	8
ITA 관련 원부자재		
- 유량자동조절기, 블랭크마스크, 포토마스크, 흑연도가니, 석영도가니, 자외선램프, 여과기, 납불탐재기, 콘덴서지와 판지, 진공펌프(기타), 건조기(기타), 광학용품(기타), 폴리실리콘	8	3
- 금속도금기	8	5
세율 불균형 시정		
- 컴퓨터설계도, 테입형 리드프레임	8	0
- 발전기용 내연엔진, 재생스테인플 섬유	8	4

자료: 재정경제부 보도자료

다) 2006년 관세율 개정

2000년 이후의 국내외 경제환경에 변화에 대응하기 위해 2006년에 관세율을 개편하였다. 2000년 이후 국내 산업구조의 변화와 새로운 FTA 협정 체결, 그리고 우루과이 라운드 협정과 ITA 협정 등의 결과로 일부 품목이 무세화됨에 따라 품목 간

세율 불균형 문제를 해소할 필요가 있었다. 그러나 2006년에는 WTO에서 DDA 협상이 한창 진행 중에 있었기 때문에 대대적인 관세율 개편은 바람직하지 않았다. 따라서 2006년 관세율 개편에서는 그동안 관세율 체계 운용과정에서 나타난 문제점을 개선하는 차원에서 개편이 이루어졌다.

2006년 관세율 개편에서는 크게 기초원자재와 중간재에 대한 세율 인하(310개 품목), 세율 불균형 품목의 세율 시정(112개 품목), 장기 할당관세 및 잠정관세 적용 품목의 기본 관세율화(405개 품목), 그리고 종축, 종자, 영화용 필름 등 정책수요를 반영하여 세율 조정(66개 품목)을 시행하였다. 또한 WCO 제4차 HS협약 개정안(HS 2007)을 적용하여 새롭게 관세율표상 품목분류 체계를 정비하였다.

우선 그동안 1~2%의 관세가 부과되던 기초원자재에 대해서는 무세를 기본 원칙으로 관세율 개편이 이루어졌다. 다만, 원유에 대해서는 에너지 절약 유도와 함께 관세 수입 측면을 감안하여 원유에 대해서는 3%의 관세를 적용하였다. 이와 함께 우루과이 라운드 협정과 ITA 협정 결과로 디지털 카메라, 직접회로, 철강제품 등 무세화된 품목으로 인해 발생한 품목 간 세율 불균형을 해소하기 위해 112개 품목의 관세율을 인하하였다. 장기적으로 할당관세가 반복 적용되는 품목을 기본 관세율로 전환하는 작업을 시행하였으며, 잠정관세율이 적용되던 품목들도 기본관세로 전환하면서 잠정세율 적용 품목이 전무하게 되었다. 그리고 WTO 양허관세로 인해 기본관세율 적용이 제약을 받는 데도 불구하고 관세율표상에서 명목적으로 높은 관세를 유지하고 있는 일부 농수산물의 관세율도 현실화하여 수정하였다. 그리고 그동안 면세가 적용되던 종축용 말, 토끼, 오리 등에 대해서는 관세면세가 아닌 0% 세율을 적용하는 것으로 관세율을 조정하여 관세 면세품목을 정비하면서 실질적인 효과는 동일하게 관세율 제도를 개선하였다.

라. 결론

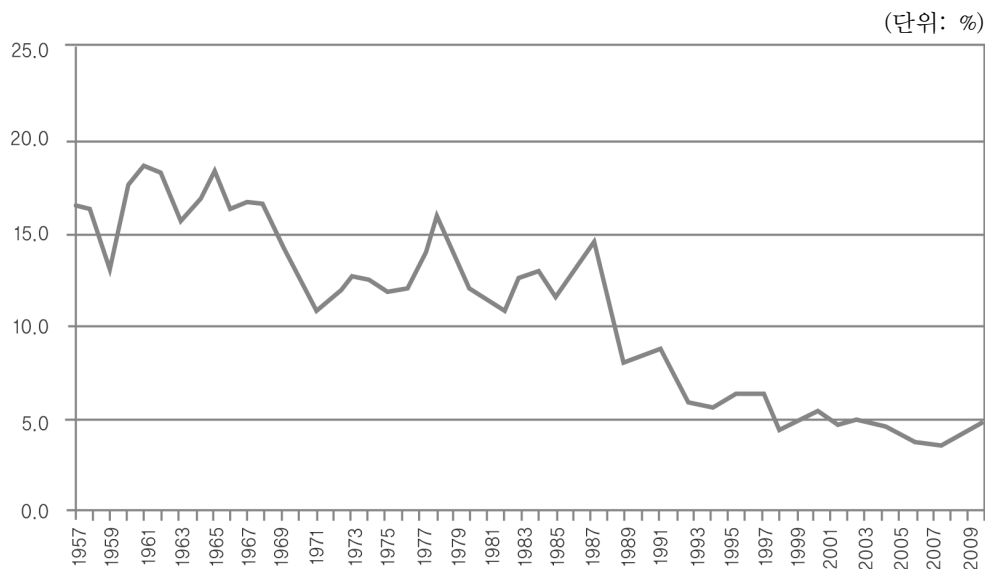
본절에서는 우리나라 관세정책 변천 과정에서 중요한 의미를 지닌 1980년대 중반 이후의 관세율 정책을 중심으로 전반적인 우리나라 관세정책의 변천을 살펴보았다.

우리나라 관세정책은 시대별 경제상황에 맞추어 변화하여 왔다. 우리나라가 관세정책을 독자적으로 시작한 1949년 이후 1950년대 우리나라의 관세정책은 전후 피해 복구 등으로 국가가 산업정책을 고려하기 어려운 경제 상황이었기 때문에 관세를

통한 산업정책보다는 정부의 재정수요를 충족시키는 데 주안점을 두었다. 그래서 「관세임시증정법」을 통해 관세 세수 확보 정책을 시행했으며, 그 이후에도 필수재가 아닌 품목 등에 대해서는 높은 관세를 부과하는 관세율 정책을 시행하였다. 전후 피해복구가 급선무인 상황에서 불가피한 관세율 정책으로 평가되며, 이 같은 높은 관세율 정책은 산업정책이 없는 상황에서 자연스럽게 국내 산업을 보호하는 역할을 수행하였다.

1960년대 말까지 조세수입에서 관세세수가 차지하는 비중이 15%가 넘었다. 1950년대 말부터 현재까지 관세 수입 변화를 살펴보면 이 기간의 관세 세수가 조세수입에서 차지하는 비중이 가장 큰 것으로 나타난다. 다시 말해 1960년대 말까지 관세 세수가 국가 재정수입에 큰 기여를 한 것을 알 수 있다.

[그림 VI-2-1] 조세수입 대비 관세 세수비중 변화



자료: 재무부사세국, 『세무통계연보』, 각 연도(1957~1960년)
국세청, 『국세통계연보』, 각 연도(1961년 이후)

정부 주도의 경제개발계획이 1962년부터 시작되면서 관세율 정책도 경제개발계획에 따라 정부가 전략적으로 선택한 수출산업과 수입대체산업을 육성하고 국내 산업을 보호하기 위해 개별 품목별로 차별적인 관세율을 적용하였다. 차별적 관세율 정책과 함께 관세 감면, 관세 환급제도 등도 함께 운용되었다. 정부 주도의 경제개

발계획을 통해 우리나라는 급속한 경제성장을 이루었으며, 관세정책도 이러한 우리나라 경제성장에 한몫을 하였다. 그러나 특정 산업에 대한 지나친 보호 및 지원정책은 기업의 생산성 향상과 기술개발 노력을 저하시켜 경쟁력을 강화하는 데 부정적 영향을 초래하였다. 또한 완제품에 대한 높은 관세보호와 수출지원을 위한 원자재와 중간재에 대한 낮은 관세는 단순 조립가공형 산업구조를 발전시켰으며, 중간재 산업의 국산화 부진을 초래하였다. 이러한 관세정책의 문제점을 개선하고 수출증가와 이에 따른 외부의 통상압력 완화, 그리고 관세의 산업중립적인 기능을 강조하기 위해 관세정책은 1984년 이후 중심관세율 체계로 전환하였다.

1984년은 관세율 정책이 개별 산업지원정책에서 산업중립적인 정책으로 전환되는 시점으로 의의가 크다. 이후 우리나라 관세율 체계는 중심관세율 체계로 전환되었으며, 이러한 관세율 정책은 지금까지도 우리나라 관세율 정책의 기저를 이루고 있다. 중심관세율 체계로 전환하기 위해 두 차례에 걸쳐 관세 인하예시제를 실시했다. 관세 인하예시제를 통해 기간별 중심세율과 이를 기준으로 원자재와 중간재 등의 관세율 구조를 경제주체들에게 사전에 제시하여 관세율 변화에 따른 자원 재배분에 합리적으로 대응할 수 있는 시간을 제공하였다. 이처럼 관세정책의 변화에 경제주체들이 합리적으로 대응할 수 있도록 제도를 운용하는 것은 바람직한 것으로 평가된다.

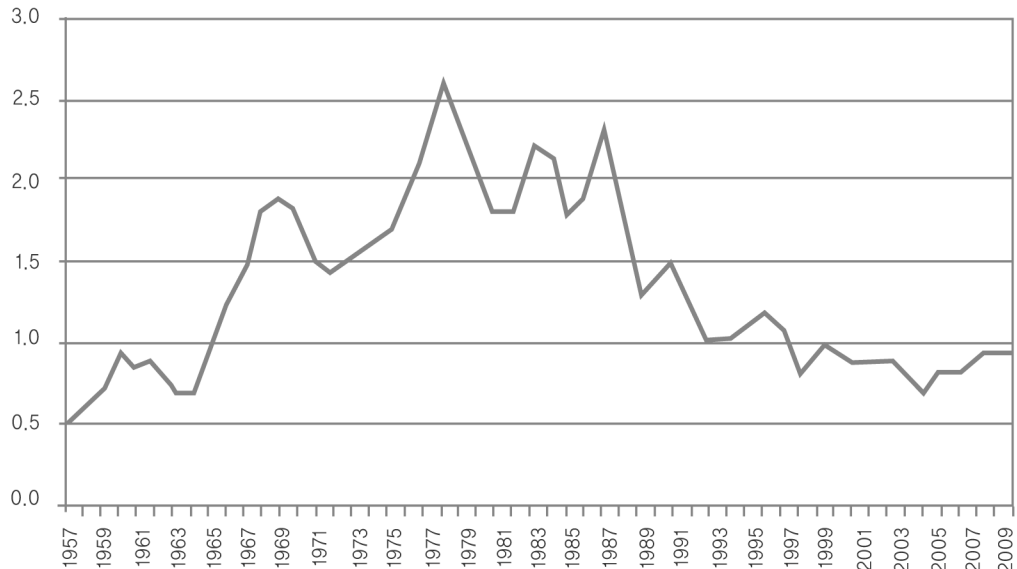
균등관세율 구조의 선택은 기본적으로 산업별 관세율 수준을 균등하게 유지하여 실질적인 보호수준을 균등하게 하여 자원배분의 왜곡을 최소화하려는 목적이었지만, 현실적으로는 다른 세제나 감면 등으로 보호 수준을 균등하게 하는 것은 불가능하였다는 비판도 있다. 또한 이처럼 낮아진 관세율로 인해 관세의 재정기능과 산업보호기능이 모두 약화되었다는 비판도 있다. 또한 8% 중심세율 수준은 정책당국의 낙관적인 판단에 의해 국내외 가격차를 충분히 보전하지 못하는 수준이라는 평가도 있다.²⁶⁾

우리나라 경제규모에 비추어 볼 때 관세 세수는 1960년대 중반 이후 꾸준히 증가하여 제1차 관세 인하예시제가 마무리된 1988년까지 높은 수준을 유지하였다. 그러나 제2차 관세 인하예시제가 시작된 1989년 이후 GDP 대비 관세세수 비중은 크게 하락하는 추세를 보여 현재는 GDP 대비 1%를 약간 밑돌고 있다.

26) 박상태(1996), pp. 66~72.

[그림 VI-2-2] 우리나라의 GDP 대비 관세 세수비중 변화

(단위: %)



주: 1957년부터 1969년까지의 GDP는 1975년 기준으로 작성되어 저자가 2005 기준 GDP 디플레이터를 이용하여 환산한 수치

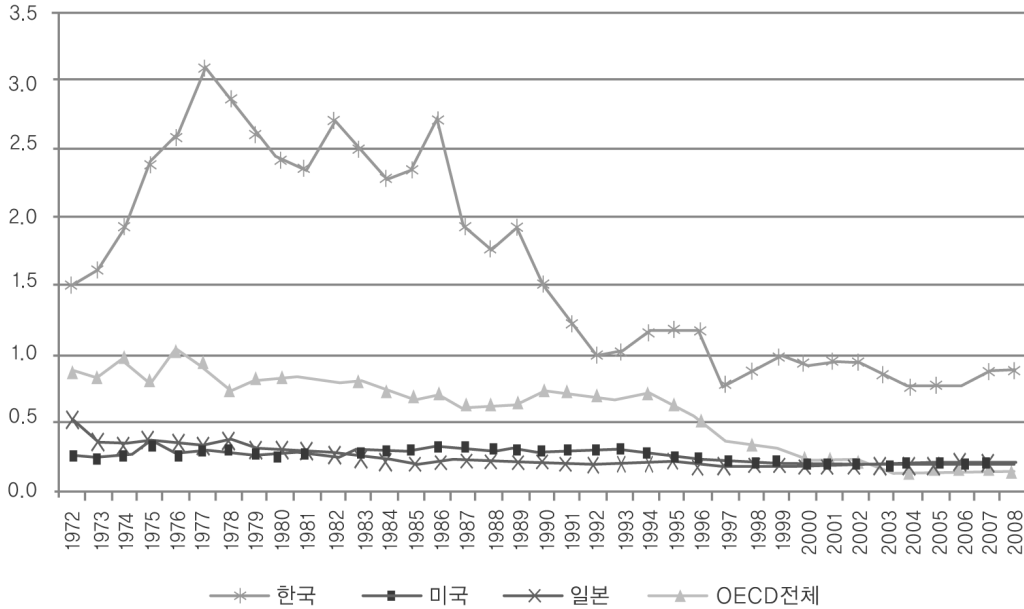
자료: 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)
 재무부사세국, 『세무통계연보』, 각 연도(1957~1960년)
 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도(1961년 이후)

OECD 국가들과 비교해 볼 때 1980년대 말까지 우리나라의 GDP 대비 관세 세수 비중은 높았음을 알 수 있다. 그리고 현재도 여전히 높은 수준이다. OECD 국가들의 평균 GDP 대비 관세세수 비중은 1970년 초반에 1.0%를 약간 하회하였으며 1995년 WTO가 출범한 이후부터는 평균 GDP 대비 관세세수 비중이 0.5% 이하로 감소하여 현재는 약 0.15% 수준이다. 미국과 일본의 GDP 대비 관세 세수 비중은 거의 일정한 수준을 유지하고 있으며, 근래에는 약 0.15~0.2% 수준을 유지하고 있다. 현재 우리나라는 적극적으로 FTA를 체결하고 있기 때문에 향후에도 GDP 대비 관세 세수 비중은 다른 OECD 국가들 수준으로 낮아질 것으로 예상된다.²⁷⁾

27) 우리나라의 GDP 대비 관세세수 비중이 OECD 국가들과 비교했을 때와 다르게 나오는 이유는 관세 세수는 변화하지 않지만 GDP는 작성 기준연도에 따라 다르기 때문이다.

[그림 VI-2-3] OECD 국가들의 GDP 대비 관세 징수액 변화

(단위: %)

자료: OECD, OECD Stat Extracts(<http://stats.oecd.org/index.aspx>)

제2차 관세 인하예시제의 시작은 1986년에 시작된 GATT의 우루과이 라운드 협상도 하나의 계기가 되었다. 한 국가의 교역은 분명 상대국이 존재하기 때문에 상대국과의 교역에 영향을 주는 관세율 정책은 국제적인 틀 안에서 운용될 수밖에 없다. 우리나라는 1964년에 GATT에 가입함으로써 우리나라 관세율 정책이 국제적인 틀 안에서 운용되는 시초가 되었다. 1986년에 시작되어 되어 1993년에 마무리된 GATT의 우루과이 라운드 협상 결과는 우리나라 관세율 체계에 큰 영향을 주었다. 우선 우루과이 라운드 협정 결과로 인해 대부분의 품목에 WTO 양허관세가 적용되었으며, 양허관세는 기본관세율 구조의 우리나라 관세율 정책에 큰 제약으로 작용하였다. 우루과이 라운드에서 타결된 ITA에 의해 무관세가 적용되는 품목이 확대되었으며, 2000년대 이후 동시다발적으로 진행되는 FTA로 인해 협정관세가 확대되면서 명목관세율인 기본세율과 실행관세율과의 괴리 현상이 발생하고 있다. 이로 인해 기본관세율 위주의 우리나라 관세율 체계가 근본적으로 흔들고 있다.

1990년대 말 이후의 관세율 정책은 우선 중심관세율 체계를 유지하면서 기본관세율 구조의 부분적 수정 형태로 이루어지고 있다. 부분적인 수정이 이루어지는 가

장 큰 이유 중의 하나는 WTO에서 진행 중인 도하개발아젠다(Doha Development Agenda) 협상이 예측하기 어렵게 지지부진하게 진행되고 있기 때문이다. DDA 협상은 WTO 체제에서 실시되는 최초의 다자간 관세인하 협상으로, 우리나라 관세율 구조에 다시 한 번 큰 변화를 가져올 것이 분명하다. 정책당국에선 DDA 협상이 마무리되면 이를 반영하여 우리나라 관세율 구조를 개편할 것으로 보인다.

DDA 협상과 함께 FTA도 우리나라 관세율 구조에 큰 영향을 미치고 있다. 따라서 FTA 확산도 우리나라 관세율 체계에 반영할 필요가 있다. 현재 미국과 EU처럼 거대 경제권과의 FTA가 체결되어 점진적으로 FTA 효과가 나타날 것으로 예상되며, 중국과의 FTA도 협상이 진행 중에 있다. FTA 체결이 확산되면 무역전환효과를 줄이고 무역창출효과를 증가시키기 위해 전체적인 관세율 수준을 낮추는 것이 합리적이다. 정재호·이홍식(2010)에서는 현재의 중심관세율 체계에서 차등관세율 체계로 전환할 때의 후생 증가분이 크지 않다고 언급하고 있다. 따라서 급격한 관세율 변화에 따른 여타 비용을 감안할 때 현재의 중심관세율 체계의 장점을 활용하면서 FTA 체결에 따른 개별 산업별 무역전환효과를 감안하여 일부 관세율을 조정하는 것이 합리적이라 주장하고 있다.

WTO 체제와 FTA 확산은 우리나라 관세정책에 큰 제약으로 작용하여 관세정책의 운신의 폭을 줄이고 있다. 하지만 관세정책은 우리나라 산업구조를 변화시키고 우리나라 경제 구조를 변화시키는 큰 영향력을 가진 정책수단이며, 아직까지는 우리나라 산업을 보호하고 지원할 수 있는 거의 유일한 정책수단으로 매우 중요하다. 따라서 이를 슬기롭게 활용하여 국가경제 발전에 이바지할 수 있도록 정책을 운용할 필요가 있다.

참고문헌

- 관세청, 『경제국경에서 한국경제와 함께한 30년(관세청 30년사)』, 2000
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도
- 박상태, 『관세정책의 변천과 평가』, 정책보고서 97-03, 한국조세연구원, 1997
- _____, 『관세제도의 운용현황과 개선방향』, 정책보고서 96-04, 한국조세연구원, 1996
- 송희영·박상태, 「균등관세율체계의 운용성과에 대한 실증적 분석과 개선방안」, 『무역학회지』 제28권 제4호, 2003. 9
- 심재진·이명운, 「한국의 균등관세율체계 이행에 관한 연구」, 『경상논집』 제16권 제2호, 인하대학교 산업경제연구소, 2002
- 재무부, 『관세율정책 운용실적 및 방향』, 재무부 관세국, 1991
- _____, 『'88관세율개편백서』, 재무부 관세국, 1989
- 재무부 사세국, 『세무통계연보』, 각 연도
- 전국경제인연합회, 『산업의 성장우선순위와 국제경쟁력강화』, 전국경제인연합회, 1982
- 정재호·이홍식, 『FTA확대에 대응한 관세율체계 변화연구』, 연구보고서 10-03, 한국조세연구원, 2010
- 한국개발연구원, 『80년대의 산업정책과제와 관세정책방향』, 한국개발연구원, 1982
- 한국관세포럼, 『관세법 강의』, 삼일인포마인, 2004
- 한국무역협회, 세계무역통계(<http://www.kita.net/>)
- 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)
- OECD, OECD Stat Extracts(<http://stats.oecd.org/index.aspx>)

3. GATT · WTO 체제하에서의 관세정책: GATT 가입과 UR 협상을 중심으로

가. 서론

이 연구는 우리나라 대외경제정책상 중요한 전기가 된 두 개의 ‘사건’, 즉 GATT 가입과 WTO 체제의 성립을 가져온 우루과이 라운드(UR) 협상을 계기로 우리나라의 관세정책이 어떻게 변화했으며, 그 과정에서 어떤 정책적 쟁점이 있었는지, 그리고 최종 결정이 어떻게 이루어졌는지, 그리고 그 변화를 어떻게 평가할 수 있는지를 살펴보고자 한다.

보다 구체적으로, GATT 가입과 관련해서는 GATT 가입이 추진되던 1960년대 초 중반의 우리나라 경제정책 체계의 특징과 그 시기의 GATT의 성격을 살펴본다. 다음으로 GATT 가입과 관련하여 대내적으로 검토되었던 정책적 문제점들과 가입 협상 과정에서 GATT 기존 회원국들과 우리 정부 사이에 논의되었던 정책적 사안들이 어떤 것이었는지를 살펴본다. 마지막으로 그러한 과정을 통해서 결정된 GATT 가입 조건이 어떤 것이었고, GATT 가입을 계기로 우리의 관세정책 체계에 어떤 변화가 일어났는지를 살펴본다.

UR과 관련해서는 국내적으로 1980년대 초반 경제정책 중점 변동의 내용, 그리고 UR 출범의 국제적 배경을 살펴본 후, 비농산물과 농산물로 나누어 UR에서의 관세 협상의 쟁점과 그 귀결을 정리한다. UR 협상의 결과가 우리 관세정책에 미친 영향을 관세율 체계와 탄력관세제도에 초점을 맞추어 살펴본 후, 그러한 변화로 인해 제기된 정책적 과제가 무엇인지를 논하고자 한다.

이 연구를 위해서 협상관련 공식문서, 국회 심의자료 등의 1차 자료와, 기존의 논문과 보고서 등 2차 자료 등을 참고하였다. 또한, 당시 정책 담당자, 민간 단체대표자 및 연구자 등을 면담하였다.

나. GATT 가입과 관세정책

1) GATT 가입의 배경

가) 경제개발정책

1950년대 대내 지향적 수입대체 공업화 정책이 추진되었던 것과 대조적으로 1960년대 초부터 박정희 정부는 수출주도형 공업화 및 대외 경제전략을 추진하였다.²⁸⁾ 그 전략은 정부주도하에 외자를 도입하여 풍부한 노동력에 기초한 노동집약 제품을 생산하여 미국을 중심으로 한 해외시장에 수출하는 것을 골자로 하였다.

이를 위해 정부는 전반적 대외 경제정책의 큰 틀에서 이전에 비해 적극적 개방화를 추구하여, 네거티브 리스트 시스템으로 전환과 단일변동환율 체계의 도입이라는 중요한 정책적 변화를 시도하였으며, 이 절에서 논의할 GATT 가입도 그러한 변화의 일환을 이룬다.

그러나 이러한 개방화는 아담 스미스적인 ‘자유무역’의 추구는 결코 아니었으며, 수출 확대를 위한 각종의 강력한 정책적 유인체계의 제공과, 이를 뒷받침하기 위해 국제수지 방어와 육성대상 산업 보호를 추구하는 수입 관리를 수반한 것이었다. 수출 지원 정책으로는 1950년대의 원화 고정과와는 다른 합리적 환율 유지, 수출기업에 대한 무역금융 및 각종 세제상 지원이 이루어졌다. 다른 한편 수입 측면에서는 수출용 원자재와 기계에 대한 관세 부담 경감이 이루어졌고, 또한 고관세율 및 산업보호적 관세율 체계의 구축이 이루어졌다.

이에 따라 관세정책은, 1950년대 이래 중요했던 세수 확보 임무에 더하여 국제수지 개선과 전략적 중요산업의 보호 역할을 담당하게 되었다.

나) 1960년대 GATT의 성격

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라의 대외 지향적 성장 전략의 구축, 특히 외부적인 수출조건의 개선을 위해 중요한 정책적 전환이 GATT 가입이었다.

GATT는 제2차 세계대전 이후 자유무역 신장을 위해 제정된 다자간 협정이면서, 그 협정의 틀 속에서 무역장벽을 완화하기 위한 다자간 협상의 장이고, 그 협정의 협상의 결과를 이행을 위한 국제기구라는 3중적인 성격을 가지고 있다(佐伯尙美 1991). GATT는 특히 협정의 측면에서는 무차별적 최혜국 원칙(MFN), 내국민 대우, 수량제한 금지, 보조금 제한을 그 근간으로 함으로써, 원칙적으로 관세를 유일한 ‘합법적’ 장벽으로 인정한 가운데, 회원국들 사이의 무역이 확대될 수 있는 틀을 제공하고 있었다.

28) 한국경제 60년사 편찬위원회(2010)

또한 무역장벽 완화를 위한 협상의 장이라는 측면에서 GATT는 1947년부터 진행되어 최초 회원국의 서명에 이른 1차 제네바 라운드부터 1961년 8월 종료된 제5차 딜론 라운드에 이르기까지 선진국 간 무역자유화에 성과를 올렸다. 그러나 이 시점까지 GATT 회원국은 38개국에 불과했으며, 그 분포를 보더라도 유럽국가 13개국, 북미 및 대양주 4개국, 중남미 8개국, 아시아 8개국, 아프리카 5개국으로 개발도상국의 참여는 제한적이었다. 이러한 상황에서 1960년대에는 국제사회와 GATT에서는 무역 확대를 통한 개도국 경제발전이 중요한 과제로 설정되었고 국제적 무역규율의 개도국에 대한 우호적인 운용이 강조되었다(Ahn and Lee, 2011). 즉, 개도국의 경제발전을 위해 원조 중심 정책에서 무역확대 정책이 강조되면서 1964년에 UNCTAD가 설립되었고, 개도국에 대한 일반특혜관세제도(GSP)가 논의되었다.²⁹⁾ 또한, GATT 협정에 개도국 수출 확대를 지원하기 위한 무역정책상의 원칙을 제시한 제36~제38조가 4부로 1965년 2월 채택되고 1966년 1월부터 발효되었다.

특히 ‘무역과 개발’을 제목으로 하는 GATT 4부는, 후술하듯이 우리나라가 GATT 가입하는 데에 중요한 고려사항이 되었다. 보다 구체적으로 제36조(원칙과 목적)는 개도국 수출의 신속한 확대의 필요성을 인정하면서(제2항) 개도국의 수출이 집중되고 있는 1차 상품과(제4항), 개도국의 수출에서 현재 또는 ‘잠재적’으로 중요성을 가진 가공품 및 제조품에 대해서 개선된 시장접근을 제공할 필요를 인정하였다(제5항). 특히 ‘선진국들은 무역 협상에서 자신들이 개도국의 무역에 대한 관세 혹은 기타 장벽을 감소 또는 제거하기로 한 약속(commitment)에 대해서 상호성을 기대하지 않는다’(제8항)는 비상호성(non-reciprocity)의 원칙을 천명하였다. 이에 따라 개도국들이 선진국의 시장개방을, 그에 상응하는 자국 시장을 개방 의무를 지지 않으면서도, 기대하게 되었다. 제37조(약속)은 선진국들의 개도국의 수출 시장 접근에 유리한 조건을 조성할 것을 보다 명료하게 규정하고 그 시행을 위한 GATT 절차를 규정하였다. 제38조는 개도국의 수출확대 상황 점검과 그것을 위한 GATT와 UN과의 협조, 개별 개도국들의 개발계획에 대한 협력과 분석 등에 대한 사항을 규정하였다.

이러한 GATT 및 국제사회의 움직임에 기초하여 1960년대에 GATT에는 우리나라를 포함하여 39개국이 가입하였으며 그 대부분이 개도국이었다.

29) GSP 제도는 GATT에서 1971년부터 처음으로 적용되었음

2) GATT가입 과정에서의 정책적 문제

우리나라는 1950년에 가입을 시도한 바가 있었지만 성과가 없었다.³⁰⁾ 즉, 1947년부터 GATT의 검토를 거쳐, GATT 2차 라운드였던 토키(Torquay) 라운드에서 서독 등과 함께 가입이 결정되었으나 국내 비준이 이루어지 않았다.

한편, 우리나라는 가입 이전에는 미국(1956), 필리핀(1961), 대만(1961), 태국(1961)과 쌍무 무역협정을 체결하고 있었으나, GATT는 번잡한 양자 협상과정을 거치지 않고 해외시장에 접근할 수 있는 효율적 수단으로 인식되었다. 또한, 선진국 시장에 대한 수출관련 장애(차별, 보호주의)를 극복하기 위해서 개도국이 협력할 수 있는 플랫폼으로도 인식되었다. 따라서 한국정부는 1차 경제개발계획(1962~1966년) 때부터 GATT 가입의 비용 및 편익을 검토하고 있었는데, 앞에서 언급한 바와 같이 1960년대 중반에 도입된 GATT 제4부의 제정이 가입 결정에 중요한 계기가 되었다.

실제 가입절차의 공식절차는 1963년 GATT측의 가입권유서 전달로부터 시작하여 1967년 4월 가입 의정서의 발효로 종결되었는데, 그 중요한 절차와 과정은 다음의 표와 같다.³¹⁾

- 1963.7 GATT사무총장(Director General)이 한국에 가입권유서 전달
- 1965.11.15 대통령 월간 수출진흥회의에서 회원가입 검토 지시. 범부처 위원회(무역부, 재무부, 외무부) 조직
- 1966.5.20 신청서 제출
- 1966.9~1966.12.2 가입협상
 - 가입협상 작업반 참여국가: 캐나다, 프랑스, EEC, 일본, 독일, 나이지리아, 네덜란드, 이탈리아, 스웨덴, 벨기에, 룩셈부르크, 영국, 미국
 - ※ 쿠바는 한국('South Korea') 정부의 존재를 인정하지 않으며 따라서 체약국으로서의 존재를 거부한다는 입장을 GATT 사무국에 제출(1966.10.3)
- 1966.12.16 GATT 대표이사회(Council of Representative) 작업반 보고서 제출
- 1967.3.1 한국 가입 의정서가결(기존 체약국 3분의 2 이상 찬성 필요)
- 1967.3.10 한국 국회 통과
- 1967.4.14 한국 가입 의정서 발효
- 한국정부는 GATT 제35조에 의거 공산국가들에 GATT 비적용(이 비적용 결정은 1971년에 철회됨)

30) 국경제 60년사 편찬위원회

31) 당시의 가입과 관련한 GATT 공식문서들은 www.wto.org/gatt_docs/1966_70.htm에서 일부 접근 가능

가) 대내적 검토의 중점

GATT는 그 회원국들에게 최혜국 원칙에 의해 해외 시장에 용이하게 접근할 수 있는 기회를 주는 한편, 동시에 상호주의 원칙에 따라 국내 시장을 외국에 개방하는 의무와, 일단 허용한 개방 수준을 되돌리기 어렵도록 하는 제약을 부과한다. 따라서 GATT 가입은 후발국으로서 수출 중심의 성장전략을 추구하고 있으나, 만성적 수입 초과의 문제를 안고 있던 우리나라의 입장에서는 기회와 위험을 동시에 가진 ‘양날의 검’과 같은 문제였다.

보다 구체적으로 당시 정책당국은 GATT 가입에 따라 제기될 수 있는 문제점에 대해 다음과 같이 인식하고 있었던 것으로 보인다.³²⁾

첫째, 관세 수입의 감소 문제이다. 조세 수입의 약 20%를 관세가 담당하고 있는 현실(1966년)에서 관세의 양허로 인해 세수가 감소할 것이라는 우려가 있었다. 관세가 국세 수입에서 차지하는 비중은 정부 수립 초기에는 5%를 밑돌았지만, 한국 전쟁 기간 동안 급속히 상승하였고, 휴전 후 1950년대에도 계속 상승하여 1960년대에는 18~20%에 이르고 있었다. 이같이 관세는 무역정책 수단으로서 뿐만 아니라 국가 재정 수입원으로서도 매우 중요하였으므로 만약 GATT 가입으로 관세 양허를 통해서 관세 세수가 위축된다면 국가 재정에도 문제가 발생할 수 있는 상황이었다.

〈표 VI-3-1〉 세수 중 관세의 비중

(단위: 백만원, %)

	조세	국세	관세	관세/조세	관세/국세
1949	33	29	1	4.4	4.9
1950	-	59	3		5.8
1953	2,655	2,496	351	13.2	14.1
1960	29,562	27,271	19,821	17.4	18.9

주: 조세는 국세(관세 포함)와 지방세를 합한 것
자료: 한국조세연구원 세제사 자료

이 문제에 대해서 당국은 GATT 제28조의 2의 제3항을 이용하여 관세 양허의 품목 범위를 좁게 하고, 양허는 세수를 적게 감소시키는 품목에 대해서 행한다는 전

32) 김동빈(1966), 재무부 관세국(1966)

락을 제시하였다. 즉, 관세협상의 원칙을 규정한 GATT 제28조의 2의 제3항이 관세 인하협상에 있어서 '국가 세입상의 목적을 위해 관세를 유지할 필요가 있다는 점'을 고려하도록 규정하고 있는 점을 이용하여 관세 양허가 세수에 미치는 영향을 최소화한다는 방침을 세운 것이다.

둘째, 관세정책 운용에 있어서 탄력성 상실의 가능성이었다. 즉, 일단 성립한 관세 양허의 철회나 수정에는 체약국들의 동의가 필요하고 관세율을 변경할 때에는 체약국과의 협의와 보상이 필요하여 관세정책의 유동적인 수립, 시행이 어렵다는 문제였다. 이에 대해서 당국은 GATT가 인정한 예외규정 특히 앞에서 언급한 제28조의 2의 제3항이 개도국의 세수 확보 필요성을 인정한 것과 더불어 '각 체약국과 개별 산업에 있어서의 필요성', '개도국이 그 경제발전을 지원하기 위해 관세보호를 보다 유연하게 이용할 필요'를 고려하도록 정한 점을 활용한다는 전략을 제시하였다. 또한, 과거 후진국, 특히 1차 산품 생산국이 비교적 적은 관세 양허를 제공한 사실을 상기하여 적은 관세 양허를 제시해야 한다는 방침을 정하였다.

이와 관련하여 임시적 고율관세인 임시특별관세(특관세(特關稅)) 제도의 유지 가능성 문제가 제기되었다.³³⁾ 이 제도는 1964년 5월 단일변동환율 제도가 도입된 후 6월에 제정된 「임시특별관세법」에 의한 것으로, '수입 수요의 억제를 통한 국제수지의 균형을 기하는 것'을 목적으로 표방하고 있었다. 특관세는 개념적으로 수입품에 도매가격 기준으로 30%를 넘겨 발생하는 초과이윤에 대하여 고율의 관세(90% 또는 70%)를 부과하는 것이었다.³⁴⁾ 즉, 수입가액에 정해진 세율을 곱하여 징수하는 통상적인 관세가 아니었고, 수입 후 유통을 통해 발생할 것으로 추정되는 경제적 이윤에 대해 관세의 형식으로 사전적으로 과세하는 조세였다. 그 대상 품목의 선정은 기본적으로 도매가격에서 일반 관세 등 정상적 비용을 공제한 가액과 수입가격을 비교하여 정부가 정하였다.

이 제도는 외환시장에서 변동환율제도가 도입되었으나 수입물품 시장이 완전히 자유화되지 않은 상황에서 발생하는 문제들에 대하여 '변칙적'인 관세정책을 통해 대응하려는 것이었다고 볼 수 있다. 즉, 앞에서 말한 외환과 수입 제도하에서는 소

33) 후술하듯이, 실제로 이 제도에는 그 후 가입 협상과정에서 GATT 기준 회원국 측의 질문이 집중적으로 가해졌다.

34) 과세표준 및 세율, 운용 등 자세한 사항은 임시특별관세법(1964.6.12 제정 법률 1644호) 및 박상태(1997)를 참조

비적 물품 수요를 충족시키기 위한 외환 수요 급증에 따른 국제수지 악화, 그리고 수입이 제한적으로만 허용되고 있는 수입품 시장에서의 독과점 이윤 및 물가상승이라는 문제가 발생하게 된다. 이런 상황에서 특관세 제도는 초과 이윤에 대한 고율 과세를 통하여, 수입수요 억제, 초과 이윤 부분의 재정수입화, 수입업자의 고가격 설정 유인 약화를 통한 물가 억제라는 효과를 목적으로 했다고 볼 수 있다.

이 특관세는 법률에 표방된 목적 이외에 1964년 도입된 이후 GATT 가입 시점까지 아래의 표에서 보듯이 세수입 측면에서도 중요하였다.³⁵⁾ 즉, 특관세 부과대상 수입액은 총수입액의 40~60% 사이가 될 정도로 부과대상 수입이 많았으며, 이에 따라 특관세 징수액도 일반 관세액의 약 30%에 가까운 수준에 유지되었다. 이것은 특관세 부과대상 수입에 대해서는 일반관세 부담에 더하여 대략 그만큼의 세부담이 추가되었음을 의미한다.

〈표 VI-3-2〉 특관세 부과대상 수입액과 징수액

(단위: 수입액은 천달러, 관세액은 백만원, %)

	총수입액 (A)	특관세부과 대상수입액 (B)	B/A	일반 관세액 (C)	특관세 징수액 (D)	D/(C+D)
1964	204,504	93,543	45.7	3,190	1,550	32.7
1965	464,442	201,157	43.3	8,465	4,076	32.5
1966	716,441	306,544	42.8	12,173	5,409	30.8
1967	996,241	573,030	57.5	16,474	8,387	33.7

주: 비율은 필자 계산
자료: 가액은 한국산업능률본부 조세연구실(1968)

특관세 제도가 관세제도 측면에서 ‘변칙적’이라고 볼 수 있는 이유는 특관세율이 고정적이지 않고, 국내 도매가격이 상승하거나 일반관세율이 하락하거나 수입가격이 하락하면 증가하도록 되어 있었다는 점이다. 이런 점에서 특관세 제도는 1960년대부터 1994년까지 EU가 농산물 수입에 적용하고 있던 가변수입과징금(variable import levy)제도와 비슷한 점이 있었다고 볼 수 있다. 후자 역시 국내가격과 수입가격의 차이를 변동하는 과징금을 통하여 흡수하는 방식이었기 때문이다.³⁶⁾ 이 두

35) 한국산업능률본부 조세연구실(1968)

36) 가변수입과징금 제도에 대한 보다 자세한 설명은 예컨대 佐伯尙美(1991)을 참고하라.

제도는 모두 국내가격이 상승하거나 수입가격이 하락하면 세부담이 증가하도록 되어 있다는 점에서, 무역상대국에 대해 기존에 부여한 무역상의 혜택을 축소하는 것을 기본적으로 억제하려는 GATT의 기본적 방향과 충돌하는 성격이 있다고 할 수 있다. 게다가, 가변수입과징금 제도의 경우 국내가격이 사전에 정해진 제도적인 가격('경계가격'이라 불리었음)이었던 것에 비해서 특관세 제도에서는 훨씬 변동성이 클 수 있고, 그 산정에 있어서 당국의 재량이 개입할 여지가 더 크다고 볼 수 있는 도매가격이 기준이 된다는 점에서 더욱 문제의 소지가 될 가능성이 없지 않았다.

이러한 문제점에 대해 당국은 '특관세 제도가 GATT의 원칙적인 기본정신에는 어긋나는 제도'³⁷⁾라는 인식이 있었지만, 앞에서 살펴본 GATT 제28조 등 예외규정을 이용하면 GATT에 가입하더라도 그 유지에는 문제가 없을 것으로 판단하였다. 또한 영국과 이스라엘도 유사한 제도를 운용하고 있는 것으로 파악하고 우리나라의 제도도 유지가 가능하다고 보았다. 다만, GATT의 기본정신을 고려할 때, 외환 사정이 호전되고 가격체계가 안정화되면 폐지해야 한다는 원칙이 표명되었다(김동빈, 1966).

셋째, 수입제한 정책에 제약이 가해질 가능성이었다. 즉, 수입에 대한 수량제한을 금지하는 GATT의 원칙(GATT 제11조)가 우리나라의 수출 증대에는 도움이 되겠으나 유치산업 육성을 위해 필요한 적절한 수입통제를 어렵게 할 수 있다는 문제였다. 그러나, 당국은 이 문제에 대해서는 수량제한 금지는 GATT의 이상일 뿐이고 각 체약국 사정에 따라 예외적 적용이 가능하다고 인식하였다. 특히 국제수지의 역조가 심한 후진국의 경우에는 양적 제한을 행할 수 있다는 규정(GATT 제12조 제1항, 제18조 제4항 a)을 근거로 수입 제한할 수 있다고 판단하였다. 실제로, GATT는 비록 제11조를 통하여 수출과 수입에 대한 수량제한을 원칙적으로 금하고 있지만 제12조에서 국제수지에 가해지는 충격을 완화하기 위해(safeguard) 수입 물량과 또는 가액을 제한할 수 있도록 정하였다. 또한, 제18조에서는 특히 개도국이 경제개발 계획의 추진을 위해서 GATT 규정에서 이탈하여 수입에 영향을 미치는 보호적인 기타의 조치를 취할 수 있다고 정하고, 그 구체적 방식으로 아주 낮은 단계의 개도국에 대해서는 세 가지를 인정하였다. 그것은 양허의 수정과 철회 가능성(A절), 국제수지의 방어와 외환보유고 확보를 위해서 수입물품의 수량과 금액을 제한

37) 김동빈(1966)

함으로써 수입의 일반적 수준을 제한할 수 있는 가능성(B절), 그리고 GATT 조약에서 벗어나는 수입 관련 조치의 도입 가능성(C절) 등이다.³⁸⁾ 흔히 BOP 조항이라고 불리는 B절은, A절과 C절이 특정한 산업의 설립 촉진을 꾀하는(to promote the establishment of a particular industry) 경우로 그 이용 가능성이 제한되어 있는 것과 달리, 국제수지의 방어를 위해 수입의 일반적 수준을 제한할 수 있도록 규정되어 있어서 훨씬 포괄적인 성격을 가지고 있었다.

넷째, 수출지원 정책에 제약이 가해질 수 있다는 점이였다. 즉, 수출을 증진하고 수입을 감소시키기 위한 보조를 할 때에는 체약국과 협의하도록 되어 있는 GATT 제16조를 볼 때 한국의 수출지원정책(예: 수출보상금에 관한 임시법)이 GATT 기본정신과 합치되기 어렵지 않은가 하는 문제였다. 그러나 당국은 수출보조의 금지 역시 GATT의 이상 또는 원칙일 뿐이고 수출보조가 후진국은 물론 선진국에 의해서도 행해지고 있는 것이 현실이라고 보았다. 또한, 전술한 GATT 제18조에 의해 그 원칙의 적용은 매우 제한적일 것으로 전망하였다. 더 나아가 GATT 정신과 조화되는 무역정책의 수립과 시행이라는 의무도, 예외적인 경우 특정 체약국에 특정한 의무를 면제해 줄 수 있도록 포괄적으로 규정한 GATT 제25조 제5항에 따라서 면제될 수 있는 여지가 있다고 보았다.³⁹⁾ 또한 GATT 수출지원 정책을 제약하는 GATT 규정을 한일 간 경합되는 상품과 관련하여 일본의 보조금제도를 공격하는 무기로 이용될 수도 있다는 공격적인 견해가 표명되기도 하였다.

다섯째, 관세행정상의 변화와 관련된 문제이다. 즉, GATT에 가입하게 되면 세번분류의 세분화와 복(複)관세 체계가 불가피하여 관세행정 기술상의 변화가 불가피하다는 문제였다. 그러나 이에 대해서 당국은 수년간 충분한 검토와 준비가 있었기 때문에 큰 문제가 되지 않는다는 입장이었다. 실제로 우리나라의 관세품목 분류방식이 종래 자연과학적 분류체계에서 1961년 12월 국제표준인 브뤼셀 품목분류(BTN)로 전환된 바 있었으며, GATT 가입 직후에 관세협력이사회(CCC) 가입하는 등 관세행정의 국제화가 추진되고 있었다.

이상에서 본 바와 같이 당국은 GATT 가입이 관세 세수 측면, 수입관련제도, 관세정책 운용 일반과 특관세제도, 수출지원제도의 운용 등에 제약을 가할 수 있고

38) 개도국이지만 아주 낮은 단계가 아닌 회원국에게는 이 중 세 번째 방식만 허용된다.

39) 제28조 5항은 이러한 면제조치가 투표 체약국 3분의 2 이상의 찬성, 그리고 찬성표가 체약국 전체의 과반이라는 조건을 동시에 충족할 때 가능하도록 정하였다.

관세행정에도 적지 않은 도전을 가져오리라고 내다보았으나 정책의 제도적인 측면에서는 GATT의 국제수지 문제 등을 고려한 개도국에 대한 고려 조항이나 일반적인 예외 조항을 통해서 그 유지가 가능할 것으로 보았고, 행정적인 측면에서도 극복이 가능할 것으로 판단하였다.

나) 대외적 협상

GATT 가입 협상은 크게 세 가지 부분으로 구성되었다고 볼 수 있다. 즉, 첫째, 우리나라의 수출입 관련제도에 대한 GATT 회원국들의 검토, 둘째, 관세율 양허 협상, 셋째, BOP 조항 적용 문제 등이다.

첫 번째와 관련하여 문서상으로 한국 정부가 1966년 7월 20일에 제출한 수출입 제도에 대한 설명(L2657: Accession of Korea: Memorandum on the Foreign Trade Regime)과 이에 대한 체약국 대표단의 질의, 그리고 이에 대한 한국 정부의 답변이(L2704: Accession of Korea: Replies to Questionnaire) 4차에 걸쳐 전달되었다. 그 후 작업반 회의에서의 질의 응답이 진행되었다. 체약국의 질의는 수입제한 제도, 특정국가에 대한 국제수지 방어를 목적으로 한 수입제한 제도, 수입제한 제도의 철폐 시기, 수입승인제도, 무역업체 등록제도, 수출업체에 대한 조세감면, 임시특별관세, 환율 동향 및 제도에 관한 것이었다.

특히 관세와 관해서는 임시특별관세(특관세) 제도에 질의가 집중되었다. 즉, GATT 회원국 대표들은 이 제도 적용의 세부사항, 적용대상 품목, 그 정당성, GATT 가입 후 GATT 회원국에 대한 차별적 적용의 방지 방안 등에 대해 질의하였다. 한국 정부는 이 제도는 국제수지의 개선을 통해서 환율의 안정화와 경제개발계획의 효율적 수행을 위해서 도입한 것으로 설명하였다. 즉, 1964년 5월의 변동환율 제도의 도입을 계기로 환율을 안정화하기 위한 수단으로 잠정적으로 도입된 것으로 설명하였다. 또한, 이 제도는 수입품의 원산지를 차별하여 적용된 적이 없고, 앞으로도 차별적 적용이 없을 것이라고 답변하였다(L/2704). 또한, 국제수지가 개선되고(L/2704) 변동환율 제도가 안정화되면 폐지될 것이라고 밝혔다(L/2704/Add.3). 또한 1966년 12월 제출된 Council of Representative 보고서에는 작업반 회의에서의 추가 질의 내용이 포함되어 있다. 우선, 특관세 세율을 1종은 90%, 2종은 70%로 달리하고 있는데, 그 특정물품이 2종이었다가 1종으로 재분류되는 경우, GATT

제2조 제1항 b)의 규정, 즉 특정 물품에 부과되는 관세 및 과징금이 양허 당시에 비해서 증가해서는 안 된다는 조건을 위배하게 되는 것은 아닌가 하는 점이였다. 둘째로는 특관세의 규정상, 예컨대 GATT에 대한 양허를 통해 일반 관세율이 인하되면, 특관세액은 증가하도록 되어 있지 않은가 하는 점이였다. 첫 번째 문제에 대해서 한국 대표는 1종과 2종의 구분은 일반 관세율 40%를 기준으로 하고 있으며, 장래에 그 구분선의 조정이 있다면, 그것은 하향 조정(즉 2종이던 품목 중 일부가 1종이 되도록)되지 않고 상향 조정(1종이던 품목 중 일부가 2종이 되도록)될 것이라고 밝혔다. 또한 두 번째 문제에 대해서는 양허를 통해 일반 관세율이 인하되더라도 특관세 산정에는 인하 전 일반 관세율을 기준으로 하도록 추진하겠다고 밝혔다.

둘째로, 관세양허 협상에서 한국 정부는 앞에서 설명한 고려로 인하여 타국으로부터 양허를 얻는 것보다, 관세 양허를 제한하는 것에 집중하는 전략을 추구하였다. (Ahn and Lee, 2011). 또한, 협상 상대국도 한국의 낮은 발전단계와 작은 경제 규모를 고려하여 양허를 공세적으로 요구하지 않았다.

셋째로, BOP 조항의 적용에 대한 GATT와의 협의는 GATT 가입이 이루어지고 난 후인 1969년 초에 최초로 이루어졌지만, GATT 가입 시 한국이 내부적으로 우려했던 수입제한 제도의 유지와 관련한 GATT 측과의 공식적 첫 협의였으므로 GATT가 우리 대외정책에 미치는 영향의 ‘초기화’라는 측면에서 가입과 관련하여 검토해 둘 필요가 있다. 이 협의를 위해 IMF의 검토의견서가 제출되었고(1969.1.16), 한국 측은 수입제한 제도를 설명한 기본문서(BOP/89와 Add.2)를 2월에 제출하였고, 수출 애로에 대한 특별보고서(BOP/89/Add.1)도 3월 초에 제출하였다. BOP위원회는 이와 별도로 한국의 수출 확대 상황과 전망에 대한 보고서를 작성하였다. 협의회는 3월 12일 열렸고, 그 결과보고서가 3월 27일 제출되었다.

IMF는 한국에 대한 BOP 적용과 관련한 의견서에서 한국의 수출 증대가 인상적이긴 하였지만 수입의 증대가 더욱 빨라서 경상수지 적자와 외채의 증대가 이루어지고 있음을 지적하였다. 한국 정부 역시 1960년대 중반부터 수출이 급증하였으나 국제수지 적자도 확대되어 1968년 8.39억달러에 이르고 있는 상황을 설명하고, 현재 취하고 있는 수입제한 조치는 국제수지 상황의 충격을 완화하기 위해 필요한 정도만큼에 불과하며, GATT 가입 이후 상당히 완화되었다고 밝혔다. 협의 과정에서

GATT 측(BOP 위원회)은 한국의 수입제한 제도, 특히 수입금지 품목과 수입제한 품목의 구체적 결정방식과 네거티브 리스트의 운영방식에 대해서 질의하였으며, 특관세 제도의 운영 이유에 대해서도 질의하였다. 특관세 제도와 관련하여 한국 대표는 가입협상 당시의 설명을 상기시키면서 국제수지 상황이 개선되지 않아서 이 제도를 폐지할 수 없는 상황이라는 입장을 밝혔다. 이 협의에서 한국의 BOP 조항이 용 국가의 자격에 대해서는 의문이 제기되지 않았다.

3) 가입협상 결과와 관세정책 체계

가) 가입협상 결과

1966년 12월 GATT의 대표국 이사회(Council of Representative)는 작업반 보고서를 제출하였으며(L/2720), 이 보고서는 관세 양허 협상이 성공적으로 종료된다는 전제하에, 한국의 가입을 승인할 것을 제안하였다. 이 보고서에 기초하여 1967년 3월 한국 가입 의정서가 GATT에서 가결되었고, 그 직후 국내 비준 절차가 완료되고, 4월 가입 의정서가 발효되어 우리나라는 GATT의 회원국이 되었다. 그 결과를 앞의 단락에서 논의한 바와 같이 수출입과 관련한 제도적 측면, 관세율 양허 측면, 그리고 BOP 측면에서 살펴본다.

첫째, 가입의정서는 제도적인 측면에서 한국에 대해 GATT 제1, 3, 4부를 적용하고 제2부는 한국의 현재 입법과 불합치하지 않는 범위 내에서 최대한으로 적용한다고 밝힘으로써 제2부 제18조에 규정된 개도국을 위한 특별 장치들, 즉 ‘특정 산업의 확립을 위해 필요한 관세상의 보호를 가능하게 할 관세율 구조의 충분한 유연성 확보’, ‘국제수지 균형을 위한 수입 수량제한 허용’이라는 장치를 한국이 이용할 수 있는 근거를 확보해 주었고, 또한 제2부 제19조의 세이프가드 장치도 한국이 충분히 이용할 수 있는 근거를 부여해 주었다. 보다 넓게 본다면, 앞에서 서술한 바 있는 한국의 수출지향적 성장 전략을 위해 채택한 수출 지원 정책 및 특관세 제도를 포함한 관세상의 특별 조치들도 GATT의 틀 속에서 용인될 수 있는 조건을 부여받게 되었다.

둘째, 관세 양허는 60개 품목에서 이루어졌다. 이것은 당시 3,174개에 이르는 세목 중 약 2%에 불과한 것이었다. 그 중 41개 품목은 현행 관세율에 동결되었고, 17개 품목이 인하, 2개 품목에는 상한이 설정(ceiling binding)되었다. 인하된 17개 품목의 수입액은 1965년 수입액(4억 6,300만달러)의 1.2%에 불과하였다.

이 같은 양허의 결과는 앞에서 언급한 바 있는 한국 정부의 기본적 양허 전략, 즉 세수 감소효과를 최소화하고 관세율 운용의 탄력성을 확보하기 위해 양허 품목의 폭을 최대한 줄인다는 전략이 그 의도대로 관철되었음을 보여준다.

양허의 내용을 보다 자세히 살펴보기 위해, 양허품목 분포를 보면 농산물 및 식료품이 14개, 광물 4개, 화학공업생산품이 10개, 섬유소 펄프, 지, 판지 등이 7개 품목, 직물용 섬유 및 동 제품이 6개, 기계류, 전기기기가 13개, 차량 및 항공기가 3개 품목 등이다. 이 같은 모습은 국내 공급기반이 부족한 농산물과 원재료 및 자본재가 양허의 중심이 된 것이라고 볼 수 있다(〈표 VI-3-3〉 참조). 특히 국내 법정 세율보다 더 낮게 양허된 품목은 농산물 및 식료품, 광산품에 집중되었다.(〈표 VI-3-4〉 참조). 다른 한편, 양허가 전혀 이루어지지 않은 ‘부’는 제8부 피혁·피혁제품 등, 제9부 목재·목제품·코르크·조세공물 및 농(籠)세공물, 제12부 신발류·모자·산류·지팡이·매(鞭)·우모(羽毛)제품·조화·인발제품 및 부채, 제13부 토석류의 제품·유리 및 동제품, 제14부 진주·귀석·귀금속과 동제품·신변용품 및 장신용품류, 제19부 무기·총포탄 및 동부분품, 제20부 잡품, 제21부 미술품·수집품 및 골동품 등이다. 즉, 경공업제품, 소비재 등은 양허의 대상이 되지 않았다.

셋째로 BOP 조항의 적용과 관련해서는 앞에서 살펴본 것처럼 수출 확대에도 불구하고 국제수지 적자가 확대되는 상황이 인정을 받아서 1980년대 중반까지 수입 제한 제도가 큰 문제없이 유지될 수 있게 되었다. 한국의 BOP 적용에 대한 GATT와의 본 협의는 앞에서 언급한 1967년에 처음 있었고 그 중 경상수지가 처음으로 실현된 1986년 이전까지의 5번의 협의에서 한국의 BOP 조항 이용 자격에 대해서는 전혀 이의가 제기되지 않았다(Ahn and Lee, 2011). 이러한 상황은 한국이 정책적 판단에 따라서 품목별로 수입을 제한할 수 있는 기본적 조건이 되었고, 특히 농산물에 대한 수입장벽을 유지하는 근거가 되었다.

〈표 VI-3-3〉 GATT 가입 당시 품목 부류별 양허품목의 수

(단위: 개)

부	개수	류		
1	동물 및 동물성 생산품	4	1 동물	2
			2 조수육	2
2	식물 및 식물성 생산품	3	10 곡물	1
			11 곡분,전문 등	1
			14 식물성 편조물재료	1
3	동식물성 유, 지, 납	2	15 동식물성 유, 지, 납	2
4	조제식료품, 식료, 알코올 및 연초	5	16 조수육류, 어패류의 조제식료품	2
			21 기타 식료품	1
			23 식품가공의 박류 및 조제사료	1
			24 연초	1
5	광물 및 광물성 생산품	4	25 염, 유황, 비금속광류 및 시멘트	3
			27 광물성 연료 그 증류물	1
6	화학공업 생산품	10	28 원소, 무기화합물 및 귀금속, 희토류원소, 방사성원소	3
			29 유기화합물	2
			30 의약품 및 의료용품	2
			32 유연제, 착색제 및 충전제	1
			35 단백질 및 접착제	1
			37 사진용 또는 영화용의 재료	1
7	인조플라스틱, 고무 및 동 제품	1	40 고무 및 동 제품	1
10	섬유소펠프, 지, 판지 및 동 제품	7	47 섬유소펠프, 설지 및 설판지	5
			48 지, 판지 및 동 제품	2
11	직물용 섬유 및 동 제품	6	51 인조섬유의 장섬유와 동 직물	3
			61 의류 및 동 부속품	3
15	비금속 및 동 제품	1	76 알루미늄 및 동 제품	1
16	기계류, 전기기기 및 동 부분품	13	84 기계류 및 동 부분품	10
			85 전기기기와 동 부분품	3
17	차량, 항공기와 동 부분품 및 선박	3	87 철도용 이외의 차량 및 동 부분품	1
			88 항공기 및 동 부분품	2
18	광학기류, 정밀기기류, 의료용 기기, 시계, 약기, 녹음재생기 및 동 부분품	1	90 광학기, 사진용 기기, 영화용 기기, 계측기기, 정밀기기, 의료용 기기 및 동 부분품	1
계		60		60

자료: GATT L/2770, 관세법(1965.3.19 개정)에 근거하여 필자 작성

〈표 VI-3-4〉 GATT 가입 후 기본세율보다 협정세율이 낮아진 품목들

(단위: %)

세번	품명	기본세율	협정세율
0102	소(水牛를 포함한다)	10	무세
0201	1. 우육	35	25
	2. 양육	35	25
1602	육 또는 脣肉의 기타 조제식료품	100	80
1604	어류의 조제식료품(캐비아 및 그 대응품을 포함한다)	100	80
107	別掲 이외의 조제식료품	70	50
	1. 알코올을 함유하지 아니한 식료의 베이스		
2401	연초(제조연초를 제외한다) 및 脣煙草	150	60
2530	2. 봉산	20	15
2846	2. 봉산조달	20	15
2901	바. 나프탈린	30	25
4821	1. 통계·회계기계용의 카아드·모노타이프용의 테이프 자동기록지 및 기타 이와 유사한 것	50	35
6101	남자용의 외의류	150	80
6103	남자용의 내의(칼라·셔어스·후론트·커프스를 포함한다)	150	80
6104	남자용과 유아용의 내의	150	80
8423	가. 굴착기	5	무세
	나. 기타	5	무세

자료: GATT L/2770, 관세법(1967.11.29 개정)에 근거하여 필자 작성

나) GATT 가입 후 관세정책 체계

앞에서 살펴본 것처럼 GATT 가입을 통하여 우리나라는 넓은 수출시장에 대하여 보다 개선된 접근을 할 수 있게 된 반면, 수입 및 관세 정책과 관련해서는 특정 정책을 당장에 수정해야 하거나 철폐해야 할 압력에 직면하게 되지는 않았다. 이러한 상황을 가장 잘 보여주는 것이 GATT 가입 후에도 특관세 제도가 유지되어 1973년까지 3월까지 존속했다는 점이다.

그러나 GATT의 가입을 통해 자유무역을 '원칙'으로 하는 국제 교역질서에 본격적으로 편입되었고 그에 대한 조정도 GATT의 틀을 통해 이루어지게 되었으므로 관세정책 체계에도 변화가 필요하게 되었다. 이러한 변화를 보여주는 것이 GATT

가입 절차가 완료되고 얼마 되지 않은 1967년 11월 국회를 통과한 관세법의 전면 개정이라 할 수 있다. 이 개정을 통하여 제도 측면에서는 탄력적 관세제도들이 대폭 도입되었고, 관세율 측면에서는 산업정책적 고려를 강화한 보호관세가 강화되었다.

첫째, 관세제도 측면에서 행정부가 신속히 발동할 수 있는 새로운 탄력적 관세제도가 대폭 도입되었다. 1967년의 전면 개정 이전에는 관세법상 탄력적 관세제도로서는 부당염매(不當廉賣)방지관세 및 보복관세 제도만 있었다. 그러나, 이 개정을 통하여 긴급관세, 상쇄관세, 편익관세, 제한관세수권(授權) 제도, 관세할당 제도 등이 도입되고 그 운영을 위해 재무부에 관세심의위원회가 설치되었다.⁴⁰⁾ 제한관세수권제도(제15조)는 중요한 국내산업의 긴급한 보호 필요, 물자수급에 중대한 차질이 있을 때 50%p의 범위 내에서 정부가 관세율을 인상 또는 인하할 수 있는 제도이다. 긴급관세(제12조)는 특정 상품의 수입 급증 시 그리고 수출상대국이 GATT 양허세율 철회, 수정한 경우 이에 대항할 필요가 있을 때 부과할 수 있도록 규정되었다. 관세할당제도(제16조)는 특정 상품이 국민경제상 필요한 양을 초과하여 수입되어 그 초과수입을 억제할 필요가 있을 때 부과할 수 있도록 도입되었다. 상계관세제도(제13조)는 외국에서 보조금, 장려금이 지급된 물품의 수입으로 인해 국내산업이 피해를 입을 때 도입할 수 있도록 규정되었다. 편익관세(제14조)는 GATT 등 관세에 관한 조약이 체결되어 있지 않은 국가에 대해 필요가 있을 때 협정세율을 적용하도록 규정한 것이다.

이 중에서 특히 긴급관세 제도는 GATT 제19조가 인정하고 있는 긴급조치(세이프가드)를 할 수 있는 국내법적 기초를 마련한 것이다. 즉, 외국에서의 가격 하락 또는 기타 예상하지 못한 사정 변화에 의해 특정물품의 수입이 증가하여 동종 또는 직접적 경합 관계에 있는 물품을 생산하는 국내 산업에 중대한 손해를 가져오거나 그럴 우려가 있어서 긴급하다고 인정될 때 GATT 양허를 철회하거나 수정하여 부과할 수 있도록 정하였다(관세법 제12조 제1항 및 GATT 제19조 제1항). 또한 다른 나라가 GATT 제19조 제1항을 이용하여 우리 수출품에 대한 양허를 철회하거나 수정한 경우에, GATT 제19조 제3항이 정한 사정이 있을 때에는(즉, 수입국과의 합의 도출이 되지 않거나, 수입국이 사전 협의 없이 조치를 한 경우에는), 대상 국가 및 물품을 지정하여 양허의 적용을 정지하고 기본세율 범위 안에서 관세를 부과할 수

40) 관세법(제15차 전부개정 1967.11.29 제1967호) 242조 및 시행령 (전부개정 1967.12.30 제3331호) 176조부터 181조

있도록 하였다(12조 2항).

또한, 상계관세 제도는 GATT 제6조가 인정하고 있는 상계관세(countervailing duty)를 시행할 수 있는 국내법적 기초를 마련한 것이다. GATT 제6조에서 상계관세는 '상품의 제조, 생산 또는 수출에 대하여 직접적 또는 간접적으로 부여된 장려금 또는 보조금을 상쇄할 목적으로 부과되는 특별관세'로 정의되어 있으며, 장려금과 보조금의 추산액을 초과하여 부과하지 못하도록 규정되어 있다. 또한 그 발동요건을 '기존 국내산업에 실질적인 피해를 야기하거나 야기할 우려가 있는 정도이거나 국내산업의 설립을 실질적으로 지연시키는' 경우로 한정하고 있다. 「관세법」 제13조는 기본적으로 이 조항을 원용하여 상계관세를 정의하고 발동요건과 규모를 정한 것이다.

이러한 탄력적 관세제도의 대거 도입은, 대외 지향적인 경제개발 전략을 수행하는 과정에서 GATT 가입을 계기로 수입의 급격한 증대가 이루어지고 그에 따라서 국내 산업과 시장이 교란될 가능성이 커진 상황에서, 그에 대처하기 위한 정책수단을 마련한 것이라는 의미가 있다. 또한 이 제도들, 특히 제한관세수권 제도, 긴급관세, 상계관세 제도는 산업정책 수단의 성격도 가지고 있다고 볼 수 있다. 기존의 부당염매 방기관세와 보복관세는 정상적인 시장질서를 벗어나는 민간이나 외국 정부의 행위에 대한 방어적 조치를 위한 제도이고, 임시특별관세는 기본적으로 변동환율 제도를 이행하는 과정에서 일반적인 국제수지 방어를 목적으로 한 제도여서 특정 산업의 상황을 고려하는 성격을 가지고 있지 않았다. 반면, 새롭게 도입된 탄력적 관세제도는 수입 급증으로 인한 부분적 시장 교란에 대응할 뿐 아니라, 한시적이기는 하지만 특정 산업을 선택적으로 보호할 수 있는 정책수단이라는 성격을 가진다고 볼 수 있다.

둘째, 관세율 구조면에서는 품목별 관세 수준을 관세의 목적에 따라 보호 관세, 재정 관세, 수출입억제 관세, 무관세로 다각화하면서 보호관세를 강화하였다(박상태, 1997). 즉, 산업기반이 형성됨에 따라 국내 생산품과 경합되는 제품, 또는 국내 생산이 되는 부분품이 있을 경우 그 완제품의 관세율을 인상하고, 공업용 원자재의 세율은 인하하거나 유지한다는 원칙을 적용하였다. 특히 보호의 대상이 되어 세율이 인상된 품목은 섬유, 종이류, 화학공업 생산품, 일부 금속제품, 기계류 및 각종 부분품들이었다. 또한, 중소기업 분야 제품의 세율은 가공도에 따른 관세율 격차

확대를 시도하였다.⁴¹⁾ 이에 따라 재정관세 품목의 경우에는 기본적으로 20%의 관세율을 설정하되, 원자재 및 산업용 기계류에는 10~20%의 낮은 관세율이 설정되었고, 보호대상 품목에는 가공도(‘원자재-중간제-완제품’)에 따라서 세율이 25-40-50%, 또는 60-80-150%로 상승하는 체계가 자리를 잡았다. 수입억제 품목 역시 가공도에 따라서 60~80-100-100~250%로 세율 체계가 형성되었다.

〈표 VI-3-5〉 관세율 책정 기준(1967)

(단위: 개, %)

분류		품목 수	천연산품 원자재	중간제품	완제품
보호대상 품목	고율관세	약 1,300	60	80	150
	저율관세		25	40	50
재정관세 품목	공업용 원자재와 중요산업용 기계류	383	10~20	10~20	10~20
	기타	1,002	20	20	20
무세 품목	특수취급 대상	148	0	0	0
수입억제 품목	불요불급 품목	287	60~80	100	100~250

자료: 박상태(1997). 단, 품목 수는 정부 관세법개정법률(안) 국회 심의자료

4) 평가

GATT 가입은 1960년대 추진된 대외 지향적 성장전략의 실현을 위한 중요한 정책적 결정이었다. 실제로 한국의 GATT 가입 협상과 나란히 진행된 케네디 라운드(1964~1967년)에서는 협상 대상 41,000여 개 품목에 걸친 평균 33~35%의 인하가 이루어졌고 회원국이 된 한국도 그 혜택을 받게 되었다. 이와 같은 관세 양허 혜택은 1966년 한국의 수출액 중 44%에 적용되는 것이었다(Ahn and Lee, 2011). 이같이 GATT 가입을 통해서 주어진 폭넓은 해외 시장접근 가능성은 정부의 수출지원 정책과 결합하여 한국기업들이 수출을 급격히 늘릴 수 있는 배경이 되었다. 이에 힘입어 1962년 수출의 규모와 GDP 대비 비중은 5천만달러 및 2.0%에 불과하였으나 1970년에는 8.4억달러 및 9.4%, 1975년에는 50.8억달러 및 23.7%에 달하는 비약적 성장을 함으로써 이 시기 국민경제 성장의 견인차 역할을 하였다.⁴²⁾ 이러한

41) 정부, 관세법개정법률(안) 국회 심의자료 의안번호 61. 회부 일자 1967.11.4

42) 한국경제 60년사 편찬위원회(2010)

수출의 확대와 더불어 산업구조도 변화하여 1970년 18.5%이던 제조업 비중이 1975년에는 22.2%로 증가하였다.⁴³⁾

반면 가입 후에도 GATT 제18조의 이른바 BOP조항을 적용받음에 따라 수입에 대한 본격적 시장개방은 추진되지 않았고 점진적·단계적으로 추진되었다. 이것은 GATT 관세 양허가 극히 일부 품목에 한정된 것에 단적으로 나타난다. 또한 GATT 가입과 더불어 정부가 국내 산업의 보호를 위해 재량적으로 운용할 수 있는 관세수단도 대폭 정비되었다.

이상과 같이 살펴본 GATT 가입을 거치면서 형성된 관세정책 체계의 의미를, 앞에서 언급한 GATT 가입 이전에 국내에서 논의되었던 문제점 중 관세 세수와 관세율의 탄력적 운용 가능성을 중심으로 평가한다.

첫째, GATT 가입 이후에도 관세는 조세 수입 중 상당한 비중을 장기간 유지하였다(〈표 VI-3-6〉 참조). 즉, 가입 시의 양허가 극히 제한되었고 그 후 도쿄 라운드에서의 양허도 소폭에 머무름에 따라, 관세세수는 정부 수입에서 중요한 역할을 오랫동안 지속할 수 있었다. 표에서 알 수 있듯이 법정관세율의 평균값은 1967년까지 38% 수준을 유지했고, 1973년에는 31%로 하락했다가 1976년에는 약 36%로 상승하였고, 1978년의 관세율 개정을 통해서 비로소 평균 25% 수준으로 하락했다. 그 후 1984년부터 1994년까지 두 번에 걸쳐 추진된 관세율 인하예시제에 의해 지속적으로 하락하여 법정 세율평균이 1993년에는 8.9%에 이르게 된다. 즉, 1970년대 후반까지는 GATT 가입 당시와 비교하여 현저한 관세율 인하는 진행되지 않았다. 관세 세수가 국세 수입 중에서 차지하는 비중도 1967년대에는 20%였던 것에 비해서 GATT 가입 후 약간 낮아지기는 했으나 1970년대에는 15~17%를 유지하였다. 이러한 세수 비중의 하락은 주로 GATT의 관세 협상에 의한 외생적인 것이 아니라 우리 정부의 정책적 판단에 의해 이루어진 관세율 수준의 인하와 면세, 그리고 다른 세목의 충실화에 의한 것으로 볼 수 있다.

43) 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)

〈표 VI-3-6〉 관세율과 관세의 조세 및 국세 수입 중 비중의 변화

(단위: %)

	평균관세율		조세수입 중 관세 비중	국세수입 중 관세 비중
	법정관세율 ¹⁾	실적관세율 ²⁾		
1961	30.3	12.9	18.6	22.8
1963	38.9	9.2	15.6	21.6
1967	38.8	9.4	16.6	19.7
1973	31.3	4.9	12.6	15.8
1976	35.7	6.5	11.9	14.4
1978	24.9	8.9	15.8	17.7
1981	23.7	4.9	10.9	12.3
1983	23.7	7.0	12.8	14.6
1988	18.1	6.8	11.4	13.2
1991	11.4	5.7	9.0	11.3
1993	8.9	4.3	5.7	7.4

주: 1) 법정관세율은 품목별 법정관세율의 단순평균

2) 실적관세율은 관세수입을 수입액으로 나눈 백분비

자료: 1981년까지는 김진수·안종석(1994)

1983년부터 평균관세율은 장근호(1997)

세수비중은 한국조세연구원 세제사 자료

둘째, 정책적 판단에 의한 관세율의 탄력적 운용의 여지도 지켜졌다.

우선, 앞에서 언급한 바와 같이 GATT 원칙에 비추어 볼 때 ‘변칙적’ 성격을 가진 특관세 제도가 1973년 3월까지 약 9년간 유지되었다. 그리고 그 폐지 역시 외부적 압력에 의한 것이 아니라 제도 자체의 문제점에 대한 비판(기본세율 무의미화, 추정 초과이윤을 근거로 하는 사전적 과세로 인한 실질적 세부담의 불확실성, 제도 운영상의 여러 문제점(고율 부과로 인한 물가상승 효과, 도매가격 조사의 난점과 논란)⁴⁴⁾과 내국세 징수 기능의 강화 등 여건의 변화⁴⁵⁾로 인한 것이었다.

다음으로, 역시 앞에서 언급한 바와 같이 1967년 「관세법」 개정에 의해 다수의 탄력적 관세제도들이 도입되었다. 이 제도의 틀은 1970년대 말까지 유지되었고, 그 수단들은 1973년 오일쇼크 후 처음으로 실제 적용되어 그 후 물가안정과 산업지원

44) 박상태(1997)

45) 임시특별관세법 폐지법안 의결문

을 목적으로 빈번하게 사용되었다.

관세율의 운용 측면에서도 GATT 가입 이후 평균적으로 하락의 경향이 있었다고 할 수 있지만, 1976년의 예에서 보듯이 정책당국의 판단에 따라서 품목의 성격에 따라 세율의 상향 조정도 상당히 행해졌다. 정부가 이 개편안을 국회에 제출하면서 제시한 세율 개정의 원칙 중에는 ‘무세 또는 저관세율의 단계적 인상을 통한 실효 관세율 제고’, ‘중화학 공업의 적정보호를 통한 산업 구조의 고도화 촉진’ 등이 포함되었다(정부 관세법 중 개정법률(안) 의안번호 576, 제안일 1976.10.2.) 이에 따라 1976년 개편에서는 보호관세 품목에서는 세율 인하가 기초(基調)였으나, 재정관세 품목에서는 세율의 상향 조정도 상당히 이루어졌다.

이러한 관세 정책의 조건은 1960년대 후반부터 행해진 중화학공업 육성 및 수입 대체적 성장 전략 추진의 배경이 되었다. 1960년대 초중반에는 수출촉진 유인을 비교적 산업을 구분하지 않고 제공하던 것과 대조적으로 이 시기에 들어서면 한국 정부는 특정한 중화학공업 분야, 특정 기업을 선정하여 금융과 재정 등을 집중적 지원을 행하기 시작하고 그 일환으로 관련 산업에 대한 보호적 무역정책, 즉 수입의 제한 및 관세를 통한 보호라는 수단을 동원하게 된다. GATT에 가입했으나 매우 제한적이었던 양허, 그로 인해 상당히 폭넓게 확보된 관세율 체계 운용의 자율성, GATT 가입과 함께 도입된 탄력적 관세제도 등은 이러한 수단이 사용될 수 있는 제도적 기초가 되었다고 볼 수 있다.

다. WTO 체제의 시작과 관세정책

1) 우루과이 라운드 협상의 배경

가) 1980년대 경제정책 기초의 변화

대외 지향적 경제개발 전략을 통해 탁월한 경제 성장을 이룬 한국 경제는 1970년대 후반 중화학공업 육성 정책이 과잉투자를 낳으면서 위기를 맞았고 이를 해결하기 위해 1980년대 초기에 중화학공업 투자조정을 행하고 재정긴축, 물가안정화 정책을 시행한다. 이와 더불어 경제정책의 기초가 자율화와 개방화로 변화하게 된다. 이러한 기초는, 정부가 금융을 중심으로 각종 자원의 배분을 주도하면서 수출에 대한 각종 지원과 수입 제한 및 보호관세 정책을 통해 산업을 육성하던 이전의 방식과

대조되는 것이었다.

이러한 변화의 배경으로는 대내적으로는 앞에서 언급한 1970년대 후반의 경제적 위기와, 그 원인이 된 경제정책 체계에 대한 반성, 민간부문의 역량 향상, 외연적 성장의 기초가 되었던 이농인구를 기반으로 한 저임금 노동력 공급의 고갈, 우리 수출 구성의 고부가가치 산업으로의 중점 이동 등을 들 수 있다. 또한 대외적으로는 1970년대 스태그플레이션에 빠진 선진국, 특히 미국의 쌍무적인 개방 압력을 들 수 있다. 또한 1980년대 전반의 안정화 정책의 효과, 수출 구성의 고도화, 플라자 합의(1985)로 인한 엔화의 대폭적 절상 등에 힘입어 1986년에 처음으로 경상수지 흑자로 전환이 되었고, 이를 근거로 BOP 조항 졸업 압력이 제기되는 등 GATT의 장(場)에서도 개방 압력이 강화되었다.⁴⁶⁾

나) 1980년대 무역 및 관세정책의 변화

그러한 맥락에서 무역 및 관세제도, 관세율 체계의 개선이 논의되었다. 무역과 관련해서는 1980년대 초부터 수입자유화가 적극적으로 추진되었다. 이를 통해 수입자유화율은 1960년대에는 60%대, 1970년대 중반에는 50%대까지 하락했던 것에 비하여, 1980년대 초반부터 급속히 상승하여 1980년에는 69%이었던 것이 1988년에는 95.5%에 이르게 되었다.

〈표 VI-3-7〉 수입자유화율

(단위: %)

연도	1965	1967	1971	1977	1980	1983	1986	1988
자유화율	37	67	60	53.8	68.6	80.4	91.5	95.5

자료: 한국경제 60년사 편찬위원회(2010)

관세정책과 관련해서는 1980년대 초부터 품목별, 가공도별 차별적 관세율 구조에 대한 비판이 제기되었다. 예를 들어 한국개발연구원(1982)은 당시 관세정책의 문제점을 수입규제로 인한 관세정책 고유기능의 마비, 관세의 산업 간 비중립성, 산업지원용 관세감면의 과다를 들었다. 특히 '수입규제와 복잡한 관세구조로 인해 실효보호 효과의 산업 간 격차가 심하여 국제경쟁력 있는 업종이 자유시장 경쟁의

46) 이상의 설명은 한국경제 60년사 편찬위원회의 제2장을 주로 참고한 것이다.

승자가 되는 것이 억제되고 있다'고 지적하면서 특히 '농업에 대한 과보호로 인하여 상대적으로 제조업 부문에 국가자원이 과소하게 배분되고 있다'고 주장하였다. 또한, 가공단계에 따른 실효보호의 경사(傾斜)가 심하다고 지적하면서 이에 따라 '자원절감 유인이 약하고 해외자원 의존적 산업구조가 조장'되고 '중간재 산업의 발전 저해와 산업구조의 심화 지연'을 초래하고 있다고 주장하였다.

앞에서 논한 경제적 조건의 변화와 이러한 학문적 논리에 기초하여 관세 인하예시제(豫示制)가 1984년부터 1988년까지 1차, 1989년부터 1994년까지 2차로 추진되었다. 이를 통해 관세율의 평균적 수준이 크게 인하되고, 가공도에 따른 관세율 경사가 완화되었다.

우선, 평균적 관세율 수준은 1982년 23.7%에서 1988년 1차 예시제 종결연도에는 18.1%로 하락했고, 2차 예시제를 통해서 1994년 7.9%로 크게 인하되었다. 또한, 1차 관세율 인하예시제(1984~1988년)을 통해 중심관세율이 20%가 되었고, 관세율 차등 폭이 축소되었으며, 2차 관세율 인하예시제(1989~1994년)를 통해 중심세율이 8%가 되었다. 특히 공산품에서 최종재의 관세율을 급격히 낮춤으로써, 중간재와의 격차가 거의 해소되었고, 가공도에 따른 관세율 경사가 완화되었다. 또한 농산물의 관세율도 평균 31.4%에서 16.6%로 크게 하락하였다.

〈표 VI-3-8〉 관세율 인하예시제에 따른 평균관세율의 변화

(단위: %)

	1982	1984	1988	1989	1990/91	1992	1993	1994 이후
평균	23.7	21.9	18.1	12.7	11.4	10.1	8.9	7.9
농산물	31.4	29.6	25.2	20.6	19.9	18.5	17.8	16.6
공산품	22.6	20.6	16.9	11.2	9.7	8.4	7.1	6.2
원자재	15.5	11.9	10.6	3.9	3.9	3.3	3.2	2.8
중간재	25.4	21.5	18.7	11.7	10.7	9.3	7.8	7.0
최종재	33.1	26.4	24.7	13.3	11.2	9.4	7.9	7.1

자료: 장근호(1997)에서 재인용
원자료: 재정경제원 보도자료, 1996

다) BOP 졸업 협상과 GATT 쇠고기 패널

앞에서 서술한 것처럼 수입자유화와 관세율 인하를 통해서 시장 개방이 진행되는 가운데 농산물 분야는 가장 시장 개방이 되지 않은 분야로 남아 있었다. 그러나 아래에서 다룰 우루과이 라운드(UR) 협상과 별도로 GATT 제18조에 근거한 수입제한 조치의 철회(이른바 ‘BOP 졸업’) 협상과, GATT 쇠고기 패널을 통해 농산물 분야도 본격적인 시장 개방 압력을 받게 되었다.

BOP 졸업 문제는 대외적으로는 1986년 건국 이래 처음으로 경상수지 흑자가 실현되면서 제기되었다. 1987년 11월 열린 GATT BOP 위원회에서 국제수지 적자 상태를 근거로 한 수입제한 조치의 철폐 필요성이 제기되었고, 1989년 6월 BOP 위원회도 IMF도 같은 견해를 제시하였다(Ahn and Lee, 2011). 이에 따라 BOP 위원회에서의 논의를 거쳐 결국 1989년 10월에 1990년 1월부터 제18조 B항에 근거한 수입제한을 철폐하기로 하되 농산물에 대한 잔존조치를 1997년까지 점진적으로 철폐하기로 하였다. 농산물에 대한 잔존조치의 구체적 철폐 계획을 둘러싼 협상은 후술 하듯이 UR 협상 말기에는 WTO 농업협정의 이행계획 문제와 중첩되어 진행된다.

다른 한편 1984년부터 1988년 사이 우리 정부가 행한 쇠고기 수입 동결 조치에 대하여 미국측이 1988년 3월 자국 무역법 제301조에 따른 무역보복 가능성을 검토하기 시작하고, 다른 한편 GATT 패널에 제소하면서 농산물 시장 개방에 대한 외부적 압력이 더욱 강해졌다(Ahn and Lee, 2011). 1989년 5월 발표된 패널 보고서는 한국의 국제수지 상황으로 볼 때 한국의 쇠고기에 대한 BOP 근거 수입 제한 철폐 계획을 수립할 필요가 있다고 결정하였다. 한국 정부는 처음에 GATT 패널 보고서를 수용하지 않으려 했으나, 1989년 9월 미국이 이 문제와 관련하여 진전이 없을 경우 자국 무역법 제301조에 기초한 보복조치를 행할 것임을 천명하고 10월에는 상기한 바와 같이 BOP 위원회에서의 한국의 ‘졸업’ 결정이 이루어짐에 따라서, 결국 11월 패널 보고서를 수용하게 되었다.

그러나, 이와 같이 원래 1997년까지 감축 철폐하기로 했던 농산물 수입제한 조치는, 아래에 서술하듯이 그 후 UR 협상의 결과로 대체된다.

라) WTO 체제 등장의 배경

1970년대 세계경제는 중대한 위기에 직면하였다. 제2차 세계대전 후 1960년대까지

이어지던 구미 국가들의 고도성장은 멈추었고, 전후 국제 통화질서였던 브레튼 우즈 체제(미국 달러의 금 태환과 기타 국가 통화의 대(對)달러 가치 고정)의 붕괴,⁴⁷⁾ 1973년의 오일 쇼크 등이 각국의 경제 및 국제 경제 질서를 크게 흔들었다. 그러한 가운데 제조업에서의 경쟁력이 크게 약화되어 무역수지가 악화된 미국은 자유무역 지향을 버리고 보호주의적 성향을 강화해 갔다.

이러한 가운데 1973년부터 1979년까지 진행되었던 GATT의 7차 라운드 도쿄 라운드는 이전의 라운드에 비해 훨씬 난항을 겪는 가운데, 6차 케네디 라운드까지와는 다른 성격을 보여 주었다(佐伯尙美, 1991). 이전의 라운드에서는 협상이 거의 전적으로 공산품 관세 인하를 중심으로 이루어졌던 것과는 달리 도쿄 라운드에서는 공산품 관세는 물론, 농산물의 관세 및 비관세 장벽(특히 미국과 EC 간의 수출보조금 문제가 중요한 쟁점이었음), 그리고 비농업 분야의 비관세 장벽(보조금, 상계관세, 세이프 가드, 정부조달) 문제가 중요하게 다루어졌다. 그러나 결과적으로는 공산품 관세 인하에서는 선진국 10개국 관세율이 평균 38% 인하되는 상당한 성과가 있었으나, 농산물 분야와 비관세 장벽 분야에서는 상대적으로 제한적인 성과만을 거두었다.

1986년 개시된 우루과이 라운드(UR)는 도쿄 라운드의 배경이 되었던 국제적 경제 문제들이 근본적으로 해결되지 않은 상황, 게다가 미국이 레이건 행정부하에서 이른바 수퍼 301조로 대표되는 공격적 통상정책을 통해 외국의 시장 개방을 추구하는 상황 속에서 진행되었다.

UR은 도쿄 라운드가 의제로 삼았던 공산품 관세, 농산물, 비관세 장벽(보조금, 반덤핑)의 문제들은 물론, 지적재산권, 무역관련 투자, 서비스 분야 등 완전히 새로운 영역에서의 국제적 규율 문제, 그리고 GATT 규정과 분쟁처리 절차 등 GATT의 권한의 강화 문제 등도 의제로 설정하였다. 이러한 GATT 라운드 성격의 큰 변화는 1980년대에 들어 심각해진 보호주의로 인한 '죄수의 딜레마' 상황에서 벗어나려는 각국의 공동 이해를 반영한 것이기도 하지만, 미국과 유럽 국가들이 자신의 새로운

47) 2000년대 초반에 일부 학자들(예; Dooley et al, 2003)은 미국이 기축통화 달러를 공급하고, 아시아 국가들이 수출중심 성장을 택하면서 달러에 대한 자국통화가치를 저평가된 상태에 유지하면서 대미국 자산을 축적하는 경향이 안정적이라고 보고 이를 '재생된(revived) 브레튼 우즈'라고 칭하기도 하였다. 그러나 이러한 시각에 대해서는 비판적인 견해도 존재한다(예; Eichengreen, 2004). 또한, 2008년 세계 경제위기 이후로는 새로운 국제금융질서를 창출하기 위해 '제2브레튼 우즈 체계'를 창출하자는 논의도 진행되고 있지만 충분히 구체화되지는 않고 있는 것으로 보인다.

국제적 비교우위 분야에서 자신의 경제적 이익을 보장할 수 있는 규율을 창출하려는 의도를 나타내는 것이기도 하였다. 이러한 UR의 결과로 국제무역 규범의 포괄 범위를 전면화하고 그 강제성을 대폭 강화한 WTO 체제가 성립하게 되었다.

특히, 농산물 분야에서는 미국, EU 등 국가들이 제2차 세계대전 후 운영해 온 자국시장 보호 및 국내 보조금 정책의 결과로 과잉이 구조화된 결과로, 1970, 1980년대에 무역분쟁이 빈발하고 농업재정의 압박이 커지는 문제가 발생하고 있었다. 따라서 양자는 상대국의 국내 보조, 수출 보조 등에 대해서는 참여하게 대립했지만, 세계적인 농산물 무역질서를 시장원리에 입각하여 편성하여, 자국의 보조부담을 줄이면서 제3의 농산물 시장 확대를 꾀한다는 점에서는 기본적인 이해가 일치하는 면도 있었다.

2) UR 비농산물 관세 협상의 쟁점과 협상 결과

UR 협상은 결과적으로 국제기구로서의 역량과 강제력이 부족했던 GATT를 대체한 WTO를 창출했고, GATT의 원칙 적용을 농산물, 서비스, 지적재산권까지 대폭 확대하는 큰 성과를 이루었다. 그러나 그 과정은 1986년부터 8년에 걸친 험난한 것이었다. UR 협상의 중요 과정은 아래의 표에 보인 바와 같다.⁴⁸⁾

이하에서는 비농산물과 농산물 분야에서의 관세협상에 초점을 맞추어 그 과정에서 국내적 및 대외적 쟁점들이 무엇이었고 결국 협상의 최종 결과는 어떠한지를 살펴본다.

〈표 VI-3-9〉 UR 협상 경과

1986. 9. 20	UR 개시 선언(퐁타 델 에스테 장관회의)
1987. 1	무역협상위원회(TNC) 회의. UR 협상 구조(15개 그룹) 및 협상계획 합의
1988. 12	몬트리올 중간 평가회의. 관세의 3분의 1 감축 합의
1990. 7	제네바 TNC 회의 협상그룹별 의장 초안
1990. 12	브뤼셀 장관회의. 협상 종결 목표했으나 미, EC 농산물 보조금 감축안 이견으로 결렬
1991. 4	협상 재개, 협상그룹 통합 조정(7개 그룹)
1991. 12	사무총장 던켈의 최종협정안(Draft Final Act) 제시
1992. 11	미-EC간 농산물 보조금 감축안 합의(블레어 하우스 협정)
1993. 7	동경 G-7 회담에서 미, 일, EC, 캐나다 공산품 시장접근 합의안 타결
1993. 12	UR 협상 종결 선언
1994. 2~3	각국 이행계획서 검증 및 확정
1994. 4	마라케쉬 장관회의. 최종의정서 및 세계무역기구 설립협정 서명

자료: 외교통상부(1994.8)

48) UR의 진행과정에 대한 보다 자세한 설명은 대외경제정책연구원(1993)을 참조

가) 협상의 쟁점⁴⁹⁾

관세 인하는 GATT 창설 이후 GATT 라운드에서 가장 중요한 분야로 협상의 전 통이 어느 정도 형성되어 있는 분야였다. 그리하여 협상 의제는 인하 협상의 목표, 양허 확대의 폭, 그리고 인하방식으로 쉽게 정리되었다. 그러나 실제 협상에서는 선진국과 개도국의 입장 차이가 적지 않았다. 인하 협상의 목표를 두고는 도쿄 라운드보다 더 큰 감축을 목표로 한다는 데 비교적 일찍 합의가 이루어져서, 1988년 12월 몬트리올 장관회의에서 1986년의 관세율을 기준으로 33%를 인하하는 것을 목표로 하는 데 합의하였다. 우리나라는 이러한 목표에 찬성하는 입장이었는데, 이것은 이미 내부적으로 관세율 인하여시제를 통하여 관세율을 크게 낮추는 계획을 수립해 놓고 있어서 3분의 1의 관세 부담을 지게 될 추가적 개방 부담이 크지 않고, 외국의 시장접근성을 높일 수 있다고 판단하였기 때문이다.

양허 확대의 폭을 둘러싸고는 개도국과 선진국 간의 입장 차이가 뚜렷하게 나타났다. 이미 이전의 라운드를 거치면서 대부분의 품목을 양허하고 있던 선진국은 개도국의 양허품목의 대폭 확대를 요구했으나 개도국은 각국 경제의 개별적 상황을 고려해야 한다는 입장이었다. 한국 정부도 협상 초기에는 이와 유사한 입장을 밝히면서, 개도국이 수입의 일정한 비율에 상응하는 품목에 대해서 양허할 것을 제안하였다(MTN.GNG/NG1/W/13). 그러나 협상이 진전되면서 한국 정부는 양허의 범위를 큰 폭으로 확대하였다.

인하방식을 둘러싸고는 각국의 입장 차이가 존재하였는데, 미국은 시장 개방 요청 및 제안(Request-Offer) 방식을 추구하였고, EU와 개도국은 공식(formula)에 의한 방식을 선호하였다. 이것은 EU의 경우 관세율의 품목별 편차가 크지 않은 반면 미국의 경우 특정 품목에 높은 관세율이 존재(이른바 tariff peak)하여, 공식에 의한 방식을 따를 경우 그런 품목에서 대폭적인 감축이 예상되었기 때문이다.⁵⁰⁾ 한국 역시 협상 초기 1987년 11월의 제안서(MTN.GNG/NG1/W/13)에서 선진국의 고관세(tariff peak) 제거의 중요성을 강조하고, 협상 진행의 효율성을 이유로 공식에 기초한 방식을 채택할 것을 제안하였다. 그러나 실제 협상의 진행과정에서는 특정한 공식이 채택되지는 않았으며 시장 개방 요청 및 제안(Request-Offer) 방식에 가깝게 진행되었다.

49) 산업연구원(1990)을 주로 참고함

50) 산업연구원(1990)

UR에서 행해진 관세 인하 방식 중 특기할 만한 것은 분야별 무세화 및 관세조화 방식이다. 이 방식은 미국이 주도적으로 제안한 것으로 특정한 분야를 정하여 관심 있는 국가들이 참여하여 일괄적으로 무세화 또는 관세의 하향 평준화를 주고받는 것이다. 1993년 12월에 미국과 EC가 이에 대해 상호 합의를 이루면서 한국도 참여할 것을 요구하였고 여기에 한국 정부도 적극 참여하기로 결정하였다. 이러한 참여의 근거는 미국과 EC가 무세화에 합의한 품목들이 대부분 우리나라가 상당한 국제경쟁력을 갖춘 품목들이므로 무세화의 충격이 크지 않을 것이고, 여기에 참여하는 선진국 시장에 대한 접근성을 높일 수 있을 것이라는 판단이었다.

나) 협상 결과

UR의 협상 결과는 양허범위의 확대와 관세율의 인하로 요약된다.⁵¹⁾

첫째, 협상 결과, WTO 회원국들의 관세양허 범위가 크게 늘어났다. 선진국은 종전의 78%에서 99%로, 개도국은 종전의 22%에서 72%로, 체제전환국들은 종전의 73%에서 98%로 모두 대폭의 증가를 보였다.

〈표 VI-3-10〉 UR 비농산물 양허범위

(단위: %)

국가군	양허비율(품목 기준)		양허비율(수입액 기준)	
	UR 전	UR 후	UR 전	UR 후
선진국	78	99	94	99
개도국	22	72	14	59
체제전환국	73	98	74	96
계	44	88	70	88

자료: 대외경제정책연구원(1994)

둘째, 양허된 관세율의 수준이 크게 인하되었다. 양허는 구체적으로 세 가지 방식, 즉 무세화, 인하 약속, 기존 관세율 유지 약속으로 이루어졌다. UR 후 양허 관세율 평균은 선진국 3.9%, 개도국 12.3%가 되었으며 이것은 이전에 비해 20~40%의 인하였다. 게다가 앞에서 언급했듯이 양허의 범위가 크게 증가하였으므로 이러

51) 대외경제정책연구원(1994)을 주로 참고함

한 인하의 의미는 매우 큰 것이었다. 특히 앞에서 언급한 무세화와 관세조화를 통하여 미국 등 선진국들이 13개 분야⁵²⁾의 192개 품목에 대해 무세화를 이루었고, 화학제품 분야 196개 품목에서 관세가 0~6.5%로 낮추어졌다. 이를 통해 선진국의 경우 무관세 공산품의 비중이 종전의 20%에서 44%로 높아졌다. 이와 같은 관세의 인하는 원칙적으로 5년간의 이행기간을 통해 이루어지도록 규정되었다.

〈표 VI-3-11〉 UR 양허를 통한 세율 인하

(단위: %)

국가군	UR 전 관세율	UR 후 양허관세율	인하율
선진국	6.3	3.9	39
개도국	15.3	12.3	20
체제전환국	8.6	6.0	30

자료: 대외경제정책연구원(1994)

3) UR 농산물 시장접근 협상의 쟁점과 협상결과

가) 협상의 쟁점

농산물 협상은 UR 협상 중 국가들 사이의 대립이 가장 날카로워서 UR 협상 전체를 오랫동안 난항하게 했던 분야이다. 그 기본적 요인은 앞에서 언급한 농산물 무역을 둘러싼 미국과 EC의 대립이라고 볼 수 있다. 그러나 보다 구체적으로 보면, 농산물에 대한 국경보호를 획기적으로 완화한다는 목표와 더불어 각국의 농업보조 정책에 대해서까지 GATT(WTO)의 틀 속에서 규율한다는 시도가 그 타격을 더욱 어렵게 했다고 볼 수 있다.

여기서는 그 중 관세와 직접적으로 관련되는 전자의 문제, 즉 농산물 시장접근 협상에서 한국과 관련해서 중요했던 쟁점들 살펴본다.⁵³⁾

첫째, 농산물 협상의 대원칙이 되었던 ‘포괄적 관세화(comprehensive tariffication)’ 그리고 그에 대한 대항 개념으로 제시되었다고 볼 수 있는 ‘비교역적 관심사

52) 철강, 건설장비, 농업기계, 의료기기, 의약품, 가구, 맥주, 증류주, 전자, 종이, 완구, 비철금속, 목재 등이다.

53) 국내보조와 수출보조 문제를 포함한, 쟁점들에 대한 보다 자세한 서술은 대외경제정책연구원(1993), 이재욱 외(1994)를 참조

(non-trade concern)' 문제를 들 수 있다. 관세화는 미국과 케언즈 그룹⁵⁴⁾은 농산물에 대해 존재하는, 수입제한을 대표로 하는 비관세 장벽들을 모두 철폐하면서 현존하는 국내외 가격 차이를 관세로 부과하는 것을 말하며, 이렇게 부과되는 관세액을 관세 상당액(Tariff Equivalent, TE)이라고 한다. 이것은 정태적으로는 비관세 장벽을 없애고 그것을 관세로 대체하는 것에 불과한 것처럼 보이지만 농산물 시장을 완전히 개방화하는 효과를 가지며, 동태적으로는 이 관세율을 비농산물의 경우처럼, 양허하여 점차적으로 인하하게 되므로 농산물 수출국 입장에서는 지금까지 비관세 장벽으로 보호되던 시장들에 진입할 수 있는 기회가 크게 열리게 됨을 의미한다. 여기에 더하여 수출국들은 관세화를 행하고 나서도 실제적 시장접근이 되지 않는 사태를 방지하고자, 현재 시장접근이 이루어지고 있는 경우에는 그 물량만큼을(이를 Current Market Access라 함), 시장접근이 이루어지고 있지 않은 경우에는 별도로 정하는 최소시장접근물량(Minimum Market Access)을, 고율의 TE가 아닌 저율의 관세율로 수입할 것을 요구하였다. 이에 대해서 협상 초기에 EC는 국제가격과 환율변동 일부를 보정하여 제외한 부분만을 국내 가격변동에 반영하는 메커니즘을 제안했고, TE의 양허에 반대하였다.

이에 대해 우리나라는 일본, 스위스 등 농산물 수입국들과 함께 '비교역적 관심사항' 개념에 입각하여 중요 품목들을 이러한 관세화에서 예외로 인정할 것을 주장하였다. 또한, 모든 비관세 장벽을 일괄 관세화하여 철폐하는 것에 반대하였다. 이 '비교역적 관심사항'은 농업생산 활동이 창출하는 가치 중에서, 교역의 대상으로서의 농산물 이외의 것들, 즉 각국의 식량안보, 환경보호, 농촌사회 유지 등에 대한 관심을 말한다. 만장일치로 채택된 한국의 국회결의문(1990년 10월 10일)에서도 NTC라는 용어가 사용되지는 않았으나 '쌀을 비롯한 주요 품목은... 기초식량의 보호란 의미와 농가소득의 대종을 이루는 기간작물이란 견지에서 어떠한 경우에도 수입을 개방하거나 관세화의 대상이 될 수 없다'라는 입장이 천명되었다. 사실 UR이 농산물 분야를 자유무역 원리 적용대상으로 하면서 포괄적 관세화를 피한다는 사실이 전해지면서 국내 농업계의 반대는 매우 격렬하였고, 일부에서는 비현실적이지만 GATT 탈퇴론이 제기되기까지 하였다.⁵⁵⁾

54) UR 직전 호주 케언즈에 결성된 수출보조금을 지급하지 않는 농산물 수출국의 모임으로 호주, 뉴질랜드, 아르헨티나 등이 주축이다.

55) 예를 들어 매일경제 1991.12.1 9면의 논평 중 언급

그러나 협상의 진행을 통해 결국은 미국 등이 주장한 포괄적 관세화가 받아들여져서 각국 농산물 시장의 국경보호 수단으로 원칙적으로 관세만이 남게 되었다. 다만, NTC 개념도 제한적으로 수용되어 농업협정문의 서문에도 받아들여졌고, 시장 접근이 아닌 국내보조 분야에서 환경보전, 식량안보를 위한 공공재고 보유 정책 등이 감축대상이 되지 않는 개념적 근거가 되었다.

둘째, 관세화 예외 품목의 문제이다. 협상 초기에는 농산물의 특성을 고려하여 관세화 예외 품목의 존재를 인정해야 한다는 수입국들의 주장이 있었다. 우리나라도 'NTC 품목'이라는 명칭으로 식량자급과 농가소득에서 중요한 비중을 차지하는 품목에 대해서는 관세화를 통한 수입자유화의 예외를 인정해 줄 것을 요구하였다. 교착을 거듭하던 협상이 1991년 말 GATT 사무총장 던켈이 제안했던 최종협정안을 기초로 진전되면서 1992년 각국이 이행계획서를 제출할 때에도, 우리나라는 쌀의 관세화 예외 인정을 요구했고, 쌀 이외 14개 품목에 대해서도 TE를 제출하지 않았다.⁵⁶⁾⁵⁷⁾ 정부가 이 품목들을 공청회 개최 등의 과정을 거쳐 관세화의 예외를 추구할 'NTC 15개 품목'으로 선정하였기 때문이다. 그러나, 협상 과정 후기에는 한국만이, 그것도 쌀에 대해서만 관세화 예외를 주장하는 입장으로 남게 되었으며, 결국 협상 최종 단계에서 정부는 쌀만을 관세화 예외로 남기는 데에 협상력을 집중하였다.

셋째, 개도국 지위 문제이다. 제2절에서 본 바와 같이 1960년대부터 GATT에는 개도국에는 GATT가 추구하는 자유무역 원리 적용을 일정하게 완화시켜주는 제도와 전통이 형성되었다. UR 농업협상 중 시장접근 문제와 관련해서도 개도국에 그 의무를 완화한다는 원칙에는 합의가 있었지만, 실제로 그것을 어느 정도로 할 것인가를 두고서는 당연히 개도국과 선진국 간의 갈등이 존재하였다. 결국 던켈의 최종 협정안에서 시장접근, 국내보조, 수출보조 모든 영역에서 선진국의 3분의 2 수준의 감축을 행하고 그 이행기간도 선진국의 7년에 비해 더 긴 10년으로 한다는 기본적 골격이 제시되었고, 이것이 최종협정에도 거의 그대로 반영되었다.

협상의 기본적 골격이 그와 같이 정해진 후에, 한국의 입장에서는 개방의 충격을 완화하기 위해서 이러한 개도국 지위를 인정받는 것이 중요했다. GATT 협상에서

56) 이재옥 외(1994), p. 77

57) 14개 품목은 곡물 6품목(콩, 감자, 고구마, 보리, 맥주맥, 옥수수), 축산물 4품목(쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 유제품), 과실류 1품목(감귤), 양념채소류 4품목(고추, 마늘, 양파, 참깨) 이었다.

개도국 지위는 객관적 기준에 의해 부여되는 것이 아니라 우리나라가 개도국 기준으로 이행계획서를 제출하고 이에 대하여 다른 회원국이 이의를 제기하지 않으면 인정되는 것이었으므로, 결국 우리나라 농산물 시장에 관심을 가진 수출국들, 특히 미국과의 협상 결과에 달려있는 것이었다. 한국이 개도국 지위를 인정받을 수 있을 것인가를 두고는 국내에서도 회의론이 존재하였다. 미국은 한국이 지속적 고도성장을 해왔으며 OECD 가입을 추진하고 있는 점을 들어 협상 막바지까지 반대 입장을 내세웠다. 반면 한국 정부는 고도성장에도 불구하고 한국의 농업분야가 구조적으로 취약하고 저개발단계에 있다는 점을 들어 개도국에 대한 우대를 적용받아야 한다고 주장하였다.⁵⁸⁾ 양자 협상 결과, 한국은 개도국 지위를 인정받게 되었다.

넷째, 다른 회원국들에게는 없었고 한국에만 특별히 문제가 되었던 것으로 이른바 BOP 품목의 처리 문제가 있었다.⁵⁹⁾ 앞에서 언급한 것처럼 한국은 1990년 초부터 BOP 조항에 근거한 수입제한을 철폐하되 농산물 9개 품목(쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 우유 및 유제품, 감귤, 고추, 마늘, 양파, 참깨)에 대해서는 1997년까지 점진적으로 철폐하도록 유예기간을 받은 상태였다. 이 9개 품목들은 모두 NTC 15개 품목에 속한 것이어서 국내의 관심이 컸으며 쇠고기, 돼지고기 등에 대해서는 수출국의 관심도 매우 컸다. 이행을 위해 1차(1992~1994년) 자유화 예시계획을 발표하고 GATT에 통보한 바 있었으며, 1994년 3월까지 2차(1995~1997년) 자유화 계획을 통보하도록 되어 있었으며, 그 계획은 이 품목들을 기본세율로 수입 자유화하는 것이었다. 그런데 UR에서 국내외 가격 차이의 '관세화'가 원칙으로 자리잡음에 따라서, 이 품목들도 기본세율보다 훨씬 높은 세율로 관세화하고, 그 이행기간도 1997년까지보다 더 길게 할 수 있는 '이론적' 가능성이 생겼다. 이에 따라 한국 정부는 이들 품목을 관세화를 추진하겠다는 입장을 표명하였다. 그러나 수출국은 '기득권'이라 볼 수 있는 BOP 졸업 이행계획보다 더 후퇴한 시장접근을 수용하지 않으려 하였다. 결국, 이 문제는 양자의 이해를 절충하여 타결되었다. 우선, 기존에 세율이 양허되어 있지 않고 수출국의 관심이 크지 않은 품목들(고추, 마늘, 양파, 참깨, 유제품 일부)은 상한관세(ceiling binding)를 설정하여 수입을 개방하였다. 다른 한편, 기존에 기본세율로 양허되어 있고 수출국의 관심이 큰 품목들(쇠고기, 닭고기, 유제품 일부, 감귤, 오렌지)은 그 세율보다 높은, 그러나 관세화 수준보다는

58) 이재옥 외(1994), p. 104 참조

59) 이재옥 외(1994), p. 168 이하 참조

낮은 세율로 새롭게 양허를 하고, 일정기간 동안 쿼터물량을 증가하거나(쇠고기) 신설하여 운영하다가 자유화하기로 합의하였다.

나) 협상 결과

UR 협상 결과로 시장접근에 대해서는 관세화, 전품목 양허, 관세 감축, 최소시장 접근 보장의 원칙이 관철되었다. 보다 구체적으로는 기존의 관세 및 새롭게 1986~1988년 기준으로 정해진 관세 상당치를 단순평균 기준 6년간 36% 감축하는 것을 원칙으로 하되 개도국은 10년간 24% 감축하는 것으로 정하였다. 단, 교역상 큰 의미가 없는 품목의 세율만을 인하하여 이 조건을 충족시키는 것을 막기 위해서, 각 품목별로 최소한 15%(개도국은 10%)를 감축하도록 정하였다. 또한, 관세화된 품목에 대해서 별도의 저세율을 쿼터로 배정하도록 하는 최소시장접근(MMA)은 기준연도 중 수입량이 국내 소비량 3% 미만인 경우와 이상인 경우를 구분하였다. 전자의 경우 최소한 국내 소비량의 3%를 보장하고, 이를 이행기간 중 5%까지 증량하도록 하였고, 후자의 경우에는 그 물량을 현행 시장접근(CMA)이라 하여 접근을 보장하도록 하였다. 단, 농산물에 대한 별도의 특별 세이프 가드(Special Safeguard) 규정을 두어서, 관세화 대상품목의 수입이 급증하거나 세계시장 가격이 기준가격 이하로 하락할 경우 기존 관세의 3분의 1까지 추가관세를 부과할 수 있도록 하였다.

이러한 협상 규정은 한국에는 개도국 기준으로 적용되었다. 단, 쌀은 10년간 관세화를 유예하되, MMA 물량을 수입하도록 하였으며, 그 물량은 1995년 소비량의 1%에서 시작하여 2004년에 4%에 이르도록 하고 이 물량에는 기본세율인 5%가 적용되게 되었다.⁶⁰⁾ 그리고 2004년에 관세화 여부를 재협상하도록 정하였다. 주요 품목 중 보리, 고구마, 감자, 콩, 옥수수 등은 고세율로 관세화되었고 MMA 또는 CMA 물량은 대체로 20% 내외였던 기본세율로 수입하게 되었다. 또한, 위에서 언급한 BOP 잔존 품목 중 쇠고기는 수입제한을 2000년까지 연장하고 쿼터 물량을 배증(1994년 10.6만톤→2000년 22.5만톤)하고 2001년부터 자유화하기로 하되, 적용 관세율은 20%에서 1995년에 43.6%으로 인상한 후 2004년까지 40%로 낮추기로 하였다. 다른 BOP 중요 품목들은 위에서 언급한 것처럼, 대부분 일정기간까지는

60) 이와 같이 쌀을 관세화의 예외로는 하였으나 수입하기로 한 협상결과는 서울 도심에서 3만 명의 시위가 일어날 정도로 격렬한 정치적 저항을 불러일으켰다.(1993.12.8 한겨레 1면)

수입 쿼터를 설정하여 수입하다가 그 후 자유화하되, 적용 관세율은 1994년 당시 기본세율보다 높은 수준에서 양허했다가 일정기간 동안 감축하여 1994년 세율과 비슷한 수준으로 복귀하는 방식을 취하였다. 예컨대, 돼지고기는 1997년 6월까지의 수입쿼터(1995년 약 2.2만톤, 1996년 약 2.9만톤)를 설정하여 수입하다가 그 후 자유화하기로 하고 적용 관세율은 1994년의 25%에서 1995년 37%로 인상한 후 2004년까지 25%로 낮추기로 하였다.

4) UR 이후 관세정책의 체계

UR의 결과 우리나라의 관세율과 관세정책 수단, 특히 탄력관세제도에는 적지 않은 변화가 초래되었다.

가) 관세율 구조

UR의 이행이 시작되기 직전의 기본 관세율 체계는 1, 2차 관세율 인하예시제를 통해서 1980년대에 비해 그 평균적인 수준이 크게 인하되고 가공도에 따른 관세율 편차가 상당히 줄어들어 있는 모습이였다. 그러나 이러한 '질서'는 UR로 인하여 상당히 변모되었다. 그것은 비농산물에서는 양허품목의 범위가 크게 확대되면서 기본 관세율보다 낮은 양허세율들이 상당히 출현하게 되었고, 농산물에서는 대부분의 품목에서 기본 관세율보다 우선하여, MMA 물량 내부와 외부에 대해서 이원화(二元化)된, WTO 양허세율이 적용되게 되었기 때문이다.

(1) 비농산물

UR 협상 결과 우리 비농산물 관세에 미친 가장 중요한 결과는 양허범위의 대폭 확대, 양허세율의 대폭 인하, 그리고 그에 따른 기본세율의 부분적인 무력화 현상이다.

첫째, 양허범위가 대폭 확대되었다. UR 이전 도쿄 라운드를 통한 우리나라의 양허비율은 8.9%에 불과하였으나 UR의 결과로 양허품목의 비율은 90.0%에 이르렀고 이 품목들의 수입액의 비중은 87.5%에 이를 정도였다. 이것은 양허의 확대 폭이나, 그 결과 도달한 양허의 범위 면에서나 개도국 평균을 훨씬 뛰어넘어 선진국 수준에 접근하는 것이었다. 다만, 일부 품목군에는 양허범위가 제한되었는데, 그러한 품목군은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 즉, 수산물과 수산물 조제품, 경쟁력이 취약

한 일부 공업 분야 제품 또는 소비재(합판, 가죽 및 모피, 의약품 일부), 첨단산업 품목 중 일부(수송용 자동차, 화물차, 화학공업 및 연관공업 생산품) 등이다. 이를 HS 2단위인 부(部) 기준으로 보면 양허범위가 낮은 품목군은 산 동물 및 동물성 생 산품, 기계류, 차량 및 수송기기 관련품 등이다.

〈표 VI-3-12〉 품목군별 양허 비율(HS2 단위)

(단위: %)

양허 비율	
100	동물성 유지 및 분해생산물(03), 펄프, 지(10), 신발 및 모자류(12), 귀금속 제품(14), 무기류(19), 예술품(21)
90~100 미만	식물성 생산품(02), 조제식료품 등(04), 화학생산품(06), 플라스틱과 고무 제품(07), 방직용 섬유와 제품(11), 비금속과 그 제품(15), 정밀기기(18), 잡품(20)
80~90 미만	광물성 생산품(05), 목재와 그 제품(09), 석, 시멘트, 운모 제품(13), 기계류(16)
70~80 미만	모피 및 가죽 제품(08)
60~70 미만	산 동물 및 동물성 생산품(01), 차량 및 수송기기관련품(17)

주: 괄호 안의 숫자는 HS2 단위의 구분
자료: 정재호(2003)를 이용하여 작성

둘째, 양허품목의 양허세율 인하를 보면 기준연도의 세율 평균이 18.0%였던 것이 8.1%로 낮아져서 55%의 인하가 이루어졌다. 이같은 인하율은 기준연도 세율이 높았던 개도국 평균 20%는 물론, 기준연도 세율이 낮아서 인하의 부담이 적었던 선진국의 39%에 비해서도 월등히 높은 것이었다.

〈표 VI-3-13〉 UR 양허를 통한 세율 인하

(단위: %)

구분	UR 전 관세율	UR 후 양허관세율	인하율
비농산물	17.9	8.1	55
공산품	17.9	8.1	55
수산물	19.9	13.6	32

자료: 대외경제정책연구원(1994)

셋째, 이 같은 양허범위의 대폭 확대와 양허세율의 인하로 인해서 부분적으로 기본세율이 무력화되는 현상이 나타났다. 앞에서 본 바와 같이 관세율 인하여시제를 통하여 기본관세율이 대폭 낮추어져서 2차 예시제 시행이 종결된 1994년에 공산품의 기본관세율은 6.2%에 도달해 있었다. 따라서 평균적으로는 양허세율이 기본관세율보다 약 2% 정도 높은 수준에 머물러 있게 된 것이다. 그러나 이것은 어디까지나 평균에 관한 것이며, 품목에 따라서는 이 고저 관계가 역전되어 기본세율이 무의미해진 경우도 적지 않다. 이것은 특히 앞에서 언급한 무세화와 이른바 ‘관세조화(tariff harmonization)’가 이루어진 품목에서 뚜렷하게 나타났다.

우리나라의 무세화는 크게 철강, 건설장비, 농업기계, 의료기기, 가구, 의약품, 반도체 등 전자, 종이, 완구, 비철금속 등의 분야에서 이루어졌다. 이에 따라 HS 4단위 기준 128개 품목에서 8~15년의 이행기간을 거쳐 무세화가 이루어지게 되었다. 이를 통해서 우리나라의 무관세 양허 항목의 비중이 11.6%에 달하게 되었다.⁶¹⁾ 또한 관세조화는 화학제품 분야에 관한 것으로 HS 4단위 기준 193개 품목에서 5년의 이행기간을 거쳐 5.5~6.5%로 관세율을 평준화하기로 한 것이다. 무세화와 관세조화의 대상 품목 상당 부분이 기본세율로는 완제품의 중심세율인 8%를 적용받는 품목들이므로 이들 품목에서는 UR 양허로 인한 실행세율 변화 효과가 상당한 것이었다.

따라서 UR 양허가 이행됨에 따라 기본세율과 실행세율의 괴리현상, 더 정확하게는 실행세율이 기본세율을 밑도는 현상이 심화되어갔다. 아래의 표에서 보듯이 일반적 비농산물 관세 인하 이행기간이 종결된 2000년에 이미 기본세율 평균(9.37%)에 비해서 실행세율(8.18%)이 1.2%p 낮아졌으며, 2004년에는 실행세율은 8.03%로 더욱 하락하게 되었다. 이러한 괴리가 두드러진 품목군은 자본재로 실행세율이 2004년에는 5.78%까지 하락하여 7.60%인 기본세율과 1.8%p의 격차를 보이게 되었는데 이것은 전기·전자제품을 중심으로 한 무세화의 영향으로 볼 수 있다. 원자재 중에서도 기초원료의 경우에는 양자간의 괴리가 크지 않지만 중간재에서는 1.5%p의 차이가 나는데 이것은 철강품목과 화공품에서 진행된 무세화 또는 관세조화의 영향이라 할 것이다. 이에 따라 관세율 인하여시제를 통해 달성되었던 가공도에 따른 관세율 격차라는 상태는 더 이상 유지되지 않고 가공도가 더 높은 자본재의

61) 대외경제정책연구원(2004), p. 5

실행관세율이 중간재에 비해서 더 낮은 모습이 나타나게 되었다.

〈표 VI-3-14〉 기본세율 및 실행세율

(단위: %)

	2000		2004
	기본세율	실행세율	실행세율(전망)
소비재	14.19	13.76	13.29
원자재	7.47	7.29	6.11
기초원료	3.96	3.96	3.83
중간재	7.92	7.72	6.40
자본재	7.60	6.11	5.78
전체	9.37	8.18	8.03

자료: 정재호(2003)

(2) 농산물

다음으로 농산물의 관세율 체계를 살펴보자. 기존의 국내 관세법의 기본세율은 농산물에 대한 수입규제로 인해 실질적 의미가 적었던 것과는 대조적으로, UR 이후 농산물의 수입이 기본적으로 자유화됨에 따라 그 중요성이 매우 커지게 되었다. 이렇게 중요해진 농산물 관세율 체계는 다음과 같은 특징을 가졌다.⁶²⁾

첫째, 농산물 관세와 관련하여 UR을 통해 일어난 중요한 변화는 관세화가 이루어진 품목들에서는 MMA, 즉 저율관세 적용 할당물량(이하 관세 할당량)에 대한 관세율과 할당 외 관세율이 이중적으로 존재하게 되었다는 점이다. 이러한 품목들의 비중은 단순 품목 수 기준으로는 농산물의 10%를 넘는 수준에 불과하지만, 국내 농업에서 차지하는 중요성은 매우 높다는 특징이 있다.

둘째, UR을 통해 형성된 농산물 관세율은 공산품에 비해서 높은 관세율 수준을 가지게 되었다. 기본세율 기준으로 볼 때도 농산물의 평균관세율은 16.6%로(1994년 기준) 공산품 6.2%에 비해 상당히 높았던 것이 사실이다. 그러나 농산물의 WTO 양허세율은 이보다 훨씬 높아져서 할당외 세율 기준(할당이 없는 품목은 단일세율 수준 적용)으로 평균이 62%에 이르게 되었다.

62) 장근호·이명현(1999)을 주로 참조함

〈표 VI-3-15〉 WTO 농산물 양허관세

(단위: %)

	농산물 평균	관세화 대상품목		전 품목 평균
		할당 내 세율	할당 외 세율	
한국	62	21	366	18
미국	6	10	29	4
EU	20	8	35	7
캐나다	5	8	203	5
일본	12	20	274	5
OECD	36	36	120	15
비 OECD	63	59	125	43

자료: WTO(1998), Uruguay Round Agricultural Tariff Reduction for Selected WTO Members, WTO/AIE/S11

OECD(1999), 임정빈(2000)에서 재인용

이 수준은 OECD 국가 평균이나(36%), 농산물 주요 수출국인 미국, 캐나다 비해서는 매우 높은 것이지만, OECD 비회원국 평균과 일치하는 수준이다. 이것은 UR 이전 우리나라의 비관세 장벽 수준이 OECD 비회원국과 비슷한 수준이었다는 방증(傍證)이라 할 수 있다.

셋째, 할당내 세율과 할당외 세율의 차이도 매우 커서 전자는 21%, 후자는 366%가 되었다. 이 중 할당외 세율 수준은 WTO 주요 회원국 중에서 단연 높은 것이지만 캐나다, 일본 등도 할당외 세율의 수준은 매우 높다. 우리나라의 특징은 할당내 세율의 수준이 OECD 비회원국(59%)은 물론 OECD 회원국(36%)과 상대적으로 낮다는 점인데, 이것은 할당내 세율을 대부분 양허 이전의 기본세율 수준과 유사하게 설정하였기 때문이다.

넷째, 농산물 관세의 특징은 관세율의 편차가 매우 크다는 점이다. 원래 기본세율 기준으로 농산물 관세는 0%에서 50%까지 12개 단계로 매우 중층적이었다. 즉, 종자용 및 사료용 곡류는 무세, 곡류는 3~5%, 가공식품은 8%, 육류, 채소, 과실은 30, 40, 50%의 고관세가 부과되는 체계이다. UR을 통해 도입된 관세할당 이외의 세율은 이보다도 더욱 복잡다기하여 300%가 넘는 품목들이 40% 넘게 존재하는 가운데, 0~50%, 50~100%, 100~200%, 200~300% 구간에 특정한 중점이 없이 관세율이 분산되어 있는 모습이었다.

〈표 VI-3-16〉 관세할당이 있는 품목의 양허세율 분포(접근물량 외)

(단위: 개, %)

세율구간	품목 수	비중
0~50	21	11.9
50~100	33	18.6
100~200	17	9.6
200~300	27	15.3
300~	79	44.6

자료: 장근호·이명현(1999)

다섯째, 다른 나라와의 중요한 차이점으로 대부분의 농산물 관세가 단순한 종가세 형태라는 점이다. 중요 선진국들은 농산물에 대해서는 종량세, 선택세(종가세와 종량세율을 미리 정해 놓고 특정 조건에 따라 선택), 복합세(종가세와 종량세를 여러 방식으로 가중합) 등 다양한 비종가세 방식을 적용하고 있다. 그 목적은 국제 가격 변동이 국내 농산물 시장에 주는 충격을 완화하거나, 수입 가공품에 사용된 외국 원료 농산물에 대해, 미가공 형태로 수입되는 경우와 비견될 만한 세부담을 부과하기 위한 것이다. 우리나라는 이와 달리 전체 농산물 품목의 약 4% 정도만이 비종가세 형태로 부과된다.

〈표 VI-3-17〉 농산물(HS01~24) 중 비종가세의 비중

(단위: %)

한국	미국	EU	캐나다	일본
3.5	34.0	15.0	40.	33

자료: 장근호·이명현(1999)

여섯째, 평균적으로 보았을 때 미가공 농산물에 비해 가공품의 관세율이 더 높다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 UR 이전에도 이러한 역관세 현상은 존재했으며, UR 양허를 통해서 미가공 농산물보다 가공품의 관세율이 더 큰 폭으로 인하됨으로써 이러한 경향은 더 강화된 것으로 보인다.

〈표 VI-3-18〉 농산물(HS01~24) 중 비종가세의 비중

(단위: %)

		UR 이전	UR 양허	평균감축률
한국	미가공	85	72	15
	기타, 가공	70	55	21
미국	미가공	5	4	34
	기타, 가공	8	5	36
EU	미가공	6	4	38
	기타, 가공	15	11	30
캐나다	미가공	4	2	43
	기타, 가공	9	6	37
일본	미가공	6	4	38
	기타, 가공	24	15	36

자료: WTO(1998), 임정빈(2000)에서 재인용

나) 탄력 관세제도의 정비

UR은 위에서 설명한 비농산물 관세와 농산물 시장접근 이외에도 GATT의 무역 관련 규칙들의 정치화(精緻化)를 의제로 삼았다. 그 중 관세제도와 관련된 것으로 반덤핑 규정, 보조금 및 상계관세, 긴급관세(safeguard) 등에 관한 WTO 협정을 들 수 있다. 반덤핑 협정은 덤핑의 결정, 피해의 결정 등에 대해 상세한 규칙을 정하였다.⁶³⁾ 보조금 및 상계관세 협정은 보조금 특정성의 정의, 금지보조금, 상계가능보조금, 허용보조금의 기준, 상계조치의 절차 방식 등에 대한 규율을 상세화하였다. 긴급관세 협정은 발동요건, 피해의 결정, 국내산업의 범위, 세이프 가드 적용방식 등에 대한 규칙을 상세하게 정하였다.

우리 관세제도도 1995년 말 「관세법」 개정을 통해 이러한 국제규범의 변화를 반영하였다. 덤핑방지관세와 관련해서는 ‘수출자 또는 수출국’을 ‘공급자 또는 공급자’로 수정하여 우회덤핑수입 방지 장치를 마련하는 등 WTO 협정과 일치시켰으며, 긴급관세의 부과 수준 기준, 잠정긴급관세에 대한 규정을 마련하였다. 상계관세와 관

63) 이밖에 UR을 통해 위생 및 검역조치, 관세평가(關稅評價), 원산지 규정, 수입허가절차 등 관세정책 운용과 관련이 있는 분야의 규범 정비도 이루어졌으나, 이 분야는 관세행정의 영역으로 보아서 여기서는 언급하지 않는다.

련해서는 잠정조치 발동과 관련한 정보의 기준, 피해효과 제재 조치에 대한 제안을 할 수 있는 조건 등에 대한 규정을 정비하였다.

또한, 앞에서 언급한 WTO 농산물 협정상의 특별긴급관세(SSG) 제도는 1994년 말 개정을 통하여 우리 「관세법」에 반영하였다.

이같이 WTO 규범을 반영하여 정비된 탄력관세 제도들의 WTO 협정이 발효된 1995년부터 2000년까지의 실제 운용사항을 보면 농산물에 대한 특별긴급관세가 가장 빈번히 발동되고 있는데 이는 UR에 따라 농산물 시장이 개방되면서 저가의 해외 농산물 수입이 상당히 증가하였음을 반영하는 것이다. 2000년에 발동된 긴급관세 역시 마늘에 관한 것이었다. 덤핑방지 관세는 경공업 제품에 집중적으로 발동되고 있다.

〈표 VI-3-19〉 탄력관세 운용상황

(단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
덤핑방지관세	-	6	6	-	1	-
긴급관세	-	-	-	-	-	1
특별긴급관세	60 ¹⁾	61	61	61	46	45

주: 1) 연말 기준
자료: 정재완(2002)

5) 평가

UR은 이상에서 살펴본 것처럼 국제적 비교우위 관계의 변화와 1970년대 이래 국제적 보호주의 부활 경향에 대한 대응이 필요하다고 주요국들이 인식했다는 외적 조건과 더불어 내부적으로 우리 경제의 발전 단계가 변화함에 따라서 보다 개방적이고 시장지향적 경제정책이 필요하다는 정책적 판단이 어울려 비농산물 분야에서의 대폭 양허와 양허세율의 인하 및 일부 무세화, 농산물 분야에서의 쌀을 제외한 전면적 관세화라는 큰 변화를 가져왔다.

이러한 변화가 가져온 영향은 아직 현재 진행형이므로 이 시점에서 이에 대한 종합적 평가를 내리는 것은 시기상조이다. 여기서는 그러한 변화로 인해 어떠한 새로운 정책과제가 대두되었는가를 살펴봄으로써 이 절을 마무리한다.

첫째, 무관세와 관세조화 조치로 일어난 양허세율과 기본세율의 역전 상황은, 앞에서 언급하였듯이, 1980년대 중반부터 10여 년간의 노력을 통해 구축된 관세율 체계, 즉 8%의 세율을 중심으로 가공도, 품목 간의 격차를 줄인 체계를 부분적으로 손상시켰다. UR 이전과 달리 정책적 중요성이 매우 커진 농산물에서도 관세화된 품목들의 세율이 높은 경우가 많아서 관세율의 균등성은 상당히 흐트러졌다고 할 것이다.⁶⁴⁾ 이러한 상황이 가져올 수 있는 잠재적인 문제점은 관세를 통한 보호 정도의 편차가 산업별로 커져서 자원배분의 왜곡을 가져올 수 있다는 점이다. 이것을 단적으로 보여주는 것이 각산업별로 산출물과 투입재에 대한 관세를 통한 보호효과를 고려한 실효관세율이 음수가 되는 역관세(逆關稅) 현상이다. 실적세율을 이용하여 실효관세율을 계산한 정재호·류덕현(2004)에 따르면 원료농산물을 투입재로 이용하는 낙농품, 음식료품 그리고 UR에서 무세화가 이루어진 반도체 제조용 기계, 전기 및 전자기기, 그 밖에 수송장비 등에서 역관세 현상이 나타나고 있다. 역관세 현상을 포함한 부문 간의 실효보호율의 격차가 있다고 해서 반드시 정책을 통한 조정이 필요한 것은 아니며, 또 항상 그 조정이 가능한 것도 아니다. 그러므로 이에 대한 정책적 대응에는 부문별 가격 및 품질 경쟁력, 거기에 투입되는 중간재 품목의 수입의존도 및 국산품의 경쟁력 및 그 성장 가능성 등이 고려되어야 할 것이다.⁶⁵⁾⁶⁶⁾

둘째, 양허범위의 확대와 양허세율과 기본세율 사이의 작은 격차 또는 기본세율보다 더 낮은 양허세율의 존재로 인하여 WTO 규범에 합치되는 탄력관세 제도와 적절한 운용의 중요성이 커졌다. 앞에서 보았듯이 UR을 기해서 우리나라의 WTO 양허품목의 비중은 9% 미만에서 90%로 급격히 상승하였다. 이러한 상황에서 급격한 수입의 증가나 수입가격의 급속한 하락이 국내 산업에 타격을 주는 상황에서, 그에 대해서 관세의 수단을 이용하여 적절한 완충장치를 제공하려고 할 때에는 그러한 충격의 원인을 정확히 식별하는 것(민간의 덤핑에 의한 것인가, 상대국의 보조금에 의한 것인가, 그 외의 요인, 예컨대 공급조건이나 수요조건의 변화에 의한 것인가)과,

64) UR 이후 최근 진전된 FTA는 이러한 경향을 더욱 강화시키고 있다.

65) 이에 대한 상세한 논의는 정재호·류덕현(2004)을 참조

66) 여기에 덧붙여 최근에 진행되고 있는 FTA의 확대는 무세화를 더욱 확대시키고 있으며, 원산지국과의 FTA 체결 여부에 따라 한 가지 품목에도 상이한 세율이 적용됨으로써 관세율 체계의 균등성을 더욱 흐트러뜨리고 있다. 이러한 상황은 1990년대 초에 형성된 기본관세율의 수준과 가공도별 기본적 구조를 유지하는 것이 유의미한지를 검토해야 할 필요성을 제기하고 있다.

상황에 맞는 수단이 어떤 것인지(예컨대, 양허의 범위 내에서 사용할 수 있는 조정 관세를 이용할 것인지, 그 범위를 벗어나는 다른 탄력관세 제도를 사용할 것인지)를 판단하여 운용하는 것이 중요해진다.

셋째, UR을 통하여 이루어진 관세화와 관세율의 감축은 그 후 농업생산과 농업 소득 및 농가소득을 위축시킨 중요한 요인이 된 것으로 보인다. 임정빈 외(2009)에 따르면 UR 농산물 시장개방으로 인해 연평균 5,600억원 수준의 생산자잉여 감소가 있었던 것으로 추정된다. 또한, 이정환·이승정(2012)은 1995년 이후 농업생산의 효율성이 현저히 상승했음에도 불구하고 농업 실질소득이 감소하였음을 지적하면서 그 이유가 농가의 교역조건이 급격히 악화된 데 있음을 밝혔다.⁶⁷⁾ 이러한 문제를 일으킨 요인으로는 투입재와 농산물 유통에서의 독과점이나 불공정 행위 등도 있겠으나 농산물 수입으로 인한 가격 압박의 작용도 상당할 것이다. UR 이후 추진된 FTA는 이러한 경향을 더욱 강화시킬 것으로 보인다. 물론, 국민경제적으로 적정한 수준의 농업생산을 유지하고, 농업종사자가 적절한 소득을 확보할 수 있는 여건을 마련하는 과제는 관세정책만으로 감당할 수 있는 범위를 벗어나는 것이며, 여기에는 농산물의 가치 증대, 농업 투입재 및 농산물 유통에서의 경쟁체제 확립과 생산자의 조직화, 다양한 차원의 농업과 농촌 자원활용 방식 개발, 농업의 공익성에 대한 직접지불제의 개발 등의 종합적 접근이 필요할 것이다. 그러나, 농산물에 대한 국경보호 수단으로 관세의 중요성이 매우 커진 상황에서는 WTO 차기 라운드 협상이나 FTA의 추진 등에 있어서 농산물 관세의 조정의 폭과 속도를 적절히 유지하는 것이 중요한 정책 과제가 되고 있는 것은 분명하다 하겠다.

넷째, 쌀 관세화의 문제이다. 쌀의 관세화 유예는 UR 농산물 협상에서 국내의 정치적 관심이 매우 컸고, 따라서 한국 정부가 협상력을 가장 집중했던 문제였다. 그 후 2004년의 협상을 통해 관세화는 2014년까지 다시 유예되어 있으나, MMA 물량이 2014년에는 40.9만톤⁶⁸⁾까지 늘어나도록 되어 있으며 이 물량은 최근의 쌀 소비량 감소를 고려하면 소비량의 12%에 이른다.⁶⁹⁾ 따라서 관세화를 하지 않는 대가로 저세율로 수입되는 MMA 물량을 계속 증가시키는 정책이 오히려 쌀 가격을 하락시

67) 이들에 따르면 1995~2010년 기간에 농산물 가격은 28% 상승하는 데 그쳤고, 농업 투입재 가격은 126%, 소비자 물가는 72% 상승하였다.

68) 기준연도(1988~1990) 쌀 소비량의 7.97%에 해당한다.

69) 예를 들어 박동규(2008), 송주호(2010)

키고 농가경제에 부정적 영향을 준다는 견해들이 제기되고 있다. 이에 따르면 관세화를 하더라도 근년의 국제 쌀값이 높은 수준에 있고 민감 품목의 특성을 인정받아 고관세율이 설정될 가능성이 높으므로 국내 시장에 주는 충격이 미미할 것이라고 전망된다. 반면, 국제 쌀 가격이 수요, 공급 이외에도 투기 등의 요인에도 좌우되는 것이며, 환율의 변화 방향도 확신할 수 없으므로 관세화와 시장 완전 개방에 신중해야 한다는 주장도 존재한다. 문제를 보다 넓은 시각에서 본다면 농산물에 대한 국경보호에 있어서 물량 통제와 관세를 통한 통제를 어떻게 배합할 것인가의 선택 문제라고 할 수 있으며, 각각의 장단점을 분석한 대응이 중요한 시점이다.

다섯째, 관세 세수가 재정수입에서 차지하는 비중은 1990년대 중반부터 꾸준히 하향 추세를 보여주고 있으며 UR은 이러한 추세를 약간 더 증대시킨 것으로 보인다. 관세율 인하예시제가 시작되던 1984년 국세 중 관세세수의 비중은 14.6%였으나 인하예시제가 종료되었고 UR 협정 발효 직전이었던 1994년에는 7.3%가 되어 절반으로 하락하였다. 그 후 UR에 따른 관세 인하 이행이 대부분 종료되는 2000년대에는 5~6% 수준을 보여주었다. 또한, GDP 대비로는 1970년대 후반 관세의 비율이 3%에 이르렀으나 그 후 지속적으로 하락하여 2000년대에는 1% 내외 수준이다.⁷⁰⁾ 단, GDP 대비 1%의 비중은 OECD 국가의 평균 0.2% 수준에 비해서는 여전히 높은 것으로 관세의 재정 역할을 완전히 무시할 수는 없음을 의미한다. 요컨대, 관세 세수의 정부재정 또는 GDP 대비 비율은 경제성장에 따라 하락하는 것이 일반적인 추세이며, 우리나라의 경우에도 다른 세수기반의 성장으로 관세정책 운용에서 국가재정 수입원으로서의 역할에 대한 고려는 '부차적'인 것이 되었다고 할 수 있다. 이로 인해 관세정책에서는 산업 간 자원배분에 미치는 영향을 더 면밀히 검토할 필요성과 그렇게 할 수 있는 여지가 더 커졌다고 할 수 있다.

70) 정재호(2008)

참고문헌

- 김동빈, 「갯트 가입과 관세정책의 장래」, 『관세와 무역』, 1966. 5. 6
- 김진수·안종석, 『경제여건의 변화와 관세율 구조의 개편방향』, 한국조세연구원, 1994
- 대외경제정책연구원, 『DDA 무세화협상이 국내산업에 미칠 영향분석과 무세화 추진분야의 선정기준』, 연구용역 보고서, 산업자원부, 2004
- _____, 『WTO 출범과 신교역질서 - 분야별 내용과 시사점』, 1994
- _____, 『UR 총점검: 최종협정의 분야별 평가 (증보판)』, 1993
- 박상태, 『관세정책의 변천과 평가』, 한국조세연구원, 1997
- 박동규·김태훈·최익창·승준호, 『쌀 관세화 유예 3년의 평가와 향후 방향』, 정책토론회 자료집 D247, 한국농촌경제연구원, 2008
- 산업연구원, 『국제통상협상의 중요내용과 대책 - 우루과이라운드 협상내용』, 1990
- 송주호, 「쌀 관세화 전환의 필요성과 통상 관련 검토」, 『농정 포커스』 64권, 한국농촌경제연구원, 2010
- 외교통상부, 『우루과이 라운드 협상결과 및 평가』, 1994. 8
- 이재욱·최세균·서진교·임정빈, 『우루과이 라운드 농산물협상 백서』, 한국농촌경제연구원 D94, 1994
- 이정환·이승정, 「농업문제의 원천: 성장과 소득의 괴리」, 『시선집중 GSnJ』 136호, 2012
- 임정빈, 「WTO 출범 이후 국제 농산물 관세구조의 비교 분석과 정책과제」, 『농촌경제』 23권 4호, 한국농촌경제연구원, 2000
- 임정빈·안동환·김정호, 「UR 이후 농산물 시장개방의 사회적 후생연화 및 관련산업 파급효과 분석」, 『농업경제연구』 50권 1호, 2009
- 장근호, 『열린 시대의 관세율정책: 수입구조의 변화와 우리나라 관세율체계의 평가』, 한국조세연구원, 1997
- 장근호·이명현, 『WTO 뉴라운드에 대비한 관세율정책의 현황과 개편방향』, 한국조세연구원, 1999
- 정재완, 「한국의 탄력관세제도 운용상 문제점과 정책과제」, 『무역학회지』 27권 4호, 2002
- 정재호, 「관세율 체계가 경제에 미치는 영향 분석: 일반균형계산(CGE) 모형 이용」, 한국

- 조세연구원, 2008
- _____, 「향후 우리나라 관세율 정책의 방향에 대한 소고」, 『재정포럼』 2003년 6월호, 한국조세연구원, 2003
- 정재호·류덕현, 『우리나라 산업구조 및 실효관세율 변화연구』, 한국조세연구원, 2004
- 재무부 관세국, 「갯트 가입과 그 장래」, 『관세와 무역』, 1966. 5. 6
- 佐伯尙美, 『가트와 농업』, 박진도 역, 비봉출판사, 1991
- 한국개발연구원, 「관세정책의 현황과 개편방향: 정책협의회 자료」, 토의자료 82-03, 1982. 7
- 한국경제 60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사 III 대외경제』, 2010
- 한국산업능률본부 조세연구실, 『특관세 폐지론과 이에 대체되는 내국세제도의 구상』, 國會報, 대한민국 국회, 1968
- Ahn, Dukgeun and Lee, HongShik, “2010 Modularization of Korea's Development Experience: Trade Liberalization,” Ministry of Strategy and Finance, KDI, 2011
- Dooley, M., Folkerts-Landau, D. and Garber, P., “An Essay on the Revived Bretton Woods System,” NBER Working Paper No. 9971, 2003
- Eichengreen, B., “Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods,” NBER Working Paper No. 10497, 2004
- OECD, *Review of Tariff Synthesis Report*, 1999
- WTO, “Uruguay Round Agricultural Tariff Reduction for Selected WTO Members,” WTO/AIE/S11, 1998

한국세제사 (주제별 역사와 평가)

- 제2편 제2권 소비과세·관세 -

- ◎ 발행일 2012년 12월
- ◎ 발행인 조원동
- ◎ 발행처 한국조세연구원
138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
- ◎ 등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
- ◎ 한국조세연구원 2012
ISBN 978-89-8191-664-0 가격 ₩ 15,000
ISBN 978-89-8191-661-9(세트)
- ◎ 조판 및 인쇄 일지사