

세무학회지
제13권 제1호 2012년 3월 pp.423~452
한국세무학회

담배소비세제의 개편과 물가연동제 도입방안

장기용*

<요 약>

본 연구에서는 담배소비세 실효세부담률을 일정하게 유지시키고 세수의 안정성과 예측가능성을 제고하며, 점증적이고도 자동적인 세율인상을 통하여 불필요한 조세저항과 소모적인 논쟁을 불식 시킴과 아울러 담배의 외부성을 합리적으로 교정할 수 있는 대안을 제시하고자 하였다.

대안 제시에 앞서 본 연구의 세 가지 기본방향을 제시하였다. 첫째, 현재 담배소비세에 부가하여 과세되고 있는 지방교육세는 이를 본세에 통합하여 운용하고, 폐기물부담금은 폐지하도록 하며, 국민건강증진부담금은 국가담배세로 흡수 통합하여 담배소비 억제에 위한 국가의 중요한 정책수단으로 활용하도록 한다. 둘째, 담배소비세 인상과 그로 인한 담배가격 상승을 통한 담배소비 억제정책은 중장기적 관점에서 고세율·고가격 정책기조를 유지하는 것이 필요하다. 셋째, 재량적 세율조정을 통한 담배가격 인상은 한계가 있으므로 교정세로서의 기능에 충실하고 조세의 중립성 훼손을 줄일 수 있는 대안을 강구하여야 한다.

이러한 본 연구의 기본방향을 기초로 지방담배세와 국가담배세 모두에 물가연동제를 적용하는 방식으로 세 가지의 대안을 제시하였으며, 그 중 대안3($k=4\%$, $\rho=1$, $\alpha=2\%$)이 본 연구의 기본방향에 가장 잘 부합하는 것으로 나타났다. 물론 대안3을 적용하는 경우 현행과 마찬가지로 세부담의 역진성이 심화되는 것으로 나타났지만, 담배와 같은 비권장재에 대한 과세에 있어서는 형평성 제고를 통한 사회적 후생 제고보다는 소비 억제를 통한 사회적 후생증진 효과, 즉 과세의 효율성이 훨씬 더 중요하다고 할 수 있다. 오히려 물가연동을 통하여 담배세를 인상하는 것은 Down trading을 제한함으로써 경제력이 약한 저소득층과 청소년층에 대하여 긍정적인 금연 효과를 기대할 수 있는 정책이라고 할 수 있다.

한편, 대안3을 적용한 결과와 최근의 설문조사 결과에서 나타난 금연의향가격을 기초로 할 때, 현재 1갑당 2,500원인 담뱃값은 3,900원 정도로 인상하고, 이를 추후 물가연동제 도입시 당해 담배가격의 기초가액으로 삼는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

본 연구의 결과가 현행의 담배소비세와 관련한 제문제점을 개선하고 보다 합리적인 개선방안을 강구하는데 조금이나마 기여할 수 있기를 기대해 본다.

<주제어> 지방담배세, 국가담배세, 재량적 세율조정, 종량세 과세체계, 교정세, 물가연동제

* 협성대학교 세무회계학과 부교수, jangky@uhs.ac.kr, 031-299-0865

I. 서 론

2011년 상반기 기준 우리나라의 성인 흡연율은 20.2%수준으로 성별로는 남성흡연율이 39.0%, 여성흡연율은 1.8%수준이다. 2007년 이후 남성과 여성의 흡연율은 모두 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으나, 20대 이하 청소년의 흡연율은 남성의 경우 40.5%로 3,40대 흡연율 다음으로 높았고, 여성의 경우에는 3.6%로 모든 연령대에서 가장 높은 흡연율을 보이고 있다. 이는 흡연억제의 주된 정책타겟을 여성과 청소년층에 집중할 필요가 있음을 보여주는 것이다. 또한 처음으로 담배 한 대를 다 피운 시기는 평균 20.6세로 2010년12월 대비 0.5세 낮아졌으며, 하루 한 개비 이상 규칙적인 흡연을 시작한 연령은 21.2세로 나타나 최초 흡연 이후 6개월 이내에 흡연 습관화 경향을 보인다는 사실에서도 이를 확인할 수 있다(보건복지부 보도자료 2011.7, 7~8).

담배 소비는 외부불경제를 수반하는 대표적인 재화로서 2007년 현재 우리나라의 흡연으로 인한 사회경제적 비용은 약 5조 6천억원으로 추계되고 있다. 흡연에 따른 외부불경제 축소를 목적으로 세계 각국은 죄악세(sin tax) 또는 소비억제적 조세(sumptuary tax)로서의 담배관련 세제의 기능을 강화하는 추세에 있으며, 비가격정책(규제정책)과 함께 고세율 부과를 통한 고가격 정책¹⁾을 통해 소비억제를 도모하는 것이 일반적이다.²⁾ 특히 EU와 호주 및 뉴질랜드의 경우 담배 소비세에 물가연동제를 도입함으로써 실질 세부담과 실질세수를 안정적으로 유지할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다.

우리나라는 EU국가와 비교해 볼 때 담배소비는 최고수준이지만, 소비자 판매가격 및 판매가격 대비 담배관련 세부담의 비중은 최저수준을 보이고 있다. 담배가격의 인상이 거론될 때마다 담배의 가격 및 소득탄력성이 낮아 세율인상을 통한 가격인상에도 불구하고 소비감소 효과가 작으며, 따라서 소비억제는 세율인상의 명분일 뿐 궁극적으로는 세수증대가 목적이라는 비판이 제기되어 왔다. 그러나 흡연에 따른 사회적 외부비용의 한계비용이 매우 높기 때문에 소비량 감소효과가 상대적으로 작더라도 소비감소로 인한 한계외부비용의 감소효과는 소비량 감소율보다 훨씬 크다. 더욱이 소비감소효과의 상당부분이 일반 성인의 감소에 의한 것이라기보다는 저소득

1) 흡연 억제를 위한 정책은 크게 가격정책과 비가격정책(규제정책)으로 나뉘는데, 가격정책이란 담배관련 세금의 인상을 통하여 담배가격을 인상함으로써 담배소비를 억제하는 정책이며, 비가격정책(규제정책)이란 광고규제(anti-AD), 후원규제(sponsorship regulation), 청소년 수요제한 및 판매규제(Youth Access Limitation), 흡연장소규제(Smoke-free-Environment)와 담배정보 및 경고규제(Health information and counter-Advertising)를 통해 흡연을 억제하는 정책을 말한다.

2) 가격정책은 동일비용의 비가격정책에 비해 금연효과가 매우 높아 세계 각국에서 적극적으로 실시되고 있다. 이러한 금연을 위한 가격정책의 성공적인 사례를 보여주는 대표적인 국가가 영국이다. 영국은 1970년대 초 성인흡연율이 50%였으나 최근 절반 수준인 25%대로 하락하였다. 영국에서 지난 30~40여 년 동안의 비교적 긴 기간에 걸쳐 흡연율이 크게 하락한 것은 점진적·단계적인 고세율 정책으로의 전환 및 이를 통한 고가격 정책기조를 꾸준히 견지한 것이 주효하였다는 것이 일반적인 평가이다. 영국의 담배관련 세제에 대하여는 후술하는 내용을 참조할 것.

층과 특히 경제력이 미약한 청소년층에서 이루어진다는 점을 고려할 때, 장기에 걸친 긍정적인 소비감소효과는 점진적·단계적으로 증대된다는 점에서 오랜 시간을 두고 효과를 기대하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 현행 담배관련 세제의 근본적인 개편방안을 논의하고, 아울러 흡연의 사회경제적 비용 감축을 위해서는 과세의 형평성 보다는 효율성 측면에서 담배소비세의 인상이 반드시 필요하다는 점을 전제로, 담배소비세의 점진적·체계적 인상방안을 물가연동제에 기초한 대안을 중심으로 비교·분석한 후, 본 연구의 기본방향에 가장 잘 부합하는 합리적인 대안을 찾아 보고자 한다. 이를 위해 제Ⅱ장에서는 담배관련 재화에 대한 과세의 이론적 배경과 선행연구를 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 우리나라 담배관련 세제의 현황을 파악하고, 그 문제점을 각국 세제와의 비교를 통해 도출하고자 한다. 제Ⅳ장에서는 현행 담배관련 세제의 근본적인 개편을 위한 기본방향을 제시하고, 이러한 기본방향에 따라 본 연구에서 제안된 대안들을 비교·분석한 후, 합리적인 대안을 모색해 보고자 한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 본 연구의 결과를 요약하고 결론을 제시한다.

Ⅱ. 담배관련 재화에 대한 과세의 이론적 배경과 선행연구의 고찰

1. 담배관련 재화에 대한 과세의 이론적 배경³⁾

세계 대부분의 나라에서는 담배·주류·갬블 등에 대해 개별소비세(excise tax)의 형태로 높은 세율의 세금을 매기고 있다. 이들 재화에 대한 과세근거 또는 세율결정의 논리로 제시되고 있는 이론을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, Ramsey의 최적조세론으로 이에 의하면, 조세부과에 따른 초과부담을 최소화하기 위해서는 소비세의 세율을 수요가격탄력성의 역수에 비례하도록 책정하는 것이 효율적이라고 한다. 즉 가격탄력성이 낮은 품목에 높은 세율을 부과하고 탄력성이 높은 품목에 낮은 세율을 부과하는 것이 효율적이며, 이는 조세부과를 통해 경제주체들의 행태가 많이 영향을 받을수록 효율비용이 높음을 의미하기 때문이다.

그러나 Ramsey rule에 따라 소비세를 과세하는 경우에는 효율성 측면에서는 우월할 수 있지만, 조세의 또 다른 원칙인 형평성의 원칙에는 위배될 가능성이 높다. 이는 생활필수품과 기호품(예: 술·담배 등)의 경우에는 가격탄력성이 낮은 경우가 많으며, 이런 경우에 높은 세율을 부과하면 세부담의 역진성이 심화될 가능성이 있기 때문이다. 이에 따라 최적조세론에 의하면 자칫 세부담의 형평성이 저해될 수 있다. 그러나 담배의 경우 수요의 비탄력성으로 인해 세부담의

3) 이하의 내용은 박상원·민희철(2009)의 보고서 내용을 일부 인용하여 요약·정리한 것이다.

역진성이 매우 크지만 형평성 차원에서의 적정성보다는 사회적 외부비용 축소 등과 같은 효율성 측면에서의 과세문제가 더 큰 중요성을 가진다고 할 수 있다.

둘째, 담배는 외부불경제를 수반하므로 외부성 교정을 위해 교정세(Pigouvian tax or corrective tax)⁴⁾를 부과해야 한다는 것이다. 담배의 외부성은 간접흡연으로 타인의 건강을 침해하는 측면과 소비자의 건강악화로 국가의 의료비용의 지출이 증대되고 이에 따라 국가재정의 악화를 초래한다는 측면에서 존재한다고 할 수 있다. 외부성이 있을 때 사회적 손실만큼 조세를 부과하면 사회적 효율이 증진될 뿐만 아니라 국가재정에도 도움이 되므로 이는 매우 강력한 과세명분이 된다.

셋째, 외부성과 같이 다른 사람이 겪는 피해가 아니라 소비자 자신이 지불하는 경제적, 건강상의 비용을 줄이기 위해서는 정부가 이들 재화에 대하여 고세율의 세금을 부과하여 소비를 억제해야만 궁극적으로 소비자의 후생이 증가한다는 온정주의(paternalism)적 견해이다. 이러한 온정주의에 기초한 과세는 외부성 교정과 보완적인 관계에 있다. 교정세는 소비가 다른 사람에게 미치는 영향을 내재화하는 수단인 반면, 온정주의는 소비자 자신의 후생을 증진시키는 방편이기 때문이다.

넷째, 정치경제학적 논리로서 특정 재화에 대한 세율은 소비억제를 통해 이득을 얻는 사람들, 피해를 보는 납세자, 재정지출을 찬성하는 사람들 등의 정치적 역학관계에 의해 결정된다는 것으로, Haavio and Kotakorpi(2007)는 재화소비에 소비자 선호의 시점간 모순(time-inconsistency)이 있는 경우 정치적으로 결정되는 세율은 사회후생을 극대화하는 세율보다 낮을 수 있음을 보였다. 또한 Hoover(2003)는 담배세수로부터 혜택을 보는 집단의 영향력이 큰 주(州)일수록 높은 담배소비세가 부과되고 있음을 보았다.

정치경제학적 논리는 이들 재화에 대한 세율이 어떻게 결정되는지 이해하는데 크게 도움이 되지만, 애초에 왜 이들 재화만 높은 세율을 부과하는지에 대해서는 명확히 설명하지 못한다. 예를 들어 이들 재화 외에 소수 집단에 의해서만 소비되는 재화는 얼마든지 많으며, 소비자나 이해자의 정치력에 의해 세율이 결정된다면, 이들 재화 모두에 대해서도 높은 세율의 세금이 부과되어야 하지만 현실에서는 그렇지 않기 때문이다.

마지막으로, Musgrave(1959)는 가치재라는 개념을 통해 사회적 가치와 개인적 효용의 괴리를 설명하였다. Musgrave에 의하면, 특정한 재화나 행위의 경우에는 한 사회에 속한 구성원은 비록 그 자신의 선호와는 배치되더라도 사회적으로 큰 가치를 부여하는 것을 받아들이는 경향이 있다고 주장하였다. 그리고 이러한 재화를 ‘가치재(merit goods)’라고 명명하였다. 비권장재(demerit goods)는 가치재의 반대개념으로, 사회적으로 낮은 가치를 부여하는 재화가 존재하고, 개별 소비자들은 자신들의 개인적 선호와 배치되더라도 이를 받아들인다는 것이다.

4) 교정세는 자원배분의 왜곡이 존재할 때 사전에 이를 교정하기 위해 부과하는 세금으로 피구세는 교정세의 대표적인 예라고 할 수 있다.

정부는 당해 재화가 가치재인지 비권장재인지에 따라 소비자주권과는 다른 기준에 기초하여 시장균형 이상 혹은 이하로 소비(공급)를 유도하는 경우가 있는데, 이를 위해 가치재에 대해서는 낮은 세율을, 비권장재에 대해서는 높은 세율을 적용하게 되며, 이를 통해 정부는 세수라는 부가적인 혜택을 누릴 수 있다. 왜냐하면 다른 재화에 부과되는 세금과는 달리 이들 재화에 대한 과세는 매우 적은 조세저항만을 일으키기 때문이다.

본 연구에서는 이상에서 살펴본 담배관련 재화에 대한 과세근거 또는 세율결정의 논리 중 과세의 형평성보다는 효율성을 강조하는 Ramsey의 최적소비세론과 외부성 교정을 위한 교정세 부과론을 주된 논리로 삼아 논의를 전개하고자 한다.

2. 선행연구의 고찰

담배소비세와 관련한 선행연구에는 담배가격이 담배소비에 미치는 영향, 즉 담배소비의 가격탄력성을 추정한 연구와 물가연동제를 포함한 과세체계의 개선방안과 관련된 연구로 대별할 수 있다.

담배수요의 가격탄력성과 관련한 연구로는 모수원(2003), 김용익(2003), 김원년·김양중(2005), 김원년·서정화(2005), 이영·나성린(2007), 강동관(2008) 등의 연구가 있다. 이들 연구의 공통적인 결과는 담배가격과 소비량 사이에는 유의한 역(-)의 상관관계가 있으며, 따라서 담배가격 인상이 국내 흡연을 저하할 가져올 수 있다는 것이다. 담배수요의 가격탄력성과 관련한 연구는 본 연구와 직접적으로 관련된 부분이 아니므로 구체적인 연구내용은 열거하지 않기로 한다.

물가연동제를 포함한 과세체계의 개선과 관련한 연구로, 안종범·원윤희·임주영(2008)은 지나치게 가파른 제세부담의 인상은 위조 담배밀수의 유통을 조장할 수 있고, 궁극적으로는 재정수입의 안정성과 예측가능성을 저해할 수 있으므로, 그 대안으로 시뮬레이션 분석을 통하여 정책인상 방안과 물가연동을 통한 인상방안, 30% 조정세율을 적용하여 실제 물가상승률의 1.3배를 인상하는 방안을 제시하고, 이 중 물가와 연동시켜 인상하는 방안이 더 합리적임을 주장하고 있다. 담배관련 제세부담금을 물가와 연동시켜 운영함으로써 매년 일정 수준 상승하는 소비자 물가수준 만큼 재정수입의 증대를 도모할 수 있고 재정수입의 안정성과 예측가능성을 제고함과 동시에 담배관련 제세부담에 관한 소모적인 행정절차와 정치적인 논쟁을 최소화할 수 있다는 점을 그 근거로 제시하고 있다.

성명재(2009)는 우리나라의 담배관련 세제는 사실상 단일종량세 체계로 단위당 명목세율만 규정하고 있어 개별소비세 과세의 실효성이 빠르게 위축되는 등 소비세 본래의 기능이 급속히 약화되고 있는 실정으로, 단일 종량세 체계가 지니는 부작용 해소, 흡연관련 국가정책과 세제의 부조화, 담배관련 제세부담 구조의 적정성 여부 등에 대해 근본적인 개편논의의 필요성을 제기하였다. 담배소비의 억제에 위한 가격체계의 개편방향으로 물가상승에 반비례하여 실질세부담

이 감소하는 문제가 있으므로 종량세율 체계에 물가연동제 도입을 전향적으로 검토할 필요가 있으며, 연동지수로는 CPI보다는 (1인당)경상 GDP 증가율이 소득효과까지 감안할 때 장기적으로도 담배소비세의 실질가치 유지가 가능하므로 바람직하다고 하였다.

안종석(2010)은 종량세율이 현재 수준에서 계속 고정된다면 실질가격의 추가적인 하락에 힘입어 청소년 흡연율의 지속적 상승 및 차세대 흡연 증가로 이어질 것으로 판단되므로, 최소한 담배세액의 실질가치를 현 수준에서 유지하기 위해서라도 종량세액에 물가연동제가 도입되어야 하며, 청소년 흡연 억제 및 차세대 흡연율 하락을 도모하기 위해서는 단기적인 정책효과에 얽매이지 말고 최소한 10~20년 정도, 최장기적으로는 30년 또는 그 이상의 기간을 염두에 두고 가격 정책을 견지하는 것이 바람직하다고 하였다.

전승훈(2010)은 조세정책이 주류와 담배소비에 미치는 효과를 살펴보기 위해 주류와 담배의 수요함수 추정을 통해 주류와 담배 소비의 가격탄력성을 추정하였다. 그 결과 담배와 주류의 경우 소비에 습관성이 있어 가격이 변화할 때 소비조정이 즉각 이루어지지 않고 상대적으로 오랜 기간에 걸쳐 이루어지거나 단기적으로 소비조정이 이루어지더라도 오래지 않아 이전 소비수준으로 회귀하는 현상이 나타났다. 이는 조세정책이 담배와 주류소비를 감소시키는데 효과가 있으나, 그 효과가 안정적으로 나타나는 데에는 일정 정도 시간이 필요함을 시사하는 것이라고 하였다. 따라서 중장기적으로 음주와 흡연으로 인한 사회경제적 비용을 줄이기 위해서는 담배세에 물가연동제가 도입될 필요가 있음을 지적하였다.

신두섭(2010)은 담배소비 억제, 과세의 형평성 및 지방세수의 안정적인 확보를 위한 합리적인 세제 개편의 필요성에 기초하여 현행의 종량세 과세체계인 담배소비세를 대체할 3가지의 대안을 제시하였다. 제1안은 기존의 종량세 체계를 그대로 유지하되, 2005년 이후의 물가상승률을 고려하여 개선하는 방안이고, 제2안은 담배소비세의 역진성 완화를 위해 종량세 과세체계에서 종가세 과세체제로 전환하는 방안이며, 제3안은 종량세와 종가세를 혼합한 안으로, 제2안은 저소득층의 담배소비를 오히려 촉진하는 문제가 발생할 수 있어 채택하기 어려울 수 있어 제1안과 제3안의 채택 여부를 신중히 검토할 필요가 있음을 지적하고 있다.

본 연구는 현행 담배소비세에 부가되고 있는 각종 제세부담금을 통합 또는 폐지하여 지방담배세와 국가담배세로 이원화하고, 여기에 선행연구에서 검토된 바 있는 물가연동제안과 호주에서 적용하고 있는 물가연동제안 등 세 가지의 물가연동방식을 적용시켜 1989년 담배소비세가 지방세로 도입된 이후부터 2011년까지의 세율변화 추이를 비교·분석한 후, 세 가지 대안 중 본 연구의 기본방향에 가장 잘 부합하는 합리적인 대안을 찾아보고자 한다. 아울러 선택된 대안에 따른 담배세율을 기초로 현재의 담배가격이 어느 정도 인상되어야 하는지를 추산해 보고자 한다. 이러한 점들에서 본 연구는 선행연구와 차이가 있다고 할 수 있다.

Ⅲ. 담배소비 억제를 위한 조세제도의 현황 및 문제점

1. 담배관련 세제의 현황 및 문제점

담배소비세는 1989년 안정적인 지방재정의 확충을 위해 지방세로 도입되어 현재 시(특별시, 광역시 포함)·군세로 운영되고 있다. 담배소비세의 과세대상이 되는 담배는 ① 흡연용 제조담배(제1종 쥘런, 제2종 파이프담배, 제3종 엽쥘런, 제4종 각련, 제5종 전자담배), ② 씹는 담배, ③ 냄새맡는 담배로 구분할 수 있다. 현행 담배소비세의 과세체계는 담배의 개비수, 중량 또는 니코틴 용액의 양을 과세표준으로 하는 종량세 방식이다. 이하 본 연구에서 제시되는 자료와 내용은 특별한 언급이 없는 한 흡연용 제조담배 중 가장 대중적인 소비품목인 제1종 쥘런을 대상으로 하고 있음을 밝혀둔다.

〈표 1〉 담배관련 제세부담금 및 가격구조의 변천과정

(단위 : 원/갑)

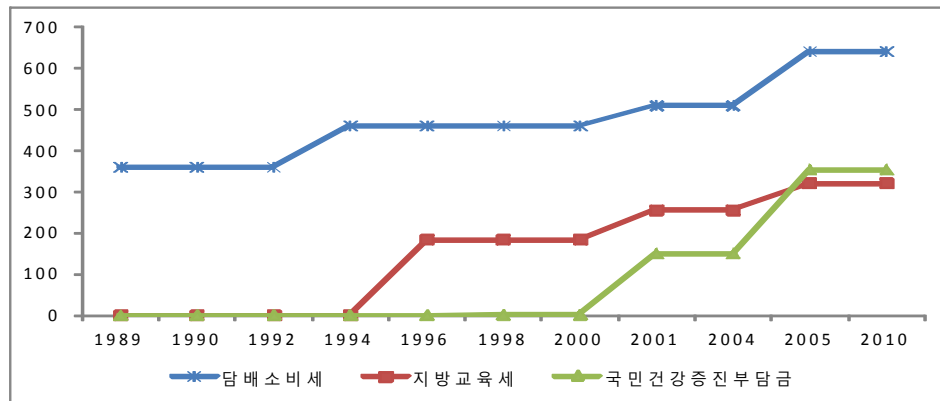
구 분	1989.1.1 ~	1994.1.1 ~	1996.7 ~	1997.5 ~	1999.1 ~	2001.1 ~	2002.1 ~	2002.2 ~	2005.1 ~	2008.1 ~
담배소비세	360	460	460	460	460	510	510	510	641	641
지방교육세			184	184	184	255	255	255	320.5	320.5
공익사업 부담금		20								
폐기물 부담금			4	4	4	4	4	4	7	7
국민건강 증진부담금				2	2	2	2	150	354	354
연초생산 안정화기금							10	10	15	
소 계	360	480	648	650	650	771	781	929	1,337.5	1,322.5
부가가치세					100	118.2	118.2	136.4	227.27	227.27
총 계	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

1. 부가가치세를 제외한 모든 세율은 갑당 정액임

2. 부가가치세는 공급가의 10%

자료 : KT&G

〈그림 1〉 담배소비세, 지방교육세, 국민건강증진부담금 추이



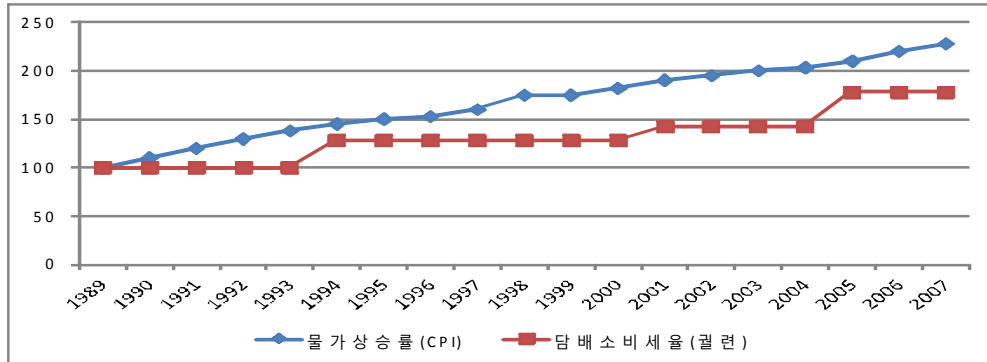
<표 1>과 <그림 1>은 담배관련 제세공과금의 세율추이를 보여주고 있다. 우리나라의 담배관련 세금은 종량세 방식을 취하고 있으며, 1989년 담배소비세가 도입된 이후 종량세율은 매우 불연속적으로 변화해 왔다. 이는 애초에 세부담이 최적조세론이나 외부성 교정 등과 같은 효율성 관점에서 결정된 것이 아니라 재정적 필요와 수혜자의 영향력에 의해 조정되었기 때문이다. 이러한 세율변화는 시장의 기능에 왜곡을 주어 담배가격이 수요/공급에 의해 자연스럽게 형성되는 것이 아니라 세율정책에 의해 결정되게 된다.

담배관련 제세공과금은 1994년, 2001년, 2005년에 급격한 상승을 보였다. 부가세인 지방교육세 역시 담배소비세의 세율인상에 따라 같은 시기에 상승하였다. 담배소비세와 국민건강증진부담금은 성격이 다름에도 불구하고 유사한 시기에 대폭 인상되었다. 그 결과 전체 제세공과금은 4~5년에 한번씩 큰 폭으로 오르는 모습을 보이고 있다. 만약 정부가 세율을 외부효과만큼 부과하고 있고 외부손실의 실질가치가 크게 변동하지 않는다면, 세율은 물가상승률과 유사하게 인상되었어야 한다. 그런데 현실에서 세율이 불연속적으로 급격한 변화를 보인 것은 세율이 외부효과라는 경제적 요인보다는 기타 요인을 반영하고 있기 때문이다. 즉 물가상승/비용증가 등의 세율인상요인이 반대여론에 의해 억눌려져 있다가 한꺼번에 나타났던 것이다. 임병인(2010)은 <그림 2>를 통해 정부가 그 동안 수차례 담배소비세율을 인상하였음에도 불구하고 여전히 명목 종량세율이 사회적인 한계 피해액에 미치지 못하고 있음을 지적하고 있다.

결국 담배소비와 같은 외부불경제를 유발하는 경제행위에 부과되는 종량세에 대해 물가조정이 원활하지 않을 경우, 중·장기적으로 외부성의 내부화기능을 상실하게 되어 담배소비세의 존재이유를 상실하게 된다는 것이다.

세제상 세율이 정률이 아닌 일정한 금액이나 구간, 한도 등으로 규정된 정액요소로 정해진 경우에는 물가가 변동할 때 해당 요소의 실질가치가 변하기 때문에 실효세부담이 영향을 받는다.

〈그림 2〉 물가상승률과 담배소비세율 추이



일반적으로 종량세율체계를 가진 소비세의 경우에는 물가변동에 따른 물가효과를 세율에 적절히 반영해 주어야만 실효세율의 가치를 유지할 수 있다. 만약 세율을 적절히 조정해 주지 않으면 물가상승시에 실효세부담이 감소하게 되는 결과를 초래한다. 이러한 경우 명목세율이 바뀌지 않았으므로 법제상·규정상으로는 흔히 이를 감세로 인식하지 않는 것이 일반적이나 경제학적 관점에서 본다면 세율은 일정하지만 종량세액의 실질가치가 작아지는 만큼 실질적 의미에서는 감세의 효과를 나타낸다고 할 수 있다(성명재·박상원 2008, 39-40).

물가변동에 따른 실질세부담의 변동효과를 중화시킴으로써 실질소득의 변동에 의해서만 실효세부담률이 변화하고 실질소득의 변동이 수반되지 않는 명목소득의 증감에 대해서는 실효세부담률을 일정하게 유지시켜 주는 방법에는 재량적 세제개편을 통한 방법과 연동제를 통한 방법이 있다.⁵⁾ 전자는 매년 또는 수년에 한 번 또는 그 이상 과세환경에 대응하여 각종 공제 및 세율체계 등을 개편하는 것이고 후자는 정책적 요소의 일부 또는 전부를 특정한 연동지수에 연동하여 구간·한도 등의 명목액을 매년(또는 과세기간) 또는 수년에 한 번씩 주기적으로 조정해 주는 방법이다.

어떤 것이 더 우월한 것인지의 여부를 일률적으로 판단할 수 있는 기준은 없으나, 재량적 세제개편의 경우에는 물가상승에 의한 실질세부담의 증가를 완화하기 위한 세부담 조정이 적시에 적절한 수준으로 이루어진다는 보장이 어렵다. 반면에 정치적 고려나 이해관계에 따라 물가효과와 상관없이 세제가 개편됨으로써 조세의 중립성이 훼손될 가능성이 높다.

지금까지의 우리나라 담배소비세 과세체계가 바로 이 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 문제는

5) 물론 이들 방법 외에 세율이 물가를 반영하고자 한다면 단지 종량세 체계를 종가세 체계로 전환하면 된다. 하지만 물가를 반영해야 한다는 단점은 있지만 종량세 체계가 가지는 장점, 즉 ① 종가세에 비하여 기업들이 상품의 품질을 향상시킬 유인이 크고, ② 종가세에 비하여 외부성 교정에 유효하며, ③ 세수의 안정적 확보를 가능케 하고, ④ 세무행정적 측면에서 탈세방지에 더 유효하다는 등의 장점도 많이 있기 때문에 소비세의 경우, 대부분의 국가에서는 종량세 체계를 유지하고 있다. 따라서 본 연구에서도 현행의 종량세 체계를 유지한다는 전제하에 그 개선방안을 살펴보고자 한다.

현재처럼 종량세를 유지하면서 불규칙적으로 세율이 조정되는 경우, 얼마만큼이 물가상승에 따른 세율조정인지 혹은 얼마만큼이 실질세부담의 조정인지 명확하게 구분되지 않기 때문에 납세자의 조세저항이 커지고 시장반응이 부자연스러워진다는 점이다. 따라서 현재의 재량적 세율조정이 가지는 문제점들을 해결하기 위해서는 명시적인 물가연동제 도입을 고려할 필요가 있다고 판단된다.

담배관련 조세는 특정한 사업에 미리 배정되는 목적세라는 특징도 가지고 있다. 지방교육세는 물론이고 담배소비세 세수의 일정비율(45%)도 모두 지방자치단체 교육비 특별회계에 귀속되도록 법으로 정해져 있다. 문제는 담배소비와 교육이 특별한 연관성을 찾기 어렵다는 점이다(김상겸 2008, 115). 담배소비가 늘어나는 것이 교육재원 필요성의 증가를 의미하는 것도 아니며, 담배관련 세수가 줄어든다고 해서 교육투자가 불필요해지는 것도 아니기 때문이다. 따라서 부족한 교육재원을 담배관련 세수로 손쉽게 충당하고 있다는 해석이 가능하다. 또한 국민들의 담배소비로부터 정부만 이득을 얻고 있다는 비판을 교육이라는 재원활용을 통해 중화하고자 하는 의도로도 해석할 수 있다.

담배관련 세부담은 조세에 비해 상대적으로 부담금의 비중이 높다는 특징도 가지고 있다. 2011년 현재 20개비 한 갑당 제세공과금(부가가치세 제외)은 1,322.5원이며, 이 가운데 361원이 각종 부담금으로 제세공과금 전체의 27.3%를 차지하고 있다. 조세와 부담금은 세부담 측면에서는 동일하지만 세율형성과 조정에 있어서는 실질적인 차이를 가진다.

조세는 세제 개편시부터 국회의 엄격한 심사를 통해 그 부담이 상대적으로 강하게 통제되는 반면, 부담금은 재원의 사용으로부터 혜택을 누리는 집단에 보다 많이 의존하는 경향이 있다. 따라서 부담금의 비중이 높을수록 전체 세부담이 수혜집단의 정치적 영향력과 특정분야의 재정적 필요성에 의해 결정될 소지가 많다. 2007년 기금존치평가보고서에서도 지적하고 있듯이, 국민건강증진부담금의 건강증진사업은 폐암과 같은 담배관련 질병의 피해자만을 위한 것이 아니라 전 국민을 대상으로 하기 때문에 원인자부담원칙에 정확히 부합한다고 보기 어렵고, 더욱이 건강에 유해한 식품이나 재화 중에서 오직 담배에만 부담금을 부과하고 있기 때문에 형평성 차원에서 문제가 제기될 수 있다(박상원·민희철 2009, 97). 폐기물부담금은 담배가 발생시키는 환경적 위해를 감안하여 부과되는 일종의 환경세적 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 향후 세제개편시 담배의 환경적인 측면을 강조할 필요는 있지만, 이를 부담금 등의 준조세성 공과금의 형태로 유지해야 하는지에 대해서는 다시 한 번 고민할 필요가 있다.

담배소비세가 지방세라는 특징도 흥미롭다. 외국처럼 중앙정부, 주정부, 지방정부 등이 각각 담배소비에 세금을 부과하는 경우는 많지만, 우리나라의 경우처럼 국세부분이 전혀 없고 모두 지방세인 경우는 매우 드물다. 이는 특별한 경제적·조세 이론적인 정당성을 가지고 있기 보다는 과거에 지방재정의 보전 차원에서 지방세로 설정한 유산을 여전히 가지고 있는 것이라고 할 수 있다. 1991년 지방세 수입의 20.5%에 달하는 높은 세수비중을 차지하던 담배소비세의 전체 지방세 수입 대비 세수비중은 2010년 현재 5.8%로 점차 감소하는 추세에 있으나, 그 비율은 일

정 부분 유지하고 있는 상황이다.

<표 2>의 시군세 변이계수⁶⁾에서 보는 것처럼, 특히 기초자치단체의 경우 담배소비세는 자동차세와 같이 시군세 세목 중 변이계수가 가장 낮은 수준인 1.11을 보이고 있는데, 이는 담배소비세 세목의 보편성이 매우 높다는 것을 의미하며, 기초자치단체의 지방재정 확충에 있어서 매우 중요한 위치에 있음을 보여주는 것이다(신두섭 2010, 250-251). 따라서 담배소비세제의 개편에 있어서 지방자치단체의 재정에 미치는 영향을 충분히 고려한 과세권 배분논의가 이루어져야 할 것이다.

〈표 2〉 시군세의 변이계수

구 분	표준편차	평 균	변이계수
주민세	74,475,590	35,187,040	2.1166
자동차세	12,136,242	11,253,902	1.0784
담배소비세	11,258,442	10,130,007	1.1114
주행세	13,448,605	11,131,698	1.2081
도시계획세	15,651,398	9,408,572	1.6635
재산세	23,136,303	16,256,461	1.4232
사업소세	6,215,590	3,446,123	1.8036

2. 담배관련 세제의 국제비교

담배소비세는 국가마다 과세주체에 차이가 있고, 세율 적용에 있어서도 종량세 혹은 증가세 또는 혼합세 형태를 취하는 경우가 있으며, 세율조정도 재량적 세율조정방법을 취하는 국가와 물가지수에 따른 연동제를 실시하는 나라 등 그 유형이 국가마다 상이하다.

미국의 담배세는 연방단위에서의 담배세와 주단위에서의 담배세로 나누어진다. 연방담배세는 단일의 종량세율이 적용되며, 주담배세는 주별로 세율이 다르고 종량세와 증가세의 혼합세 형태를 띠고 있다. 종량세의 세율조정은 부정기적으로 이루어지며 물가연동제는 실시되고 있지 않다. 미국은 2009년 4월 연방담배세의 세율을 종전의 \$0.39에서 \$1.01로 대폭 인상하였다. 늘어난 재원으로 빈곤층자녀 대상의 건강보험 지원 프로그램(SCHIP)에 지원하고 있다. 각 주에서 부과하는 세금과 담배제조사의 가격 인상분을 더하면, \$5였던 담뱃값이 최고 \$9로 상승되었다. 오바마 대통령은 2009년 6월 22일 ‘가족흡연 예방 및 담배규제법’에 서명하여 식품의약품안전청

6) 여러 집단 간의 산포도를 비교할 때 사용하는 것이 변이계수(변동계수, coefficient of variance)이다. 변이계수는 표준편차를 평균으로 나눈 값으로, 평균치가 다른 집단이나 단위가 다른 집단의 산포도를 비교할 때 사용되며, 이 계수가 작을수록 평균치 가까이에 분포하고 있음을 의미한다.

(FDA)에 담배의 광고와 판매, 제조에 대해 엄격한 제한을 두는 권한을 부여한 바 있다.

일본의 담배소비세는 국세로서 담배세와 담배특별세가 있고 지방세로 지방담배세가 있다 종량세의 형태를 취하고 있으며, 미국의 경우처럼 세율조정은 부정기적으로 이루어지며 물가연동제는 실시되고 있지 않다. 일본의 경우 지난 10여년 이상 물가상승률이 거의 0에 가까웠기 때문에 종량세율의 조정 필요성이 매우 작았으나, 누적된 실효세율 감소분에 대한 보전압력 해소를 위해 2006년 7월 세율을 인상한 데 이어, 국민건강 관점에서 담배소비를 억제하기 위해 2010년 10월 1일에는 담배에 관한 세금을 40% 대폭 인상하는 세재개편을 단행한 바 있다.

EU의 경우 조세조화(tax harmonization)의 일환으로 각 회원국에 일정한 범위 내에서 종량세·종가세의 혼합체계를 지닌 담배소비세를 부과할 것을 규정하고 있다. 영국의 경우 담배소비세는 국세로서 1991년부터 2000년까지는 ‘Tax escalator’⁷⁾를 통하여 매년 담배관련 조세 및 부담금을 인상하였으나, 2001년 이후부터는 기존의 ‘Tax escalator’를 포기하고 소비자물가지수를 기준으로 그 인상 폭을 결정하는 물가연동제를 실시하고 있다. 영국정부가 ‘Tax escalator’를 포기한 이유는 일부 소비자들이 저가 담배로 돌아서고, 과중한 담배세 부담으로 불법적인 밀수입이 급증함에 따라 국가 세수 손실이 증가하였기 때문이다. 영국은 담배소비세의 인상률에 관련된 공식적인 규정은 존재하지 않으며 인플레이션의 예측은 다음 회계연도의 3·4분기 RPI(Retail Price Index)를 참고하여 예산보고서에 미리 공시하고 있다. 물가연동제 실시 이후 세수의 안정적인 추세가 유지되었고 밀수의 증가추세도 크게 둔화된 것으로 나타났다(안종범 외 2008, 7-9).

호주의 담배소비세는 연방세로서 종량세 과세체계와 물가연동제가 적용되고 있다. 호주의 물가연동제는 1983년 8월 최초로 도입되어, 이후 6개월 단위로 소비자물가지수(CPI)의 변동과 연계하여 매년 2월 및 8월에 자동적으로 조정하고 있다. 물가연동제에 따른 담배소비세 인상률에 대한 공식적인 규정이 존재하지 않는 영국과는 달리, 호주는 “EXCISE TARIFF ACT 1921” 제 6A조에 따라 담배소비세에 대한 세율을 조정하고 있다. 물가연동제 도입 이전에는 담배소비세율이 우리나라와 같이 4년에 한 번씩 큰 폭으로 인상되었으나, 물가연동제 도입 이후에는 연속적으로 완만하게 인상됨으로써 세수의 안정성과 예측가능성을 제고하였다.

뉴질랜드의 담배소비세는 국세로서 종량세 과세체계를 취하고 있으며, 1990년부터는 담배 제품의 세율 인상시 소비자물가지수에 연동하는 물가연동제를 채택하고 있다. 물가연동제는 직전 연도 9월까지 12개월간의 CPI 변동분을 반영하여 1년에 한 차례 조정이 이루어진다. 뉴질랜드의 종량세 과세체계와 물가연동제 정책은 담배산업과 정부에 인상률과 인상시기에 대한 불확실성을 제거하였으며, 정부의 세수입 증대와 국민건강증진에 이바지한 것으로 평가되고 있다.

우리나라의 담배관련 제세공과금과 가격구조를 미국, 일본, EU 등과 비교해 보면 <표 3>과 같다.

7) 소비자물가지수(CPI)를 기준으로 고정된 비율만큼 담배소비세율을 인상하는 방식을 말한다.

〈표 3〉 담배관련 제세공과금 및 가격구조의 국제비교(2009년 6월 1일 기준)

(단위 : 유로/갑, 센트/갑, 엔/갑, 원/갑, %)

국 가	담배소비세			일반소비세			세금계 (D)	이윤 포함 원가 (E)	소매 가격 (F)	상대 가격 (한국=1)	A/F (%)	(A+B) /F(%)	(A+B +C) /F(%)
	총량세 (A)	증가세		세액 (C)	세율(%)								
		세액(B)	B/F		C/F	C/E							
아일랜드	3.67	1.54	18.25	1.50	17.70	21.5	6.71	1.74	8.45	5.99	43.4	61.7	79.4
영국	2.54	1.56	24.00	0.85	13.04	15	4.95	1.55	6.50	4.61	39.1	63.1	76.1
프랑스	0.32	3.07	57.97	0.87	16.39	19.6	4.26	1.04	5.30	3.76	6.0	64.0	80.4
독일	1.65	1.23	24.66	0.80	15.97	19	3.69	1.31	5.00	3.55	33.1	57.7	73.7
네덜란드	1.74	0.00	20.87	0.76	15.97	19	3.49	1.25	4.74	3.36	36.8	57.7	73.7
벨기에	0.32	2.43	52.41	0.80	17.36	21	3.55	1.08	4.63	3.28	6.9	59.3	76.6
스웨덴	0.59	1.81	39.20	0.93	20.00	25	3.33	1.30	4.63	3.28	12.7	51.9	71.9
덴마크	1.71	0.60	13.61	0.89	20.00	25	3.20	1.23	4.43	3.14	38.6	52.2	72.2
핀란드	0.30	2.29	52.00	0.79	18.03	22	3.38	1.02	4.40	3.12	6.9	58.9	76.9
오스트리아	0.53	1.55	43.00	0.60	16.67	20	2.68	0.92	3.60	2.55	14.8	57.8	74.5
이탈리아	0.14	1.97	54.74	0.60	16.67	20	2.71	0.89	3.60	2.55	3.8	58.5	75.2
몰타	0.44	1.75	48.70	0.55	15.25	18	2.74	0.86	3.59	2.55	12.2	60.9	76.2
룩셈부르크	0.31	1.63	47.44	0.45	13.04	15	2.39	1.05	3.44	2.44	8.9	56.4	69.4
포르투갈	1.31	0.78	23.00	0.57	16.67	20	2.66	0.74	3.40	2.41	38.6	61.6	78.3
그리스	0.11	1.61	53.83	0.48	15.97	19	2.20	0.80	3.00	2.13	3.7	57.5	73.5
키프러스	0.41	1.25	44.50	0.37	13.04	15	2.03	0.79	2.82	2.00	14.5	59.0	72.1
스페인	0.16	1.51	57.00	0.37	13.79	16	2.04	0.61	2.65	1.88	6.2	63.2	77.0
슬로베니아	0.35	1.03	43.65	0.39	16.67	20	1.77	0.58	2.35	1.67	15.1	58.7	75.4
체코	0.79	0.62	28.00	0.35	15.97	19	1.76	0.45	2.21	1.57	35.5	63.5	79.5
헝가리	0.62	0.60	28.30	0.35	16.67	20	1.57	0.55	2.12	1.50	29.1	57.4	74.1
슬로바키아	1.05	0.50	24.00	0.33	15.97	19	1.89	0.21	2.10	1.49	50.0	74.0	90.0
라트비아	0.64	0.72	34.50	0.36	17.36	21	1.72	0.37	2.09	1.48	30.4	64.9	82.3
에스토니아	0.64	0.64	31.00	0.31	15.25	18	1.59	0.47	2.06	1.46	31.1	62.1	77.3
불가리아	0.48	0.83	40.50	0.34	16.67	20	1.65	0.39	2.04	1.45	23.8	64.3	80.9
폴란드	0.49	0.74	41.32	0.32	18.03	22	1.55	0.23	1.79	1.27	27.5	68.9	86.9
루마니아	0.64	0.40	23.00	0.28	15.97	19	1.32	0.43	1.75	1.24	36.4	59.4	75.4
리투아니아	0.46	0.35	20.00	0.28	15.97	19	1.08	0.66	1.74	1.23	26.3	46.3	62.3
미국(유로)	0.95			0.17	5.66	6	1.11	1.81	2.92	2.07	32.4	32.4	38.0
일본(유로)	1.17			0.10	4.76	5	1.27	0.74	2.01	1.43	58.5	58.5	63.2
한국(유로)	0.74			0.13	9.09	10	0.87	0.53	1.41	1	52.9	52.9	62.0
미국(센트)	127.10			22.22	5.66	6	149.32	243.28	392.6	—	32.4	32.4	38.0
일본(엔)	157.84			12.86	4.76	5	170.70	99.30	270	—	58.5	58.5	63.2
한국(원)	1322.5			227.27	9.09	10	1549.77	950.43	2,500	—	52.9	52.9	62.0

주1) 미국의 주 판매세는 6%로 가정(2007년 6월 30일 기준)

2) 유럽 각국은 유로단위로 단위 통일

3) 한국의 종량세액은 담배소비세, 교육세, 국민건강증진부담금, 폐기물부담금을 합산한 금액

4) 중국은 종가세 체계로 36% 또는 56%(1갑당 7원 이상 제품)의 세율이 적용

자료 : 영국 담배 제조사협회, 기획재정부, Orzechowski & Walker(2007), 성명재(2009)의 보고서 p.7의 자료에서 재인용함

미국, 일본 EU 등과 비교해 볼 때, 담배의 국내판매가격, 총소비세 부담액, 판매가격 대비 총소비세 비중 가운데 모든 부문에서 우리나라가 최저임을 알 수 있다. 글로벌 금융위기 이후 많은 나라에서는 재정적자 축소방안으로 담배세를 인상하고 있다. 2010년만 보더라도 호주, 미국, 독일, 일본 등이 담배세를 인상하였다. 호주정부의 경우 2010년 4월 말 담배세를 25% 인상하였으며, 미국의 경우 2009년 14개 주와 워싱턴 D.C가 담배세를 인상한데 이어 2010년에도 유타주(갑당 69.5센트에서 1.7달러로 인상), 뉴멕시코주(갑당 75센트 인상), 뉴욕주(갑당 2.75달러에서 4.35달러로 인상) 등에서 담배세를 인상한 바 있다. 특히 미국의 경우 소매가격 대비 세부담 비중이 우리나라보다 현저히 낮지만, 절대세액과 담배 판매가격은 우리나라보다 현저히 높다는 사실에 주목하여야 한다. 2010년 11월 독일 연방내각도 2015년까지 매년 담배 1갑당 4센트에서 8센트까지 담배세를 인상하는 방안을 결의하였으며, 일본 역시 2010년 10월 담배소비세를 40% 인상하였다.

더욱이 <표 3>에서 볼 수 있는 것처럼, 우리나라의 담배가격은 동구권보다도 낮은 수준이어서 조속한 인상조정이 필요한 상황이다.

3. 흡연의 사회경제적 비용

흡연으로 인한 비용은 비용의 귀속주체에 따라 사적비용과 사회적 비용으로 구분할 수 있다. 사적비용은 담배 소비자가 부담하는 비용으로 직접비용과 간접비용 중 소비자 당사자에게 귀속되는 생산성 및 노동력 저하로 인한 소득감소, 질병이나 사고 등으로 인해 직접 지불한 의료비용 등의 비용을 일컫는다. 사회적 비용은 사적비용과 흡연으로 인해 발생한 비용이지만 소비자가 부담하지 않는 비용을 포괄하며, 사회적 외부비용(social external costs) 또는 외부효과(externalities)라고 불린다. 사회적 외부비용은 흡연으로 인한 소득감소를 통해 발생한 세수감소, 각종 사고 등에 따라 초래된 의료비용 중 흡연자가 부담하지 않은 부분, 각종 인적·물적 자원손실 등에 따른 비용 등을 포괄한다(성명재·김승래 2006, 32-33).

사회적 비용이 존재하는 경우 시장실패가 발생하고 정부의 정책개입이 필요하게 된다. 경제학 이론에서는 사회적 비용을 가격체계 내에 반영하는 피구후생적 조세(Pigouvian tax)를 부과함으로써 사회적 편익과 사회적 비용을 일치시키는 점에서 균형을 이루게 하여 자원배분의 효율

성을 회복하는 것이 바람직하다고 한다. 따라서 흡연이 유발하는 사회경제적 비용을 추계하는 것은 정책입안을 위한 유용한 정보를 제공해 줄 수 있으며, 관련 정책의 효과성을 평가할 수 있는 준거를 제공해 준다는 점에서 중요한 의미가 있다.

정영호·성명재(2009)는 우리나라의 흡연으로 인한 사회경제적 비용을 추계한 바 있다. <표 4>에 따르면, 흡연의 사회경제적 비용은 뇌혈관질환, 심장질환, 폐암, 구강암, 방광암, 췌장암, 위암 등 흡연으로 인한 질병의 사회경제적 비용 5조 4,600억 원과 간접흡연으로 인한 피해, 담배로 인한 화재 등 기타비용 1,790억원을 합해 총 5조 6,390억 원 규모로 추계되었다.

<표 4> 흡연의 사회경제적 비용(2007년 기준)

(단위 : 백만원)

구 분	비용 항목	비 용
흡연으로 인한 질병의 사회경제적 비용	• 진료비	1,425,169
	• 간병비	189,608
	• 교통비	20,334
	• 조기사망에 따른 소득손실비용	3,521,365
	• 작업손실액	303,800
	소 계	5,460,276
기 타	• 간접흡연비용	171,531
	• 담배로 인한 화재의 재산피해액	7,771
	소 계	179,302
총 계		5,639,578

흡연의 외부성을 교정하기 위한 교정조세로서의 담배소비세는 사회경제적 비용을 유발하는 재화의 소비를 최적 수준으로 줄인다는 점에서 효율적이며, 사회경제적 비용을 유발하는 재화의 소비를 줄여서 세부담을 피해 갈 여지가 있다는 점을 고려할 때 형평성 측면에서도 큰 문제를 유발하지 않을 수 있다.⁸⁾ 따라서 효율성과 형평성 측면 모두를 고려할 때, 담배 소비를 억제하여 흡연의 사회경제적 비용을 축소하는 방향으로 담배소비세에 대한 합리적인 개선방안이 마련될 필요가 있다.

8) Ramsey의 최적조세론의 입장에서는 재화의 소비를 줄여서 세부담을 피해가는 것은 효율성 측면에서 바람직하지 않다. 그러나 교정조세의 입장에서는 과세를 통해 재화의 소비를 감소시키는 것은 효율성 측면에서 바람직하다.

IV. 담배소비 억제를 위한 현행 담배관련 세제의 합리적 개선방안

담배소비세의 인상을 통한 담배가격의 인상이 담배소비의 억제에 가장 효과적인 수단임은 국내외의 실증적 연구를 통하여 입증되고 있다. 경제학적 연구에 의하면 담배가격 인상의 효과는 단기간에 비해 장기간에 걸쳐 약 2배의 수요 감소를 초래한다는 사실이 지적되고 있다(세계은행 1999). 담배 수요 감소는 보건의료지출 감소에도 직접적인 영향을 미쳐, 흡연 중단에 따른 질병 발생 감소로 인한 의료비 부담 경감 등 경제적 편익은 약 1조 9천억원으로 추산되고 있다(고려대학교 건강증진사업지원단 2006, 171-172). 특히 청소년의 경우 담배가격의 인상은 흡연중단에도 효과적이지만 흡연시작 자체를 방지하는데 더욱 효과적인 것으로 나타나고 있다. 캐나다의 경우 담배값 인상을 통해 47%에 달하던 청소년 흡연율을 16%로 감소시킬 수 있었다.

세계은행에 따르면 담배가격 인상은 중산층보다 저소득층의 담배소비를 큰 폭으로 감소시키며, 담배소비 감소로 건강이 증진되고 의료비 감소 등으로 인해 저소득층의 소득이 증가한다고 발표한 바 있다. 또한 담배값 인상은 담배소비를 감소시켜 국민의 건강을 증진시켜 노동생산성 증가, 조기사망의 감소, 질병으로 인한 결근을 감소, 의료비 감소 등으로 경제가 지속적으로 성장할 수 있는 동력이 될 수 있다. WHO는 담배가격 인상으로 인한 물가 우려는 국민의 건강을 지키기 위한 보건정책보다 우선할 수 없다는 점을 강조하고 있으며, 담배를 소비자물가지수 항목에서 제외하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 실제로 프랑스, 벨기에 등에서는 담배를 소비자물가지수에서 제외하고 있다(보건복지부 2003, 6).

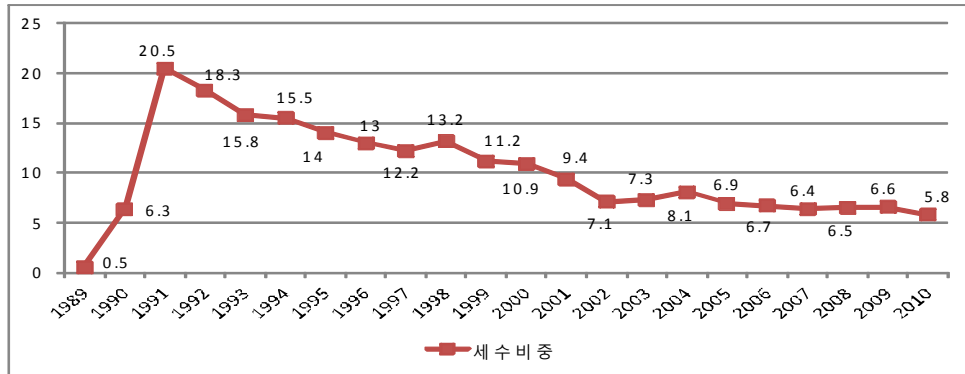
<표 3>에서 보는 것처럼 담배관련 제세공과금의 부담은 우리나라가 최저 수준이고, 담배가격 또한 동구권보다도 낮은 수준으로 나타나고 있어 제세공과금의 부담수준과 담배가격에 대한 재검토가 필요한 시점이다. 중요한 것은 과거와 같은 재량적 세율조정에는 한계가 있다는 점을 인식하고 점진적이고도 체계적인 인상방안을 마련하는 것이다. 본 연구에서는 이러한 인식을 기초로 현행의 종량세 과세체계에 물가연동제를 도입하는 대안을 제시하고자 한다.

1. 기본방향

담배소비세는 도입 당시 지방세 중 세수비중이 가장 높은 세목이었으나, <그림 3>에서 보는 바와 같이 최근 세수비중이 점차 감소추세에 있다. 이는 담배소비세의 과세체계가 종량세로서 단위당 세율이 일정하다는 점, 최근 인구증가율 하락으로 흡연인구의 자연증가율이 함께 하락하였으며, 담배소비도 포화상태에 이르러 담배소비량의 증가추세가 정체 또는 소폭 감소추세를 보이고 있는데 기인하고 있다는 지적도 있다(이영·나성린, 2007, p.154). 담배소비를 통한 지방세수 확충에는 한계가 있음을 알 수 있다.

〈그림 3〉 담배소비세 세수비중 추이

(단위 : %)

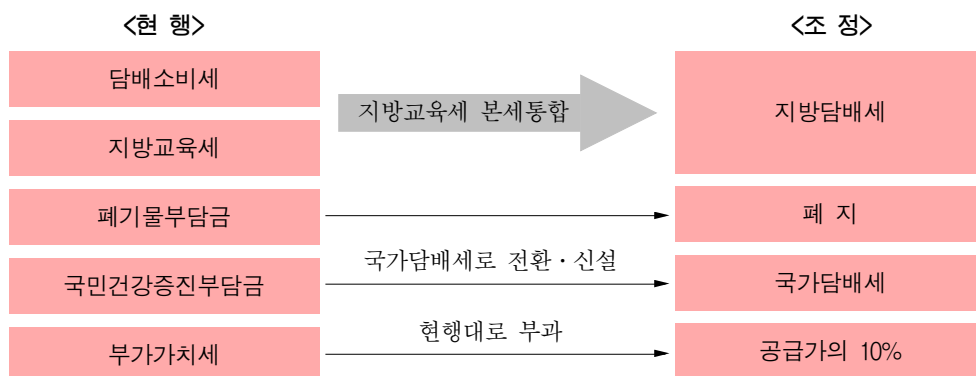


통상적으로 외부효과가 존재하는 경우에는 종가세보다는 종량세 과세체계가 외부성 교정에 더욱 효율적인 것으로 알려져 있으며, 대부분의 선진국에서도 담배소비세에 대해서는 종량세 체계로 과세가 이루어지고 있다. 앞서 살펴 본 바와 같이 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서는 담배분에 대한 종량세율을 매년 물가수준에 연동하여 조정하는 체계를 가지고 있는 특징을 보이고 있다. 국민건강을 위한 담배소비의 억제라는 측면과 열악한 지방재정의 확보라는 측면에서도 담배소비세율의 합리적인 조정을 통한 담배가격의 지속적인 인상이 필요한 이유이다.

본 연구에서는 담배관련 세제의 개선을 위해 다음과 같은 세 가지 기본방향을 제시하고자 한다.

첫째, 현행의 담배관련 과세체계를 <그림 4>와 같이 조정하는 것이 필요하다는 점이다.

〈그림 4〉 담배관련 과세체계의 정비



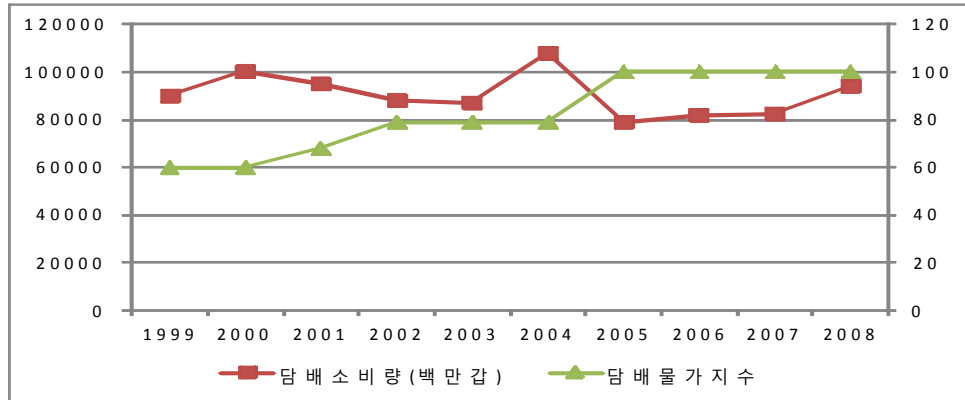
앞서 언급한 바와 같이 현행의 담배관련 과세체계 중 담배소비세분 지방교육세의 경우 수익 자부담원칙과 무관하게 운용되고 있어 세입과 세출의 연계가 충분히 이루어지지 않고 있다. 따

라서 이를 본세에 통합하여 운용하는 것이 바람직하다. 폐기물부담금의 경우 당초의 도입취지와 달리 그 실효성의 측면에서 의문이 제기되고 있으므로 이를 폐지하도록 한다. 국민건강증진 부담금의 경우에는 2006년 부담금 운용 평가단에서 발표한 「부담금 평가」에서 부과의 타당성이 미약하므로 중장기적으로 조세로 전환하는 것이 바람직하다는 의견⁹⁾을 제시하고 있어 담배관련 세제를 운용하고 있는 다른 나라들과 마찬가지로 국가담배세로 흡수·통합¹⁰⁾하여 담배소비 억제제를 위한 국가의 중요한 정책수단으로 활용하는 것이 바람직하다(전승훈 2010, 89). 이하에서는 현행의 담배소비세 과세체계가 아닌 위의 조정안에 따른 과세체계, 즉 지방담배세와 국가담배세의 두 축을 기준으로 논의를 이어가고자 한다.

둘째, 담배소비세 인상과 그로 인한 담배가격 상승을 통한 담배소비 억제정책을 구사할 때에는 단기적 성과에 연연하기 보다는 중장기적 관점에서 고세율·고가격 정책기조를 유지하는 것이 중요하다는 점이다. 이러한 필요성은 우리나라의 담배물가지수와 담배소비량의 추이를 보여주는 <그림 5>를 살펴보면 알 수 있다.

-
- 9) 부담금운용평가단은 국민건강증진부담금은 엄밀한 의미의 수익자부담원칙이 적용되지 않는 부담금으로 향후 담뱃값 인상은 조세의 인상으로 이루어지고, 그 재원은 일반재원으로 운용해야 한다고 제시하고 있다. 또한 현재 국민건강증진기금이 추진하는 공공의료 인프라 구축, 정신보건사업 인프라 구축, 공적 노인요양제도 인프라 구축, 희귀·난치성 질환 치료, 건강생활 실천 지원, 국제보건의료발전재단 설립 등의 사업은 흡연과 직접적인 관계가 없으므로 일반회계로 추진해야 하며, 만일 담배에 부담금을 부과하여 꼬리표를 붙여서 건강관련 사업에 써야 한다면, ‘금연사업과 흡연과 직접적으로 관련되는 질병관련 사업’에 한정해서 운용되어야 하며, 그 규모는 지금까지 그러한 분야의 사업 집행액으로 볼 때 최대 몇 백억 원 수준의 사업이 될 것이라고 제시하고 있다. 이는 2008년 기준 1조 5,486억 원이 부과된 국민건강증진부담금보다 훨씬 적은 규모이다.
- 10) 담배소비라는 하나의 세원에 대하여 국세담배세와 지방담배세를 과세하는 경우 현행 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조의 중복과세금지규정에 위배되는 문제가 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 이 법률을 재검토해 볼 필요가 있다. 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률은 1961년 제정되어 수십 차례 개정되어 현재에 이르고 있다. 이 법률 제정한 목적은 특정 세원에 세부담이 집중되는 것을 막고 세원별로 적정한 세부담 구조를 유지하며, 중앙정부의 조세정책이 지방재정에 직접적으로 영향을 주는 것을 회피하기 위한 것이라고 할 수 있다(원윤희 1998, 47). 그러나 소비억제 목적의 세율 인상이 현행 담배소비세와 같이 지방세로 과세하는 경우에는 기초자치단체가 해당 구역 내의 세원확보를 위해 흡연억제를 도모하기보다는 오히려 흡연 장려를 할 가능성이 있다. 따라서 담배소비의 억제와 국민건강의 증진이라는 정책기능을 고려할 때 국세담배세의 신설을 통하여 그 목적을 달성하는 것이 바람직하며(성명재·김승래 2006, 40), 이러한 필요성에 근거할 때 동일한 과세물건에 대한 중복과세를 금지하고 있는 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조는 완화할 필요가 있다. 실제로 2010년부터 지방세 세목에 추가된 지방소비세와 지방소득세의 경우에도 국세인 부가가치세와 소득세와의 중복과세 문제가 제기되었고, 이러한 문제를 해결하기 위해 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률규정을 개정한 바 있다. 중복과세 문제를 회피하기 위해서는 국세의 세목을 규정하고 있는 국세기본법 제2조 제1호에 국세담배세를 삽입하고 지방세 세목을 규정하고 있는 지방세기본법 제7조 제2항 제4호의 담배소비세를 지방담배세로 변경하며, 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제2조에 국가담배세를, 제3조에 지방담배세를 삽입하면 될 것이다.

〈그림 5〉 우리나라의 담배물가지수와 담배소비량의 추이(1999년~2008년)



자료 : 각 연도 통계청 담배물가지수, 보건복지부 담배반출량 자료

<그림 5>를 보면, 1999년과 2000년에 담배가격이 낮았을 때에는 담배소비량이 증가하였다가 2001년과 2002년의 담배가격 인상으로 담배소비량이 감소하는 경향을 나타내며, 2004년 담배가격의 인상은 사재기 현상을 발생시켜 2004년 담배소비량을 일시적으로 급증시켰으나 다시 2005년에는 급감하는 경향을 보이고 있다. 2005년 이후에는 담배가격의 변화가 없었고 이는 실질가격의 하락을 의미하며 일반적인 소비이론에 따라 담배소비량은 다시 증가하는 것을 알 수 있다. 즉 담배소비세의 인상을 통한 담배가격 인상의 효과는 단기적이며, 지속적인 담배가격 상승이 따르지 않을 때에는 상대적인 가격하락으로 인하여 담배소비가 늘어날 수 있음을 보여주는 것이다.

셋째, 재량적 세율조정을 통한 담배가격 인상은 정치적·외부적 영향으로부터 자유롭지 못한 경우가 많으므로 현행의 담배관련 세제가 사회적 손실을 내재화하는 교정세로서의 기능을 충실히 수행할 수 있도록 하고, 정치적 고려나 이해관계에 따라 물가효과와 상관없이 세제가 개편됨으로써 조세의 중립성이 훼손될 여지를 줄일 수 있는 대안을 강구하여야 한다는 점이다.

2. 물가연동의 대상 및 적용범위

위에서 살펴 본 바와 같이, 본 연구에서는 현행의 담배소비세 과세체계를 담배소비세와 담배소비세에 부가되는 지방교육세를 통합하여 지방담배세로 개편하고, 폐기물부담금제도는 폐지하며, 국민건강증진부담금은 국세담배세로 전환하는 방안을 제시하였다. 이하 본 연구에서 다루고자 하는 물가연동제의 적용대상 및 적용범위 또한 이러한 개편된 담배소비세의 과세체계를 기초로 하고 있으며, 따라서 지방담배세와 국가담배세 모두에 물가연동제를 적용하는 것을 전제로 논의가 전개될 것이다.

3. 대안의 검토

본 연구에서 검토하고자 하는 물가연동제 방식은 다음과 같다.

<대안 1> 기존의 종량세 세율에 다음과 같이 연도별 소비자물가상승율을 단순 반영하는 방법이다.

$$\gamma_t = \gamma_0 (1 + p_{t-1})$$

여기에서, γ_t : t기에 적용할 세율
 p_{t-1} : t-1기의 소비자물가상승률

<대안 2> 호주 연방정부에서 개별소비세 세율에 적용하고 있는 물가연동방식으로, 세율설정 공식은 다음과 같다.

$$\gamma = \gamma' \times \max\left(1, \frac{p_{t-1}}{\max(p_{t-2}, p_{t-3})}\right)$$

여기에서, γ : 이번에 새로 정해지는 세율
 γ' : 지금까지 적용되었던 세율
 $p_{t-1}, p_{t-2}, p_{t-3}$: t-1, t-2, t-3기의 물가지수

호주 연방정부의 개별소비세 세율 관련제도는 ‘Excise 1901’과 ‘Excise Tariff Act 1921’에 명시되어 있는데, 이 중에서 물가연동은 ‘Excise Tariff Act 1921’의 제6A조에서 다루고 있다. 이 규정에 의하면 매년 2월 1일과 8월 1일에 새로운 세율이 정해지며, 물가연동지수는 기본적으로 소비자물가지수(CPI)이고 해당 분기 8개 주정부 수도의 소비자물가를 가중평균하여 사용한다.

<대안 3> 성명재·박상원(2008)의 연구에서 제안된 것으로, 다음의 산식을 적용하여 연동시키는 방식이다.

$$\begin{aligned} \gamma_{2010.7.1} &= \gamma_0 (1 + \alpha) \quad \text{if } k > \frac{p_{2009} - p_0}{p_0} \\ &= \gamma_0 \left(1 + \rho \frac{p_{2009} - p_0}{p_0} + \alpha\right) \quad \text{if } k \leq \frac{p_{2009} - p_0}{p_0} \end{aligned}$$

여기에서, $\gamma_{2010.7.1}$ 은 2010년 7월 1일부터 2011년 6월 30일까지 적용되는 세율을 의미¹¹⁾하며, γ_0 는 지금까지 유지되어 온 세율, p_0 는 최근 세율조정이 있을 때 사용되었던 물가지수를 의미한

11) 물가조정은 1년 단위가 적절하며, 조정시기는 물가지수의 발표시기와 맞추어야 하는데, 우리나라 소비자물가지수의 경우 매월 초에 발표되므로 즉각적인 조정도 가능하지만 통상적으로 연단위의 물가지수를 사용하기 때문에 매년 상반기(예 : 7월 1일) 작년도 물가지수를 이용하여 조정하는 것이 적절한 것으로 보인다(성명재·박상원 2008, 164).

다. α 는 물가조정 이외에 추가적으로 적용되는 세율증가폭을 의미한다. 즉 α 는 매년 재량적으로 결정되는 세율조정이 아니라 일정 기간 동안 고정되어 있으면서 물가연동제와 더불어 공식처럼 적용되는 세율증가폭을 의미한다.

k, p, α 는 정부가 선택할 수 있는 선택변수들이다. k 는 지난 번 조정시기를 기준으로 할 때 물가가 얼마나 상승하면 세율인상이 일어나는가를 결정하는 변수이다. $k=0$ 인 경우 조금만 물가가 상승해도 물가조정이 일어나게 되고, k 가 크면 클수록 물가상승이 많이 되었을 때에만 세율인상이 이루어지게 된다. p 는 물가반영 폭을 나타내는 파라미터이다. $p=1$ 일 경우 물가상승률만큼 정확히 세율이 인상되지만, 1보다 크거나 작을 경우 물가상승률 대비세율인상률도 1보다 크거나 작게 된다. (k, p) 는 정기적으로(예 : 5년에 한번) 검토하여 새롭게 설정하는 것이 바람직하다. (k, p) 를 유지하는 시기가 짧으면 물가연동제의 규칙성과 안정성이 침해될 수 있는 반면, 너무 길면 정책적 판단과 환경변화를 반영하지 못하는 약점이 생긴다.

본 연구에서는 정부가 선택할 수 있는 변수들인 k, p, α 값을 다음과 같이 가정하여 대안3을 세분하여 분석하고자 한다.

- ① $k=4\%, p=1, \alpha=0\%$ 인 경우
- ② $k=4\%, p=1, \alpha=2\%$ 인 경우

k 값의 경우 담배소비세에 대한 종량세 과세가 시작된 1989년부터 2011년까지의 평균물가상승률이 4.7%로 나타나고 있어 이를 반영하여 $k=4\%$ 로 설정한 것이며, 물가반영폭(p)은 물가상승률만큼의 세율인상이 이루어지도록 설정하기 위하여 $p=1$ 로 가정하였다. 물가조정 이외에 추가적으로 적용되는 세율증가폭을 의미하는 α 값은, 금연유도를 위해서는 물가상승률보다 담배소비세 인상을 통한 담배가격 인상률이 더 높아야 효과적이라는 주장(보건복지부 2003, 20)과 현재의 담배에 대한 실질 세부담이 외부성을 충분히 교정하지 못하고 있다는 주장에 그 근거를 두고 있다. ②의 경우는 이러한 주장을 반영하여 물가조정 이외에 매년 2%의 추가적인 세율인상이 이루어지도록 설정한 것이다.

4. 대안의 비교분석

본 연구에서 검토하고자 하는 세 가지 대안을 현행의 종량세 세율과 비교해 보면, <표 5> 및 <그림 6>과 같다.

<표 5>와 <그림 6>에서 보는 것처럼, 물가조정이 없는 현행의 종량세 과세방식은 재량적 세율조정이 있는 시기에만 급격한 상승을 보이다가 그 이후에는 명목세율이 일정한 상태로 유지됨으로써 물가상승에 따른 세부담의 실질가치가 하락하는 결과를 초래한다.

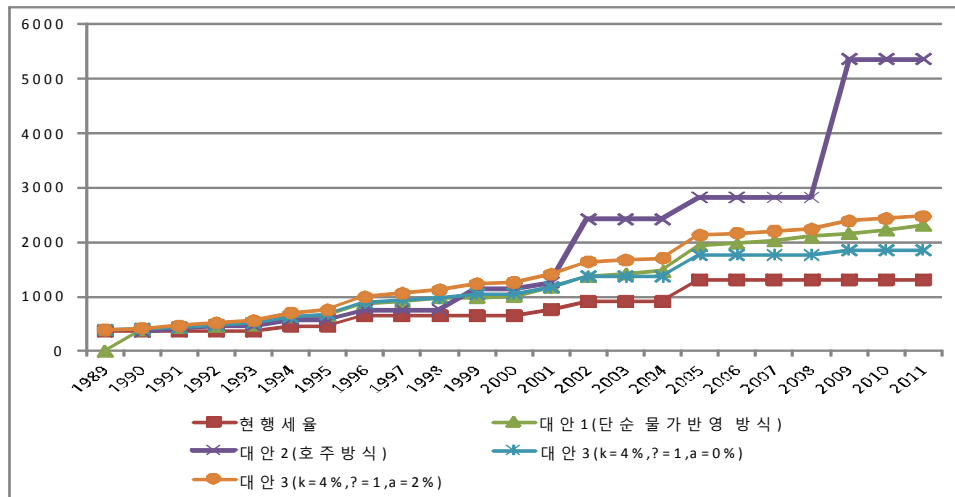
〈표 5〉 대안별 세율 비교*

(단위 : 원)

연도	현행세율			대안1			대안2			대안3					
										$k=4\%, \rho=1, \alpha=0\%$ 인 경우			$k=4\%, \rho=1, \alpha=2\%$ 인 경우		
	지방 담배세	국가 담배세	계	지방 담배세	국가 담배세	계	지방 담배세	국가 담배세	계	지방 담배세	국가 담배세	계	지방 담배세	국가 담배세	계
1989	360		360	—	—	—	—	—	—	386		386	393		393
1990	360		360	391		391	360		360	408		408	423		423
1991	360		360	427		427	432		432	443		443	468		468
1992	360		360	454		454	475		475	484		484	521		521
1993	360		360	476		476	475		475	514		514	563		563
1994	460		460	633		633	575		575	638		638	702		702
1995	460		460	662		662	575		575	679		679	760		760
1996	644		644	870		870	759		759	893		893	993		993
1997	644	2	646	909	2	911	759	2	761	937	2	939	1062	2	1064
1998	644	2	646	977	2	979	759	2	761	978	2	980	1130	2	1132
1999	644	2	646	985	2	987	1139	3	1142	1052	2	1054	1237	2	1240
2000	644	2	646	1007	2	1009	1139	3	1142	1052	2	1054	1262	2	1264
2001	765	2	767	1174	2	1177	1260	3	1263	1173	2	1175	1408	2	1411
2002	765	150	915	1218	155	1372	2268	153	2421	1221	150	1371	1494	150	1645
2003	765	150	915	1260	160	1420	2268	153	2421	1221	150	1371	1524	151	1675
2004	765	150	915	1306	166	1471	2268	153	2421	1221	150	1371	1554	151	1706
2005	962	354	1316	1552	380	1932	2465	357	2822	1418	354	1772	1783	348	2131
2006	962	354	1316	1586	389	1975	2465	357	2822	1418	354	1772	1818	349	2167
2007	962	354	1316	1626	398	2024	2465	357	2822	1418	354	1772	1855	350	2204
2008	962	354	1316	1687	417	2104	2465	357	2822	1418	354	1772	1892	350	2242
2009	962	354	1316	1734	429	2163	4683	679	5362	1485	371	1855	2018	374	2392
2010	962	354	1316	1786	441	2228	4683	679	5362	1485	371	1856	2059	375	2433
2011	962	354	1316	1858	459	2317	4683	679	5362	1485	371	1856	2100	375	2475

* 현행세율과 대안1, 대안2, 대안3의 세율에서 지방담배세는 담배소비세와 지방교육세를 통합한 것이고, 국가담배세는 국민건강증진기금이 전환된 것이며, 폐기물부담금과 연초생산안정화기금은 제외된 값이다.

〈그림 6〉 대안별 세율추이 비교



대안2(호주방식)의 경우, 물가조정에 따른 세율 인상 폭이 지나치게 크게 나타나고 있어 우리나라의 물가연동방식으로 채택하기는 어려울 것으로 보인다.¹²⁾ 물가조정에 따른 세율 인상 폭이 소비자들이 예측가능한 범위를 벗어나게 되면 심각한 조세저항이 야기될 수 있기 때문이다.

대안1과 대안3의 경우, 물가조정에 따른 세율 인상 추이는 매년 비슷하게 안정적으로 점증하는 양상을 보이고 있어 모두 현행의 종량세 과세체계에 적용 가능한 물가연동방식으로 판단된다. 다만, 과거와는 달리 물가가 낮은 수준에서 안정화되어 가고 있고, 흡연으로 인한 사회경제적 비용을 감축시키고 남자 성인보다 담배수요의 가격탄력성이 매우 큰 것으로 나타나고 있는 청소년과 여성의 효과적인 흡연 억제에 위해서는 10년~20년 이상의 장기적인 관점에서 고세율-고가격 정책기조의 수립 및 지속적인 집행이 중요한 것임을 고려할 때, 단순한 물가 조정만이 있는 대안1과 외부성 교정 장치가 없는 대안 3($k=4\%, \rho=1, \alpha=0\%$)보다는 물가 조정 이외에 외부성 교정을 위해 매년 일정 수준의 세율인상이 담보되어 있는 대안3($k=4\%, \rho=1, \alpha=2\%$)이 보다 더 효율적인 방안으로 보인다.

대안1과 대안3($k=4\%, \rho=1, \alpha=0\%$ 또는 $k=4\%, \rho=1, \alpha=2\%$)의 경우, 간헐적이고 급격하게 세율 인상이 이루어 지지 않고 점증적으로 세율 인상이 이루어지게 되어 담뱃값의 일시적 인상에서 소비자들의 반감을 줄일 수 있고, 인플레이션 전체 시 세수증대가 예상되므로 세수의 예측가능성과 안정성을 제고할 수 있어 지방 재정의 안정적 확보에도 기여할 수 있을 것이다. 또한, 세율

12) 호주의 경우에는 매년 두 차례(2월 1일과 8월 1일) 세율조정을 하고 있고, 더욱이 해당 분기 8개 주 정부의 소비자물가를 가중평균하여 사용하기 때문에 본 연구에서 사용된 물가지수 자료와는 성격이 다르다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 자료 입수의 한계로 1년 단위의 물가지수 자료를 사용하여 분석하였다.

개정을 위하여 국회를 거치지 않고 시행령에 규정하면 되므로 개정절차가 용이하며, 특히 대안3($k=4\%$, $\rho=1$, $\alpha=0\%$)의 경우에는 외부성 교정을 위해 물가조정 이외에 매년 추가적인 세율인상이 담보되므로 소비 억제 기능 또한 강화된다는 장점도 있다.¹³⁾

다만, <표 6>에서 보는 것처럼, 물가연동제를 적용함으로써 담배세가 인상되면, 현행의 종량세 과세체계에서와 마찬가지로 저가 담배에 대한 세금의 비중이 고가 담배에 비해 높아져 세부담의 역진성이 여전히 심화되는 것으로 나타났다.

<표 6> 담배가격대별 가격변화와 세부담 비중[대안3($k=4\%$, $\rho=1$, $\alpha=2\%$)인 경우]

담배가격	1900원	2000원	2100원	2200원	2300원	2500원	2800원	3000원	4000원
생산단가	232.05	313.86	395.68	477.5	559.32	722.95	968.41	1132.05	1950.23
지방담배세	2,100	2,100	2,100	2,100	2,100	2,100	2,100	2,100	2,100
국가담배세	375	375	375	375	375	375	375	375	375
유통마진	173	182	191	200	209	227	255	273	364
부가세전	2,880.05	2,970.86	3,061.68	3,152.5	3,243.32	3,424.95	3,698.41	3,880.05	4,789.23
부 가 세	288	297	306	315	324	342	370	388	479
부가세후	3,168.05	3,267.86	3,367.68	3,467.5	3,567.32	3,766.95	4,068.41	4,268.05	5,268.23
적정 소매가격	3,300	3,400	3,500	3,600	3,700	3,900	4,200	4,400	5,400
세금비중*	현행	78.7	75.2	72.1	69.2	66.6	62.0	55.41	42.2
(%)	대안3	87.2	84.8	82.6	80.5	78.5	74.8	69.9	56.1

* 세금비중은 지방담배세와 국가담배세 및 부가가치세의 합이 부가세후 가격에서 차지하는 비율을 의미하며, 생산단가와 유통마진은 일정한 것으로 가정함

그러나 담배에 대한 과세는 형평성 제고를 통한 사회적 후생 제고보다는 소비 억제를 통한 사회적 후생증진 효과, 즉 과세의 효율성이 훨씬 더 크기 때문에 세부담의 역진성 문제는 중요한 고려사항이 아니라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 오히려 세부담의 역진성 완화를 고려한 정책수단의 선택

- 13) 물가연동제 도입시 예상되는 이러한 장점에도 불구하고 주무부처인 행정안전부에서는 다음과 같은 이유를 들어 물가연동형 담배소비세제를 수용할 수 없다고 주장하고 있다(임병인 2010, 26-28). ① 세율등을 시행령에 규정하므로 조세법률주의에 위배, ② 소득세 등 국세와의 정책의 일관성 문제 발생, ③ 물가변동 정도의 예측이 용이하지 않으므로 현행 체제보다 세부담 예측이 더욱 어려워짐, ④ 세율인상에 따른 담배가격 상승으로 인한 물가상승 초래, ⑤ 세부담 증가에 따른 납세자의 조세저항, ⑥ 세율의 복잡성으로 신고납부하는 납세자의 불편 초래
- 14) 성명재·김승래(2006)의 연구에서도 2005년 자료를 기준으로 할 때 담배에 대해 국세의 형태로 세금부담을 100원~400원 인상하는 경우 담배세 부담이 증가하면서 마이너스(-)의 소득재분배 효과의 절대크기가 커지기 때문에 지니계수가 상승하는 것으로 나타났다. 또한 그들은 술과 담배에 대한 과세는 전통적으로 과세의 형평성 보다는 죄악세적인 측면에서 징벌적 조세로서 접근하는 것이 바람직하다고

은 저소득층이나 서민층의 Down trading(저가담배로의 소비 이동)으로 소비를 촉진시키는 효과가 발생하여 정부의 보건정책에 역행하는 결과를 가져올 수도 있다(신두섭 2010, 291). 그렇다면, 일반적으로 저소득층(하위 20%)의 흡연율은 고소득층에 비해 약 2배의 높은 흡연율을 보이고 있고, 청소년의 경우 성인에 비해 담배가격에 3배 더 민감하며(보건복지부 2003, 5-6), 흡연 기간이 짧아 성인에 비해 중독성의 정도가 크지 않기 때문에 흡연감소 효과가 더욱 분명하게 나타날 수 있음을 감안한다면, 물가연동을 통하여 담배세를 인상하는 것은 경제력이 약한 저소득층과 청소년층에 대하여 긍정적인 금연 효과를 기대할 수 있는 정책이라고 할 수 있다.

물가연동형 담배소비세제의 도입과 관련하여 보건복지부는 물가연동 가격인상방안의 필요성은 인정되나, 외국에 비해 현저히 낮은 담배값과 높은 흡연율을 감안할 때, 단기적으로 정책 인상이 선행된 이후 채택할 필요가 있다는 의견을 표명하고 있다(임병인 2010, 28). 문제는 어느 정도의 정책 인상을 할 것인가 하는 것인데, 물가연동제가 도입되기 위해서는 현재의 담배소비세율이 그동안의 물가상승을 충분히 반영하여 매우 합리적으로 결정된 것이라는 가정이 전제되어야 할 것이다. 이러한 가정을 전제로 할 경우 본 연구의 대안3($k=4\%$, $\rho=1$, $\alpha=2\%$)에 따라 추산한 가격이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

<표 6>의 자료를 기초로 물가연동형 담배소비세제가 도입될 경우 기초가액이 될 적정 담배가격을 추산해 볼 수 있다. 현재 가장 대중화되어 있는 1갑당 2,500원인 담배를 예로 들면, 유통마진은 현재 담배 최종 소매가격의 9%로 정해져 있고, 1989년 이후 물가상승에 따른 물가조정이 이루어진 부가세 후의 가격이 3,766.95원임을 감안할 때, 3,900원(생산단가 722.95원+지방담배세 2,100원+국가담배세 375원+유통마진 351원+부가가치세 355원=3,902원)으로 가격을 인상하는 것이 바람직해 보인다. 담배가격대별로 1,400원의 가격인상이 커 보일 수 있으나¹⁵⁾, 최근 흡연자들을 대상으로 실시한 설문조사 결과(한국보건사회연구원 2009, 7), 금연의향가격이 3,862원으로 나타나고 있는 점을 감안해 본다면, 합리적인 가격수준이라고 할 수 있다.¹⁶⁾

하였다(성명재·김승래 2006, 41-49).

- 15) 소비억제를 위해서는 한계소비자들의 부담이 증가하여 소비를 포기하는 사람들의 비중이 증가하고, 계속적인 흡연자의 경우에도 소비를 감축하기 위해서는 기본적으로 가격수준이 부담이 되어야 한다. 따라서 부담증가로 인한 불평은 역으로 정책의 성과를 위해 상당한 정도로 부담을 지워야 정책의 성공을 도모할 수 있음을 시사하는 것이다(안종석외 2010, 251).
- 16) 한국보건사회연구원의 설문조사결과와는 달리 2011년 상반기 흡연실태를 조사한 보건복지부의 설문조사결과에 따르면, 현재 2,500원인 담배의 적정담배가격(평균금연의향가격)은 8,559원으로 나타나고 있다(보건복지부 보도자료 2011.7.20, 14). 흡연율 감소를 위한 담배가격의 급격한 인상은 물가상승압력 등 부작용이 예견되어 바람직하지 않으므로 현실적으로 보건복지부의 설문조사결과 나타난 금연의향가격을 담배가격의 단기적 인상목표액으로 설정하는 것은 어렵다고 판단된다. 따라서 본 연구에서는 한국보건사회연구원의 설문조사결과를 토대로 현행 담배가격의 적정 인상수준을 검토하였다.

V. 결 론

물가 상승을 반영하지 못하는 현행 담배소비세의 종량세율 체계는 물가상승에 반비례하여 실질 세부담이 감소하므로 담배실질가격이 하락하여 가격하락에 따른 수요량 증가효과가 나타나 흡연을 간접적으로 장려하는 효과가 발생한다. 현행 세율체계하에서 세액의 실질가치 하락에 따른 세율인상 압력이 누적될 경우 간헐적·일시적으로 대폭적인 세율인상 조정이 필요하게 되어 불필요한 조세저항에 직면하게 되고, 세율의 실질가치 유지를 위한 세율조정도 증세로 비취짐으로써 불필요하고 소모적인 논쟁을 유발시킬 수 있다.

본 연구에서는 담배소비세의 실효세부담률을 일정하게 유지시키고 세수의 안정성과 예측가능성을 제고하며, 점증적이고도 자동적인 세율인상을 통하여 불필요한 조세저항과 소모적인 논쟁을 불식시킴과 아울러 담배의 외부성을 합리적으로 교정할 수 있는 대안을 제시하고자 하였다.

대안의 제시에 앞서 본 연구의 세 가지 기본방향을 제시하였다. 첫째, 현재 담배소비세에 부가하여 과세되고 있는 지방교육세는 이를 본세에 통합하여 운용하고, 폐기물부담금은 이를 폐지하도록 하며, 국민건강증진부담금은 국가담배세로 흡수 통합하여 담배소비 억제제를 위한 국가의 중요한 정책수단으로 활용하도록 한다. 둘째, 담배소비세 인상과 그로 인한 담배가격 상승을 통한 담배소비 억제정책은 중장기적 관점에서 고세율·고가격 정책기조를 유지하는 것이 필요하다. 셋째, 재량적 세율조정을 통한 담배가격 인상은 한계가 있으므로 교정세로서의 기능에 충실하고 조세의 중립성 훼손을 줄일 수 있는 대안을 강구하여야 한다.

이러한 본 연구의 기본방향을 기초로 지방담배세와 국가담배세 모두에 물가연동제를 적용하는 방식으로 세 가지의 대안을 제시하였으며, 그 중 대안3($k=4\%$, $\rho=1$, $\alpha=2\%$)이 본 연구의 기본방향에 가장 잘 부합하는 것으로 나타났다. 물론 대안3을 적용하는 경우 현행과 마찬가지로 세부담의 역진성이 심화되는 것으로 나타났지만, 담배와 같은 비권장재에 대한 과세에 있어서는 형평성 제고를 통한 사회적 후생 제고보다는 소비 억제제를 통한 사회적 후생증진 효과, 즉 과세의 효율성이 훨씬 더 중요하기 때문에 세부담의 역진성 문제는 중요한 고려사항이 아니라고 할 수 있다. 오히려 물가연동을 통하여 담배세를 인상하는 것은 Down trading을 제한함으로써 경제력이 약한 저소득층과 청소년층에 대하여 긍정적인 금연 효과를 기대할 수 있는 정책이라고 할 수 있다.

한편, 대안3을 적용한 결과와 최근의 설문조사 결과에서 나타난 금연의향가격을 기초로 할 때, 현재 1 갑당 2,500원인 담뱃값은 3,900원 정도로 인상하고, 이를 추후 물가연동제 도입시 당해 담배가격의 기초가액으로 삼는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

흡연 억제를 위한 정책은 가격정책과 비가격정책(규제정책)으로 나눌 수 있다. 본 연구는 그 중 가격정책을 통한 흡연 억제방안에 초점을 두고 있다. 현재 마스크 등에서 회자되고 있는 각종 규제정책 수단 역시 흡연 억제를 위한 효율적 대안이 될 수 있으며, 궁극적으로는 두 가지

정책이 적절히 조화될 때 그 효과가 배가될 것으로 보인다. 이러한 연구는 차후의 연구과제로 남겨 두고자 한다.

본 연구의 결과가 현행의 담배소비세와 관련한 제문제점을 개선하고 보다 합리적인 개선방안을 강구하는데 조금이나마 기여할 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

- 강동관. 2008. “담배의 가격규제와 수요공급규제의 실효성 : 각국 자료에 대한 실증분석”, 산업경제연구 제21권 제6호, 한국산업경제학회 : 2433 - 2449.
- 고려대학교 건강증진사업지원단. 2006. “흡연을 감소에 따른 경제적 단기 편익 분석”, 고려대학교 : 171 - 172.
- 김상겸. 2008. “우리나라 소비세제의 바람직한 개편방향”, 한국경제연구원 연구보고서 : 115.
- 김용익. 2003. “담배가격 인상과 재원활용 방안”, 보건복지부 연구보고서 : 38 - 51.
- 김원년 · 김양중. 2005. “담배수요의 가격탄력성 추정연구”, 한국국제경제학회 동계학술대회 자료집, 한국국제경제학회 : 127 - 150.
- _____. 서정화. 2005. “담배가격 인상이 보건의료지출에 미치는 효과에 관한 연구”, 한국인구학, 한국인구학회 : 133 - 147.
- 모수원. 2003. “담배가격 인상, 최적의 정책인가?”, 산업경제연구, 한국산업경제학회 : 183 - 194.
- 박상원 · 민희철. 2009. “담배 · 주류 · 껌블재화에 대한 과세연구 : 세율결정 요인을 중심으로”, 한국조세연구원 연구보고서 : 18 - 45.
- 보건복지부. 2003. “흡연을 감소를 위한 담배가격 인상 추진방안”, 보건복지부 연구자료 : 5 - 20.
- 보도자료. 2011. “대한민국 성인남성 흡연율, 지속 하락”, 보건복지부 건강증진과 : 7 - 8.
- 서희열 · 심충진. 2006. “담배소비세의 대체세원 배분을 위한 배분지표 개발방안”, 세무와회계저널 제 7권 제2호, 한국세무학회 : 9 - 32.
- 성명재. 2008. “개별소비세제의 개선방안 연구”, 한국조세연구원 연구보고서 : 7.
- _____. 2009. “외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책개편 방안”, 한국조세연구원 연구보고서 : 12 - 17.
- _____. 김승래. 2006. “시장왜곡 축소를 위한 조세정책의 경제적 효과 분석”, 한국조세연구원 연구보고서 : 32 - 33, 40 - 49.
- _____. 박상원. 2008. “물가연동세제의 도입 연구” 한국조세연구원 연구보고서 : 39 - 40, 163 - 169.
- 세계은행(<http://www.worldbank.org/>). 1999.
- 신두섭. 2010. “환경변화에 대응한 지방세제 개편 - 담배소비세제의 합리적 개편을 위한 연구”, 한국지방행정연구원 연구보고서 : 250 - 251, 291.
- 안종범 · 원윤희 · 임주영. 2008. “담배관련 세제의 물가연동방안에 관한 연구”, 한국재정학회 학술대회 논문집, 한국재정학회 : 7 - 9.
- 안종석 · 정병목 · 성명재 · 송헌재 · 전병철 · 손원익 · 김형준 · 박기백 · 김승래 · 박명호 · 홍범교 · 박상원 · 조명환 · 정재호. 2010. “경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향”, 한국조세연구원 연구보고서 : 251.
- 영국 담배 제조사협회(<http://www.the-tma.org.uk>).
- 원윤희. 1998. “지방세 및 세외수입제도의 개편방안” 지방재정개혁론, 박영사 : 47.

- 임병인. 2010. “물가연동세제 도입방안 : 소득세와 담배소비세를 중심으로”, 정책토론회 자료집, 유일호 국회의원실 : 21 - 23, 26 - 28.
- 이영·나성린. 2007. “한국의 시계열자료를 이용한 담배수요의 가격탄력성 추정”, 한국경제연구, 한국경제연구학회 : 151 - 171.
- 전승훈. 2010. “음주와 흡연의 사회경제적 비용 감소를 위한 조세정책”, International Trade Business Institute Review, 국제무역경영연구원 : 89.
- 정영호·성명재. 2009. “소비세제 개편에 대한 정책토론회 - 외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편 방안”, 한국조세연구원·한국보건사회연구원·에너지경제연구원 공동주최 정책토론회 자료 09-04 : 8 - 15.
- 한국담배인삼공사([http : //www.ktng.com](http://www.ktng.com))
- 한국보건사회연구원. 2009. “흡연과 담배가격의 국제비교와 시사점”, 보건·복지 Issue & Focus 제5호, 한국보건사회연구원 : 7.
- Haavio, M and Kotakorpi, K, 2007, "The political economy of sin taxes", CESifo Working Paper Series No. 2650.
- Hoover G.A., 2003, "The impact of nonrevenue maximizing factors on state - level cigarette tax rates." Contemporary Economic Policy 21.
- Musgrave, R. A., 1959, 『The Theory of Public Finance』.
- Orzechowski and Walker, 2007, 『The Tax Burden on Tobacco』.

Reform of the Tobacco Consumption Tax and the Introduction of Inflation Indexation System

Jang, Ki Yong*

—〈Abstract〉—

Most advanced countries have been steadily increasing tobacco price by taxation to reduce smoking since long decades ago so the smoking prevalence rate of them is noting more than half that of Korea. Nonetheless, in Korea, there are still hot debates about the effectiveness of tobacco price policy. And the tobacco consumption tax in Korea has an important role in local governments as a main source of local tax revenue.

Tobacco related excise duties is regarded as Pigouvian taxes in economic sense which endogenize negative externalities from consumption. To achieve socially desirable equilibria, the tax amounts should be equated with the marginal social cost of consuming the goods. Since the nominal values of social costs tend to increase along with inflation in general, the desired tax rates should also increase as much as price changes(or above inflation rates).

A tax reform is necessary to restore its initial policy purposes to discourage tobacco consumption, to correct tobacco's externality and to ensure stable revenue source for local governments. This study examines 3 alternatives, 'simple inflation indexation method(alternative 1)', 'australia's method for inflation indexation(alternative 2)', 'Myung Jae Sung(2008)'s method(alternative 3)'. Alternative 3 with correction device for external effect of them is found to comply with basic direction of this study.

It is necessary for current smokers to increase current tobacco price to motivate to quit smoking. For this purpose, on the basis of this study and a recent survey results, current tobacco price should be increased to ₩3,900.

〈Key words〉 the tobacco consumption tax, Pigouvian tax, simple inflation indexation method, australia's method for inflation indexation, 'Myung Jae Sung(2008)'s method, Alternative 3 with correction device for external effect

* Associate Professor, Department of Tax and Accounting, Hyupsung University