

조세 재정

2017. 6. 15(통권 제49호)

BRIEF

우리나라 에너지세의 분배효과 연구

이동규 부연구위원(044-414-2212)



BRIEF

우리나라 에너지세의 분배효과 연구*

이동규 부연구위원(044-414-2212)

I. 배경 및 문제의식	02
II. 분석결과	03
III. 정책제언	07
IV. 기대효과	08



* 본 조세재정 Brief는 이동규·김승래가 2016년도에 수행한 연구인 『우리나라 에너지세의 분배효과 연구』(연구보고서 16-04, 한국조세재정연구원, 2016)를 요약·정리한 것으로 저자들의 개인적인 견해이며 본원의 공식적인 의견이 아님을 밝힘

I 배경 및 문제의식

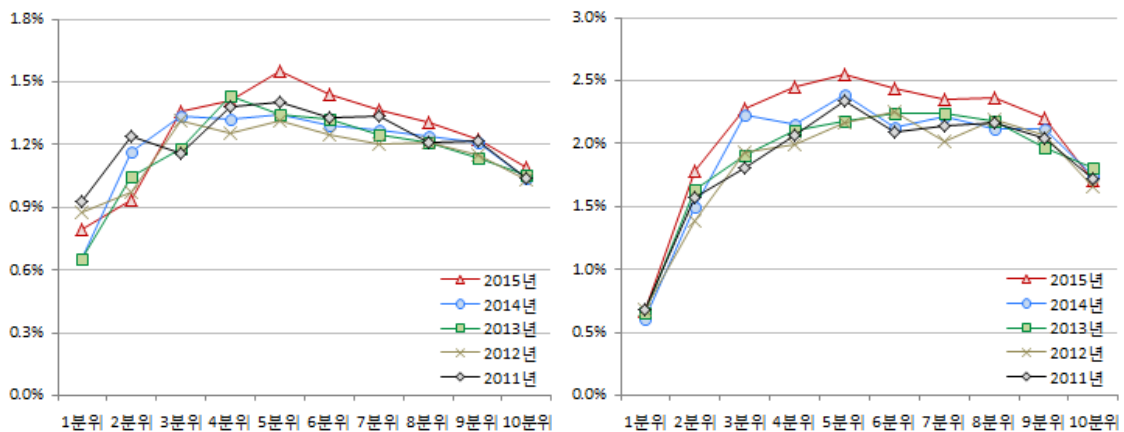
- 우리는 환경 보전의 사회적 요구가 높아지는 시대에 살고 있으며, 이 문제에 대한 적극적인 해결 노력이 필요함
 - 지구 온난화와 같은 환경 문제는 삶의 질 향상의 측면을 넘어서 인류의 생존권까지 위협하는 상황임
 - 이러한 시대적 · 사회적 여건은 에너지세제를 더욱 강화시켜 그 교정적 기능이 적극적으로 발휘되도록 요구함
- 조세제도에 대한 평가기준은 전통적으로 효율성이 가장 주요한 요소였으나, 현대 사회에서는 그에 못지않게 형평성이 주요한 항목으로 자리함
 - 세제를 여러 세목이 조합된 시스템으로 보고 효율성이나 형평성을 전체적인 구조에서 평가해야 하나, 개별 세목에서조차 이 두 가지 특성을 모두 평가의 기준으로 삼는 경우를 빈번히 보게 됨
 - 에너지세제는 교정적인 기능이 주된 목적이므로 효율성이 그 평가기준이 되어야 하나 형평성의 잣대로 제도 강화를 반대하는 시각도 존재함
 - 간접세는 역진적이라는 일반론에 기반하여 에너지세제의 강화를 반대하는 주장이 있음
 - 따라서 현실적으로 에너지세제를 강화하기 위해서는 효율성을 극대화하려는 노력과 함께 분배상으로도 그 한계를 개선하려는 노력이 필요함
- 본 연구는 우리나라 에너지세제의 형평성 수준을 먼저 파악하고 어떤 방향으로 세제를 강화하는 것이 분배상으로도 더 도움이 될 수 있는지 살펴봄
 - 일반적으로 간접세가 역진적이라고는 하나 에너지세도 항상 역진적이라고 단정지을 수는 없으며, 따라서 우리나라 에너지세제의 형평성 수준을 먼저 파악하는 것이 필요함
 - 향후 에너지세제를 강화할 경우에 대한 몇 가지 시나리오를 가정하고 각 시나리오별 분배효과를 추정하여 그 정책적 시사점을 도출함

II 분석 결과

- 계층별 에너지세 세부담 현황과 에너지세제 개편 시 예상되는 분배효과를 분석하기 위하여 미시모의실험분석(micro-simulation analysis)과 투입-산출분석(input-output analysis)을 활용함
 - 우리나라 에너지세제의 계층별 세부담 현황분석을 위해 미시모의실험방법을 활용하였고, 에너지세제 개편 시 분배효과 분석은 미시모의실험과 투입-산출분석방법을 결합하여 사용함
 - 분석을 위해 미시모의실험에는 통계청의 최근 5개년 『가계동향조사』를, 투입-산출분석에는 한국은행의 가장 최근 산업연관표인 2013년 『산업연관표』를 실증자료로 사용함
 - 에너지세 세부담 현황분석 시에는 OECD 국가들과의 비교가능성을 위해 Flues and Thomas (2015)와 동일한 용어개념과 산식을 적용함

가. 계층별 에너지세 세부담 수준

[그림 1] 우리나라의 분위별 수송용 연료 세부담률 추이(소득기준(左), 지출기준(右))

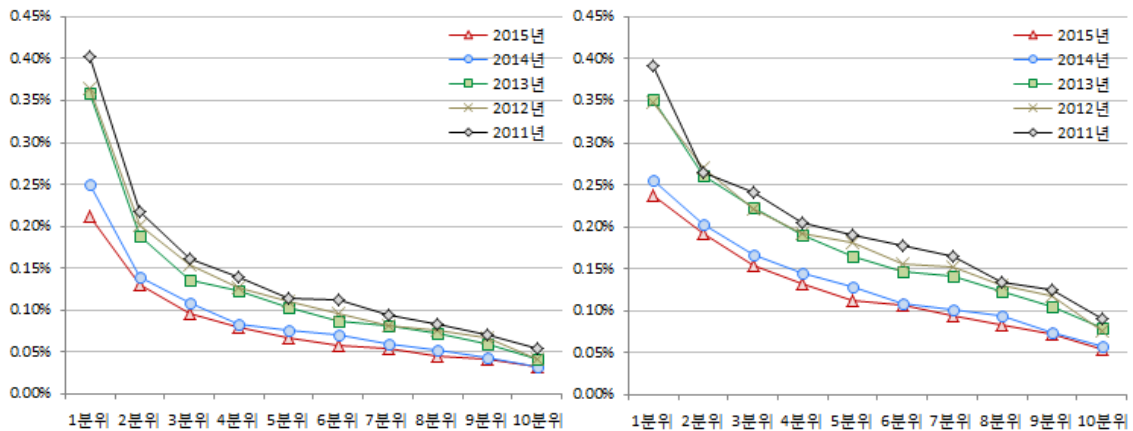


자료: 이동규·김승래(2016) p.55 [그림 IV-3]

- 우리나라의 수송용 연료에 대한 소득(및 지출)분위별 세부담은 역U자형에 가까운 모양을 가지는 것으로 분석됨

- 저소득(지출) 계층에서 명확한 누진성을 보이고 있으며, 고소득(지출) 계층에서는 약한 역진성이 나타남
 - 2015년 OECD의 보고서(Flues and Thomas, 2015)에서 추정된 OECD 회원국 중 21개국 평균 수송용 연료의 계층별 세부담에서도 완만한 역U자 형태가 나타나며, 우리나라는 그 평균 결과보다 중간 계층 이하에서 더 누진성이 강하게 나타남
 - 이는 자가차량 이용에 대해 대중교통이라는 대체재가 존재하여 자가차량 이용비용이 증가할 경우 대중교통을 이용함으로써 세부담에서 벗어날 수 있기 때문으로 판단됨
- ● 2014년부터 진행된 저유가 기조에도 불구하고 휘발유와 경유는 최근 그 세부담률이 더 증가함
 - 저유가 기조임을 감안할 때, 가격 하락 수준보다 가격 하락에 따른 소비 증가 수준이 더 커서 총소비액이 증가하는 양상으로 평가됨

[그림 2] 우리나라의 분위별 가정용 연료 세부담률 추이(소득기준(左), 지출기준(右))

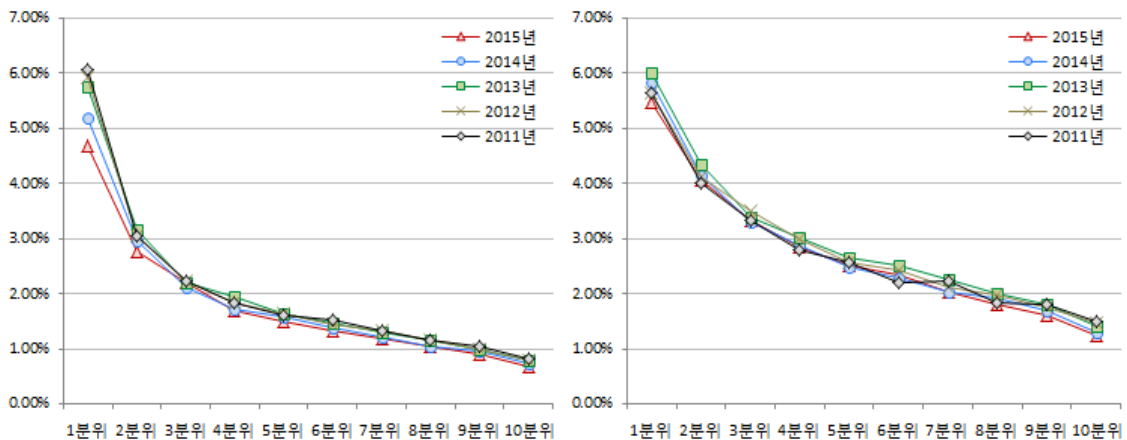


자료: 이동규·김승래(2016) p.57 [그림 IV-7]

- ● 수송용 연료에 대한 누진성에 반해, 가정용 연료와 전기요금은 역진성이 명확히 드러남
 - 소득 및 지출기준 모두 전 계층에서 역진적으로 분석되었으며, 저소득(지출) 계층에서 그 역진도가 더 큰 것으로 나타남

- 이러한 현상은 OECD 대부분의 국가에서도 유사하게 나타나고 있으며, 이는 가정용 연료나 전기 소비량이 소득이나 지출수준에 대해 비탄력적으로 반응하기 때문으로 판단됨
- 저소득자도 생활에 필요한 일정 수준의 연료 소비는 불가피하고, 소득이 증가하더라도 소득이 증가한 만큼 적극적으로 소비량을 늘리지 않는 필수재로서의 특징을 보여줌

[그림 3] 우리나라의 분위별 전기요금 부담률 추이(소득기준(左), 지출기준(右))



자료: 이동규·김승래(2016) p.59 [그림 IV-9]

- 가구특성별 세부담 효과를 분석한 결과, 에너지 소비량에 가장 큰 영향을 주는 것은 소득으로 판단됨
 - 수송용 연료 사용량은 차량 보유대수의 역할이 크지만, 차량 보유대수도 소득과 상관성이 높다는 점에서 결국 수송용 연료의 소비량도 소득의 역할이 절대적인 것으로 평가됨
 - 가정용 연료나 전기의 경우에는 소득 이외에도 가구원 수나 가구주의 연령이 많을수록 소비량이 증가함
 - 가정용 연료나 전기는 한 사람이 최소한 사용하게 되는 필요적인 소비 수준이 있다는 점과 고령자일수록 일터보다는 집에서 보내는 시간이 길 가능성이 높다는 점을 감안할 때 일반상식과 부합하는 결과라 할 수 있음

나. 에너지세제 개편 시나리오별 분배효과

- ● 에너지세제 개편 시나리오로는 기본적인 정책대안 네 가지와 각 정책대안을 세수중립적으로 조정한 대안 네 가지 등 총 8개의 시나리오를 사용함
 - 기본적인 정책대안은 각각 다음과 같음
 - 연료별 온실가스 배출량에 따라 각 연료에 탄소세를 부과하는 방안(A안)
 - 경유에 대한 과세를 강화하는 방안(B안)
 - 발전용 유연탄에 대한 과세를 강화하는 방안(C안)
 - 전기에 대해 소비세를 과세하는 방안(D안)
- ● 세수중립적 대안들은 각 기본 시나리오에 대해 과세 강화에 따라 증가하는 추가세수의 규모가 모든 대안에서 1조원으로 동일하게 되도록 세율을 조정한 시나리오임(A', B', C', D'안)
- ● 기본 4개 시나리오 가운데에서는 전기에 대한 소비세 과세(D안)가 분배적 형평에 대한 손실이 가장 작게 나타남
 - D안이 세수효과와 물가 상승효과가 가장 작았고, 지니계수 상승도 가장 낮아 분배적으로 손실이 가장 작은 것으로 예상됨
 - 기본 4개 시나리오 중에서는 C안(발전용 유연탄에 대한 과세 강화)이 세수효과와 물가 상승효과가 가장 크고 지니계수도 가장 크게 상승하여 소득분배수준도 가장 악화시키는 것으로 나타남
- ● 추가 세수 규모를 1조원으로 동일하게 조정한 정책대안들 가운데에서는 모든 연료에 배출량에 따라 탄소세를 부과하는 방안(A'안)이 분배 측면에서 가장 긍정적인 효과를 가지는 것으로 나타남
 - A'안이 물가 상승효과가 가장 낮고, 지니계수의 증가분도 가장 낮은 것으로 분석됨
 - 형평성이 가장 낮은 방안은 기본 시나리오의 결과와 마찬가지로 C안으로 나타남
 - 물가 상승효과나 지니계수 증가분 모두 가장 높은 것으로 예상됨

Ⅲ 정책제언

- (제언 1) 수송용 연료에 대한 에너지세의 교정적 기능을 강화하는 정책은 효율성 측면에서뿐 아니라 형평성의 관점에서도 오히려 긍정적인 측면이 있음
 - 수송용 연료에 대한 에너지세제 강화는 특히, 저소득층부터 중위 소득층 사이에서 효율성과 형평성을 동시에 개선시킬 수 있음

- (제언 2) 가정용 연료나 전기에 대한 에너지세제는 교정적 기능에 충실하도록 설계하고, 취약계층에 대한 재정지원을 통해 에너지세제로 인한 분배 측면의 부정적 효과를 완화시키는 것이 필요함
 - 가정용 연료나 전기는 저소득자들도 필수적으로 사용해야 하는 수준이 있기 때문에 에너지세제만으로는 역진성을 피할 수 없으며 분배 측면은 악화될 것임
 - 따라서 에너지세제는 효율성을 높이는 데에 집중하고, 형평성을 높이기 위해 재정지원이 조합을 이루는 것이 합당할 것임
 - 이때, 지원방식은 가격지원이 아닌 소득지원의 형태가 되어야 에너지세제 고유의 효율성을 저해하지 않고 분배문제도 개선할 수 있음
 - 가격지원을 할 경우, 에너지 소비 절약의 동기를 부여하지 않기 때문에 에너지세제의 효율성이 저하될 가능성이 높음

- (제언 3) 향후 에너지세제 개편은 특정 에너지원에 대한 과세만 강화하기보다는 연료별 사회적 비용에 따라 세금을 부과하는 방향으로 이루어지는 것이 더 적절할 것으로 보임
 - 시나리오 분석 결과를 볼 때, 특정 에너지원에 대한 과세 강화보다는 연료별 외부효과에 비례하여 과세되는 것이 교정적 기능뿐 아니라 분배 측면이나 물가관리 측면에서도 상대적으로 부정적인 효과를 줄일 것으로 보임

IV 기대효과

- ● 수송용 연료에 대한 에너지세 강화로 효율성과 형평성이 동시에 개선될 것으로 기대되며, 가계부담을 줄이기 위해 세율을 낮출 경우 소비 증가효과가 커서 오히려 세부담률을 상승시키는 결과를 가져올 수 있음
 - 수송용 연료는 중·저분위에서 누진적인 것으로 확인되나, 에너지세제가 비록 간접세라 하더라도 에너지세제로 교정효과와 분배효과를 모두 얻을 가능성이 큼
 - 최근 유가하락 시기에 세부담률이 증가한 실증결과는 세율을 낮추어 가격을 내릴 경우 가계는 소비를 늘려 세부담액이 증가할 가능성이 있음을 암시함
- ● 향후 에너지에 대한 과세를 강화할 경우, 분배 측면의 부정적인 효과를 피하기는 어려우나 증가한 세수를 재분배를 위한 재정정책에 활용할 경우 부정적 효과는 충분히 상쇄될 것으로 기대됨
 - 시나리오 분석 결과를 볼 때, 에너지세제 개편이 소득분배에 미치는 부정적인 효과는 세수 규모 대비 상대적으로 크지 않을 것으로 추정됨
 - 따라서 세수 증가분의 일정 부분을 소득재분배에 활용한다면 형평성 악화의 문제는 해소될 수 있을 것으로 예상됨
- ● 결국, 증가한 세수를 소득재분배에 적절히 활용한다면 향후 환경세의 기능을 강화하는 세제개편은 효율성과 형평성 양 측면 모두에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 정책 대안이 될 수 있음

| 참고문헌 |

- 이동규 · 김승래, 『우리나라 에너지세의 분배효과 연구』, 연구보고서 16-04, 한국조세재정연구원, 2016.
- Flues, F. and A. Thomas, “The distributional effects of energy taxes,” OECD Taxation Working Papers, No. 23, OECD Publishing, Paris, 2015. (<http://dx.doi.org/10.1787/5js1qwkqrbv-en>)



BRIEF

우리나라 에너지세의 분배효과 연구

2017. 6. 15(통권 제49호)

- 발행인 : 박형수
 - 발행처 : 한국조세재정연구원
 - 주 소 : 30147 세종특별자치시 시청대로 336
 - 전 화 : 044-414-2123
 - 팩 스 : 044-414-2129
 - 인쇄처 : 아미고디자인
-

