

주세체계의 개편방안*

- 종량세로의 전환가능성을 중심으로 -

이준규** · 송은주***

<요 약>

우리나라의 주세는 1967년까지 종량세 체계였으나 1968년부터 종가세 체계로 전환하였다. 주세에 관한 국내 선행연구는 종량세가 외부불경제 교정 측면에서 우월하지만 종가세를 유지하자는 입장이다. 본 연구는 주세를 종량세로 전환하는 데 반대하는 논리에 대한 분석을 통해 종량세로의 전환가능성을 검토하는데 목적이 있으며 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 종량세로의 전환은 소주의 산업경쟁력을 약화시킨다고 주장하지만, 소주는 가격에 대한 수요탄력성이 다른 주종에 비해 비탄력적이며 종량세로 전환한 일본의 경우 소주산업에 큰 타격이 없었다는 점을 볼 때 소주산업에 미치는 영향이 과대하게 인식되어 온 측면이 있다. 둘째, 종량세로의 전환은 서민대중주의 가격상승으로 국민적 반발을 초래할 수 있다는 주장이 있지만, 알코올 적정 소비자에게는 가격상승이 큰 부담이 아닐 수 있고 음주의 사회적 폐해를 고려하면 모든 국민이 반대한다고 보기 어렵다. 셋째, 종량세는 역진성 문제가 있다고 주장하지만, 이는 간접세에 내재되어 있는 문제이고 외부불경제 교정효과를 고려할 때 불가피한 측면이 있다. 넷째, 종량세는 재정수입의 안정적 확보가 곤란하다는 주장은 그동안 종가세 체계에서도 주세의 세수비중이 지속적으로 감소한 것을 볼 때 맞지 않는 주장이라 할 수 있다. 추가적인 전환 필요성으로, 우리나라는 알코올 소비가 다른 나라에 비해 상당히 높은 수준이므로 외부불경제 교정이 더 중요하다는 점, 담배소비세는 종량세에서 종가세로 전환을 시도하였으나 값싼 수입담배가 대량 시판될 가능성이 크다는 우려로 종량세를 유지하도록 한 점, OECD 국가 대부분이 종량세를 채택하고 있어 종량세로 전환 시 주요국과의 정합성을 증진시킨다는 점을 들 수 있다.

분석 결과, 종가세 선호 논리는 비교적 설득력이 약하고 추가적으로 종량세의 전환 필요성도 제기되므로 종량세로의 전환에 큰 어려움은 없을 것으로 판단되며, 본 연구는 종량세로의 전환 가능성을 제시함으로써 주세 정책에 관한 새로운 방향을 제시하였다는데 의미가 있다.

<주제어> 주세, 죄악세, 종량세, 종가세, 외부불경제

* 이 논문은 2016년도 한국조세재정연구원 『2016년 조세네트워크』 사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

** 경희대학교 경영대학 회계·세무학과 교수, julee@khu.ac.kr, 주저자

*** 한국조세재정연구원 전문연구원, eunju@kipf.re.kr, 교신저자

I. 서 론

주세는 1949년 주세법의 제정으로 과세가 시작되었다. 주세는 1967년 이전까지 종량세 체계로 과세되었으나 1968년부터 청주, 맥주 및 소주에 대하여 종가세로 전환하였고 1972년부터 탁주 및 양주도 종가세로 전환함에 따라 그 이후에는 주정 이외의 주류에 대해서 종가세 체계를 유지하고 있다.

정부는 1999년 9월 대부분의 OECD 국가들이 주세에 대해서 종량세제를 채택하고 있음에도 불구하고, 35%의 저율이던 소주세율을 위스키세율과 동일한 수준으로 조정하면서 종가세 체계를 유지하기로 결정하였는데 그 이유로, 첫째, 우리나라의 경우 거의 모든 소비세가 종가세이므로 주류에 대해서만 특별히 종량세로 전환하기 어렵고, 둘째, 종가세제는 조세를 부과하여도 상대가격 구조를 그대로 유지(조세의 중립성)함으로써 자원배분의 왜곡을 가져오지 않는다는 장점이 있으며, 셋째, 종량세와 종가세의 과세체계 문제는 우열문제가 아니라 각국의 상황에 따른 역사적 산물이며 WTO에서도 과세체계 문제는 조세주권사항으로 회원국의 선택에 맡기고 있다는 점을 들고 있다. 다만, 일본의 경우 EU와 미국의 지속적인 통상압력으로 주류에 대한 과세체계를 1989년에 종량세제로 전환한 바 있어 우리나라의 경우도 국제수지 흑자가 유지되는 한 이 들로부터 지속적인 종량세제 전환요구가 있을 것으로 전망된다고 하였다.¹⁾

1999년의 주세율 조정 이후에도 종가세와 종량세의 장단점을 고려할 때 종가세 체계를 계속 유지하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되어 왔다. 즉 종가세 체계를 유지할 경우 증류주인 소주 소비를 적정수준으로 줄이지 못하고 저가주의 시장침투가 우려되지만 종량세 체계에서는 물가상승으로 주세의 실질 세 부담이 많이 감소하여 제 기능을 수행하지 못하고 청소년 음주를 비롯한 음주소비를 부추기고 있다는 선진국의 경험으로 볼 때 종가세가 더 적합하다는 것이다(장근호 2005, 32). 또한 종량세를 적용할 경우 소주산업의 경쟁력 상실, 주종 간 심각한 가격왜곡을 통한 세 부담 역진성 강화 등의 문제가 예상되기 때문에 국내주류산업을 보호하고 과도한 주류소비에 따른 외부불경제효과를 줄이기 위해서는 현행 종가세의 체계를 유지하면서 주세율을 대폭 인상하고, 이 때 고도주의 세율을 저도주의 세율보다 높게 설정할 필요가 있다는 것이다.²⁾

그러나 근래에 들어 기존의 종가세 체계에 대하여 재검토가 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 즉 주류업계 종사자, 조세전문가 등은 종가세를 유지할 경우 주류산업 경쟁력의 장애요인으로 작용할 것이며, 수입주류의 범람이 지속될 것이라고 생각하는 것으로 나타났으며,³⁾ 현행 종가세 체계 하에서 국내제조주류의 과세표준은 도매가격인데 비하여, 수입주류의 과세표준은 수입신고가격(주세법 제21조 및 동법 시행령 제20조)으로 함에 따라 국내의 판매관리비와 이윤만

1) 재정경제부. 1999. “주세율 조정과 관련한 보도 참고자료”.

2) 박명호 · 문예영(2007), pp.78—79 ; 궤태원(2004).

3) 김종상 · 홍정화(2013), pp.123—163.

큼 국내제조주류의 과세표준이 더 커서 국내주류의 가격경쟁력이 떨어진다는 지적⁴⁾과 주류소비를 억제하고 국내제조주류를 고급화하기 위해서는 종가세를 종량세로 전환하여야 한다는 주장⁵⁾이 기사화 되었다.

우리나라에서 오랫동안 종가세 체계를 유지해 온 것은 위에서 언급한 종가세의 장점을 종량세의 장점에 비하여 더 중요하게 생각한 것이라고 하겠으나 이에 대하여 재평가를 해 볼 필요가 있다고 하겠다. 따라서 본 연구의 목적은 국내에서 주세 과세체계를 종가세에서 종량세로의 전환에 반대하는 논리와 추가적으로 종량세 전환이 필요하다는 논리에 대한 분석을 통해 주세 과세체계의 종량세 체계로의 전환가능성을 검토하는데 있다. 본 연구와 선행연구의 차별점은 대부분의 선행연구가 주세 과세체계를 종가세 방식을 유지하자고 주장하는 것과 달리 본 연구는 종가세에서 종량세로의 전환 가능성을 제안하고 있으며, 그러한 제안의 근거로서 선행연구에서 종가세 방식을 유지해야 하는 이유로 제시한 논리가 현실적으로는 타당하지 않음을 여러 자료를 통해 입증함으로써 주세 과세체계를 종가세에서 종량세로 전환하는 것이 현실적으로 가능함으로 보여주고 있다는 데 있다.

본 연구의 구성은 제Ⅱ장에서는 과거와 현재의 주세 과세제도를 개관하고 제Ⅲ장에서는 그동안 제기되었던 주세 과세체계에 대한 논의사항을 기술하고, 제Ⅳ장에서는 종량세로의 전환을 반대하는 논리와 추가적인 종량세 전환 필요성에 대해 분석하고 제Ⅴ장에서는 결론을 맺기로 한다.

Ⅱ. 주세 과세제도 개관

1. 현행 주세 과세제도

가. 과세대상 및 납세의무

주세의 과세대상은 주류이며, 주류란 주정(酒精)과 알코올분 1도 이상의 음료를 말한다.⁶⁾ 여기서 주정이란 희석하여 음료로 할 수 있는 에틸알코올을 말하며, 불순물이 포함되어 있어서 직접 음료로 할 수는 없으나 정제하면 음료로 할 수 있는 조주정(粗酒精)을 포함한다.⁷⁾ 또한 알코

4) 매일경제신문, A12면, 2015. 9. 12 ; 같은 신문, A20면, 2015. 9. 16 등.

5) 오형규, “술 취한 주세법 이대로 둘 건가,” 한국경제신문, A34면, 2016. 1. 27 ; 임재희, “부어라, 마셔라 음주문화 더 이상 안 된다,” 중앙일보, 033면, 2015. 9. 2 ; “지금 주세로는 고급술 못나와,” 매일경제신문, A19면, 2015. 9.

6) 주세법 제1조 및 제3조 제1호

7) 주세법 제3조 제1호 가목

올분 1도 이상의 음료에는 용해하여 음료로 할 수 있는 가루 상태인 것을 포함하되, 약사법에 따른 의약품으로서 알코올분이 6도 미만인 것은 제외한다.⁸⁾

주세의 납세의무자는 주류를 제조하여 제조장으로부터 출고하는 자와 주류를 수입하는 경우 관세법에 따라 관세를 납부할 의무가 있는 자로 한다.⁹⁾ 주류를 제조장에서 마신 경우, 주류제조 면허가 취소되었으나 주류가 제조장에 남아있는 경우, 제조장에 있는 주류가 공매 또는 경매되거나 파산절차에 따라 환가된 경우 및 부가가치세법상 재화의 공급으로 보는 경우에는 주류 제조장에서 출고된 것으로 보아 납세의무를 부담한다.¹⁰⁾

주류는 국내에서 제조하는 경우에는 제조장으로부터 반출하는 때 납세의무가 성립하며, 주류를 수입하는 경우에는 세관장에게 수입신고하는 때 납세의무가 성립한다.¹¹⁾ 또한 주세는 신고 납세확정조세로서 주류의 과세표준과 세액을 정부에 신고하는 때 납세의무가 확정된다.¹²⁾

주류 등을 제조하려는 자는 주류의 종류별로 주류 제조장마다 시설기준과 그 밖의 요건을 갖추어 관할세무서장의 면허를 받아야 하며, 주류판매업을 하려는 자는 주류판매업의 종류별로 판매장마다 시설기준과 그 밖의 요건을 갖추어 관할세무서장의 면허를 받아야 한다.¹³⁾

주류의 종류는 <표 1>과 같이 구분하며, 종류별 세부내용은 주세법 별표에서 정하고 있다.¹⁴⁾

〈표 1〉 주류의 종류

	종 류
주정	
발포주류	탁주, 약주, 청주, 맥주, 과일주
증류주류	소주, 위스키, 브랜디, 일반증류주, 리큐르
기타주류	가. 용해하여 음료로 할 수 있는 가루상태의 것 나. 발효에 의하여 제성한 주류로서 2의 발효주류 외의 것 다. 쌀 및 입국에 주정을 첨가하여 여과한 것 또는 이에 시행령으로 정하는 재료를 첨가하여 여과한 것 라. 발효주류와 주정 또는 증류주류를 섞은 것으로서 2의 발효주류 외의 것 마. 위 이외의 주류

8) 주세법 제3조 제1호 나목

9) 주세법 제2조

10) 주세법 제29조

11) 국세기본법 제21조 제1항 제8호

12) 국세기본법 제22조 제1항 및 동법 시행령 제10조의2 제1호

13) 주세법 제6조 내지 제8조

14) 주세법 제4조

나. 과세표준

현행 주세법상 주세의 과세방식은 종량세와 종가세가 혼합되어 있다. 즉 주정의 과세방식은 종량세이고, 주정 외의 주류에 대한 과세방식은 종가세이다. 즉 주정에 대한 주세의 과세표준은 주류 제조장에서 출고한 수량이나 수입신고하는 수량으로 하며, 주정 외의 주류에 대한 주세의 과세표준은 주류 제조장에서 출고하는 경우에는 출고하는 때의 가격으로 하고, 수입하는 경우에는 수입신고를 하는 때의 가격¹⁵⁾으로 한다.¹⁶⁾

주류제조장으로부터 출고하는 주류의 가격은 통상가격¹⁷⁾으로 하되, 주류의 주세액에 해당하는 금액은 포함하지 아니하며, 그 용기대금과 포장비용을 포함한다.¹⁸⁾ 이 경우 외상방식에 의하여 통상가격보다 높은 가격으로 출고하는 경우에는 그 가격을 주류가격으로 하고, 선매방식에 의하여 통상가격보다 낮은 가격으로 출고하거나 상거래 관습상 일정한 금액을 통상가격에서 공제하여 출고하는 경우에는 그 통상가격에 상당하는 금액을 주류가격으로 한다.¹⁹⁾ 또한 주류를 무상으로 출고하는 경우에는 당해 주류와 동일한 규격과 용량에 대한 통상가격을 해당 주류의 가격으로 하되, 동일한 규격과 용량에 의하여 가격을 산출할 수 없는 때에는 그 주류의 제조원가에 통상이윤상당액(제조원가의 10%)을 가산한 금액을 주류 가격으로 한다.²⁰⁾

주류의 가격에 운송비가 포함되어 있음에도 불구하고 거리의 원근과 관계없이 제조자가 상대방으로부터 수령하는 운송비가 동일한 경우와 운송비를 주류의 가격과 별도로 수령하는 경우에는 그 운송비를 포함하는 가격에 상당하는 금액을 주류 가격으로 한다.²¹⁾ 소규모 주류제조자가 제조하는 맥주, 탁주, 양주 및 청주의 가격은 통상의 제조수량에 따라 계산되는 제조원가에 통상이윤 상당액(제조원가의 10%)을 가산한 금액에 40% 내지 80%를 곱한 금액으로 한다.²²⁾ 또한 맥주의 일반적 시설기준을 갖추고 해당 주조연도에 신규로 맥주 제조면허를 받았거나 직전 주조연도의 출고수량이 3,000킬로리터 이하인 중소기업이 제조하는 해당 주조연도 출고수량 중 먼저 출고하는 300킬로리터 이하의 수량에 대한 맥주의 가격은 통상가격에 70%를 곱한 금액으로 한다.²³⁾

15) 관세의 과세가격과 관세를 합한 금액을 말한다.

16) 주세법 제21조

17) 통상가격이란 모든 주류제조자가 통상의 도매수량과 거래방식에 의하여 판매하는 가격을 말한다.

18) 주세법 제21조 제3항 및 동법 시행령 제1항 제1호

19) 주세법 시행령 제20조 제1항 제3호 가목 및 나목

20) 주세법 시행령 제20조 제1항 제3호 라목

21) 주세법 시행령 제20조 제1항 제3호 바목

22) 주세법 시행령 제20조 제1항 제3호 사목 및 아목

23) 주세법 시행령 제20조 제1항 제4호

〈표 2〉 현행 주세법에 따른 주세의 과세표준

구 분			과세표준
원 칙	주정(종량세)	국내제조	주류 제조장에서 출고한 수량
		수입	수입신고하는 수량
	주정 외의 주류(종가세)	국내제조	주류 제조장에서 출고하는 때의 통상가격(모든 주류제조자가 통상의 도매수량과 거래방식에 의하여 판매하는 가격으로 주세액을 제외하고 용기대금과 포장비용을 포함한다)
		수입	수입신고를 하는 때의 가격(관세의 과세가격과 관세를 합한 금액)
특 례	외상방식에 의하여 통상가격보다 높은 가격으로 출고하는 경우		그 높은 가격
	선매방식에 의하여 통상가격보다 낮은 가격으로 출고하거나 상거래 관습상 일정한 금액을 통상가격에서 공제하여 출고하는 경우		통상가격에 상당하는 금액
	주류를 무상으로 출고하는 경우		당해 주류와 동일한 규격과 용량에 대한 통상가격. 단, 동일한 규격과 용량에 의하여 가격을 산출할 수 없는 때에는 그 주류의 제조원가에 통상이윤상당액(제조원가의 10%)을 가산한 금액
	주류의 가격에 운송비가 포함되어 있음에도 불구하고 거리의 원근과 관계없이 제조자가 상대방으로부터 수령하는 운송비가 동일한 경우와 운송비를 주류의 가격과 별도로 수령하는 경우		그 운송비를 포함하는 가격에 상당하는 금액
	소규모주류제조자가 제조하는 맥주, 탁주, 양주 및 청주		통상의 제조수량에 따라 계산되는 제조원가에 통상이윤 상당액(제조원가의 10%)을 가산한 금액에 40% 내지 80%를 곱한 금액
	맥주의 일반적 시설기준을 갖추고 해당 주조연도에 신규로 맥주제조면허를 받았거나 직전 주조연도의 출고수량이 3,000킬로리터 이하인 중소기업이 제조하는 해당 주조연도 출고수량 중 먼저 출고하는 300킬로리터 이하의 수량에 대한 맥주		통상가격에 70%를 곱한 금액

다. 세율

(1) 원칙

현행 주세법상 주세의 세율은 <표 3>에서 보는 바와 같다.²⁴⁾ 주정의 과세방식은 종량세이기 때문에 세율이 금액으로 규정되어 있는데 비하여 주정 이외의 주류의 과세방식은 종가세로서 세율이 비율로 정해져 있다.

<표 3> 현행 주세법에 따른 주세의 세율

주류의 종류		원 칙
주정		주정 1킬로리터당 57,000원(알코올분 95도를 초과하는 경우 그 초과하는 1도마다 600원 가산)
발효 주류	탁주	5%
	약주·과실주	30%
	청주	30%
	맥주	72%
증류주류		72%
기타 주류	발효에 의하여 제성한 주류로서 발효주류 외의 것	30%
	위 이외의 것	72%(쌀 및 입국에 주정을 첨가하여 여과한 것 또는 이에 시 행령으로 정하는 재료를 첨가하여 여과한 주류 중 불휘발분이 30도 이상인 것은 10%)

(2) 소규모로 출고하는 전통주에 대한 특례

소규모로 출고하는 전통주에 대해서는 일반적인 세율의 50%를 경감하고 나머지 50%를 특례 세율로서 적용한다.²⁵⁾ 이 경우 직전 주조연도의 과세대상 출고수량이 최초로 경감세율 적용기준을 초과한 경우에는 그 사유가 발생한 주조연도와 그 다음 2개 주조연도까지는 경감세율 적용기준을 충족하는 것으로 본다.²⁶⁾

구체적으로는 발효주류(기타 주류 중 발효에 의하여 제성된 주류 포함)의 경우 직전 주조연도의 과세대상 출고수량을 기준으로 500킬로리터 이하로 제조하는 전통주여야 하며, 해당 주조연도의 과세대상 출고수량 중 먼저 출고된 200킬로리터에 대해서 경감세율이 적용되며, 증류주류(기타

24) 주세법 시행령 제22조

25) 주세법 제22조 제3항

26) 주세법 시행령 제21조의2 제1항 각호 외의 부분

주류 중 발효에 의하여 제성된 주류 외의 것 포함)의 경우 직전 주조연도의 과세대상 출고수량을 기준으로 250킬로리터 이하로 제조하는 전통주여야 하며, 해당 주조연도의 과세대상 출고수량 중 먼저 출고된 100킬로리터에 대해서 경감세율이 적용된다. 다만, 해당 주조연도에 신규로 주류 제조면허를 받은 자는 직전 주조연도의 출고요건을 충족하지 않아도 경감세율을 적용한다.²⁷⁾

여기서 전통주라 함은 다음 중 어느 하나에 해당하는 주류를 말한다²⁸⁾.

- ① 주류부문의 국가무형문화재 보유자 및 시·도 무형문화재보유자가 제조하는 주류
- ② 식품산업진흥법에 따라 지정된 주류부문의 식품명인이 제조하는 주류
- ③ 농업, 농촌 및 식품산업기본법에 따른 농업경영체 및 생간자단체와 수산업·어촌 발전기 본법에 따른 어업경영체 및 생산자단체가 직접 생산하거나 관할 시군구 및 그 인접 시군구에서 생산된 농산물을 주된 원료로 하여 제조하는 주류 중 농림축산식품부장관의 제조면허 추천을 받은 주류

라. 신고납부 및 징수

주류 제조장에서 주류를 출고한 자는 매 분기 주류 제조장에서 출고한 주류의 종류, 알코올 분, 수량, 가격, 세율, 산출세액, 공제세액, 환급세액, 납부세액 등을 적은 신고서를 출고한 날이 속하는 분기의 다음 달 25일까지 관할 세무서장에게 제출하여야 하며, 주류를 수입하는 자는 수입신고하는 때에 관세법에 따른 신고서를 관할세관장에게 제출하여야 한다.²⁹⁾

관할세무서장 또는 관할지방국세청장은 신고서의 제출이 없는 경우에는 과세표준과 세액을 결정하며, 신고서를 제출한 경우 제출된 내용에 오류 또는 누락이 있는 경우에는 과세표준과 세액을 경정한다.³⁰⁾ 관할세무서장 등에 의한 과세표준과 세액의 결정 또는 경정은 장부와 그 밖의 증명서류를 근거로 한 실지조사방식으로 하여야 하지만 장부나 증명자료가 갖추어지지 아니하거나 거짓임이 명백한 경우에는 추계방식에 의할 수 있다.³¹⁾

주류 제조장에서 주류를 출고한 자는 출고한 주류의 수량 또는 가격에 세율을 곱하여 산출한 세액을 관할세무서장에게 납부하여야 하며, 주류를 수입하는 자는 수입한 주류의 수량 또는 가격에 세율을 곱하여 산출한 세액을 관할세관장에게 납부하여야 한다.³²⁾ 주세는 매 분기 분을 신고서 제출기한까지 관할세무서장에게 납부하여야 한다.³³⁾

27) 주세법 시행령 제21조의2 제1항 및 제2항

28) 주세법 제3조 제1호의2

29) 주세법 제23조 제1항 및 제3항

30) 주세법 제24조 제1항 및 제2항

31) 주세법 제24조 제3항

32) 주세법 제25조

33) 주세법 제26조

마. 주류에 대한 주세 이외의 조세부담

주류에 대한 조세의 부과는 개별소비세와 같이 특정 물품의 소비를 과세대상으로 하는 주세에 국한하지 않고 일반소비세인 부가가치세 및 교육세가 별도로 또는 주세에 대한 부가세의 형태로 과세되고 있다. 즉 모든 주류의 공급 및 수입에 대해서는 공급가액의 10%가 부가가치세로서 부과징수되며, 주세율이 70%를 초과하는 경우에는 주세액의 30%, 주세율이 70% 이하일 경우에는 주세액의 10%가 교육세로서 부과징수된다.³⁴⁾

2. 주세 과세제도의 변천과정

가. 과세체계

정부수립 이후 1949년 10월 21일 법률 제60호로 주세법이 제정되었다. 주세법을 제정할 당시에는 모든 주류를 종량세로 과세하였으나 1967년 11월 29일의 법률 개정예 따라 주세 과세체계를 완전히 새롭게 개편하여 탁주, 약주 및 주정을 제외하고는 종가세로 전환하였으며, 1971년의 개정으로 탁주와 양주도 종가세로 전환함에 따라 1972년부터는 주정을 제외한 모든 주류에 대한 과세를 종가세 체계로 전환하였다.³⁵⁾

나. 세율

(1) 주세의 세율

주세의 세율이 변천되어 온 과정을 연도별로 살펴보면 <표 4>에서 보는 바와 같다. 주세 세율의 전반적인 개정은 1991년과 2000년에 있었다. 1991년에는 종전에 19종으로 구분하여 세율을 규정하던 것을 11종으로 단순화하면서 탁주, 약주, 청주 및 위스키의 세율을 내리고 과실주와 증류식 소주의 세율을 인상하였다. 2000년에는 종전에 같은 증류주라고 하더라도 주종에 따라 세율이 다양하고 격차가 상당히 컸던 것을 동일한 세율로 통일하고 맥주의 세율을 수년에 걸쳐 점진적으로 인하하는 조치를 단행하였다.

주종별로 세율변화가 제일 심했던 주종은 맥주와 위스키 및 브랜디이다. 맥주는 고소득층이 마시는 고급주로 시작하였으나 소득증가와 함께 일반 국민에게 보편화 되면서 150%까지 하던 세율을 점진적으로 낮추어 현재 72%로 소주의 세율과 동일한 수준으로 과세되고 있다. 한편 위스키와 브랜디는 대표적인 수입 주류로서 1970년대 그 세율이 각각 250%와 160%의 고율이었으나 2000년 세계무역기구(WTO)의 권고에 따라 다른 증류주류의 세율과 동일한 수준인 72%까지 인하되었다.

34) 부가가치세법 제4조, 제29조 및 제30조, 교육세법 제5조 제1항

35) 박명호·문예영 2007, p.9.

또한 2004년 말에 소규모 농업인, 임업인 또는 생산자단체가 제조하는 과실주 중 소규모로 출고하는 주류에 대하여 일반세율의 50%를 경감하는 규정이 도입된데 이어 2008년 1월부터는 전 통주에 대해서 50%를 경감하는 규정으로 확대되었다.

〈표 4〉 주세법에 따른 주세 세율의 변천과정

(단위 : %)

구 분		1972	1973 2.26	1974 1.14	1975	1991 7.	1994	1996	1997	2000	2004	2005	2006	2007	현재
주정		49,350/kl, 알코올분 94도 초과시 1도당 525원 가산(주정 규격 : 94도)						57,000/kl, 알코올분 95도 초과시 1도당 600원 가산(주정 규격 : 95도 ; 곡물주정 규격 : 85~90도)							
<발효주>															
탁주		10	10	10	10	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
약주		60	60	60	60	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
청주	청주	100	100	120	120	70	70	70	70	70	70	30	30	30	30
	합성청주	65	65	65	65										
	명약주	—	80	100	100										
맥주	맥주	120	150	150	150	150	150	150	130	115	100	90	80	72	72
	합성청주	100	100	100	100										
과실주		25	25	25	25	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
<증류주>															
증류식 소주		35	35	35	35	50	50	50	50	72	72	72	72	72	72
회석식 소주		35	35	35	35	35	35	35	35	72	72	72	72	72	72
위스키		160	160	250	200	150	120	100	100	72	72	72	72	72	72
브랜드		100	100	160	150	150	120	100	100	72	72	72	72	72	72
일반 증류주	기타증류주	50	80	80	80	80	80	80	80	72	72	72	72	72	72
	기타양조주	100	110	110	110										
	고량주	110	110	110	110										
	기타재제주1	35	35	35	100										
	기타재제주2	5	50	50	40										
	위스키류· 브랜드류 함유	—	—	—	—	—	100	100	100						
리큐르	인삼주1	—	—	—	100	50	50	50	50	72	72	72	72	72	72
	인삼주2	—	—	—	50										
기타 주류	발효로 제성한 주류	—	—	—	—					30	30	30	30	30	30
	위 이외의 것	—	—	—	—					72	72	72	72	72	72

자료 : 성명재 · 장근호(1999) p.228과 그 이후의 주세법을 참조하여 작성하였음

(2) 주세 이외의 조세의 세율

주류에 대한 조세의 부과는 주세 이외에도 부가가치세, 방위세 및 교육세가 별도로 또는 주세에 대한 부가세의 형태로 과세되었거나 과세되어 왔다. 1977년 7월부터 부가가치세는 모든 주류에 대해서 공급가액의 10%가 과세되어 왔으며, 1975년부터 1990년까지는 주세율이 100% 미만인 주류(탁주와 주정 제외)에 대해서 주세액의 10%에 상당하는 방위세가 부과징수되었고, 주세율이 100% 이상인 주류(탁주와 주정 제외)에 대해서는 1975년부터 1979년까지는 주세액의 20%, 1980년부터 1990년까지는 주세액의 30%에 상당하는 방위세가 부과징수되었다. 한편 1982년부터 1990년까지는 주정, 소주, 탁주 및 약주를 제외한 모든 주류에 대해서 주세액의 10%가 교육세로 부과징수되었으며, 1991년부터 1999년까지는 주세율이 80% 이상일 경우 30%, 주세율이 80% 미만일 경우 10%의 교육세가 부과징수되었고, 2000년 이후에는 주세율이 70% 이상일 경우 30%, 주세율이 70% 미만일 경우 10%의 교육세가 부과징수되어 왔다.

다. 과세표준

2001년 말 소규모 맥주제조자의 주류가격을 산정함에 있어서 통상의 제조수량을 기준으로 한 제조원가에 통상의 이윤을 가산하여 산정하도록 하는 규정이 도입되었으며, 2012년 2월 소규모 맥주제조자에 대하여 주류가격을 통상가격보다 감액된 금액으로 산정하도록 하는 특례조치가 도입되었다. 이러한 주류가격 산정 시 감액특례규정은 2014년 3월 일정한 기준을 충족하는 중소기업에게 적용하도록 확대되었으며, 2016년 2월에는 탁주, 약주 또는 청주를 제조하는 소규모 주류제조자에게 주류가격 산정 시 감액특례를 적용하도록 확대되었다.

III. 주세 과세체계에 대한 논의

1. 종가세와 종량세의 비교

주세를 종가세로 할 것인지 아니면 종량세로 할 것인지를 논의하기 위해서는 전통적으로 양자를 비교하기 위하여 고려해 왔던 요소들을 현재의 상황과 시각에서 비교하는 것이 필요하다. 선행연구에서 논의된 종가세와 종량세의 장단점을 비교하기 위한 기준은 외부불경제의 교정효과, 과세형평과 조세의 중립성, 세수예의 영향 및 국내 주류산업에의 영향 등으로 요약될 수 있으며, 이를 기초로 종가세와 종량세의 장단점을 정리하면 <표 5>에서 보는 바와 같다.³⁶⁾

36) 장근호(2005)의 <표 IV-5>에 추가적인 장단점을 고려하여 작성하였다.

〈표 5〉 종가세와 종량세의 장·단점 비교

	장 점	단 점
종가세	① 과세형평의 실현에 기여 : 조세부담이 제품 가격(품질)에 비례, 수직적 형평성에 기여 ② 조세의 중립성 유지 : 제품 간의 상대가격 유지 ③ 물가상승에 따라 세수기반 확대 ④ 과세표준 방식에 따라 수입품에 대한 차별적 과세 가능 ⑤ 우리나라의 소비세 조세체계인 종가세에 부합	① 외부불경제 교정효과가 낮음 : 과음으로 인한 폐해 방지에 미흡 ② 제품 고급화에 장애 : 저가품(덤핑제품)이 유리 ③ 가격조작 가능성 ④ 가격 변화에 따른 세수 변동 : 환율과 국제가격에 민감 ⑤ 수요의 가격탄력성이 높은 고급주류에 고수준의 조세부담으로 세수감소 가능성
종량세	① 외부불경제 교정효과 높음 : 제품 특성(알코올도수)에 따른 과세 ② 제품고급화에 기여 : 고가품 유리 ③ 과세행정이 간편 : 가격조작에 의하여 조세부담 차이 없음 ④ 가격변동에도 세수불변 ⑤ 탄력운용 시 일정 세수 확보 가능	① 과세형평의 훼손 : 고가품에 저수준의 과세 ② 조세의 중립성 훼손 : 상대가격의 변화를 초래 ③ 물가상승에 따라 경직운용 시 실질세수 감소 ④ 수입품에 비차별적

2. 우리나라의 현행 주세체계

우리나라의 주세 과세체계는 종가세 형식을 취하고 있지만 실질적인 내용에 있어서는 복합적인 형태를 취하고 있다. 형식적인 면에서 주류의 가액을 과세표준으로 하여 일정 비율로 정한 세율을 적용하는 산출방식은 종가세의 특성이지만 저도주인 발효주에는 30%의 저세율로 과세하는 한편 고도주인 증류주에는 72%의 고세율을 적용하는 것은 종량세의 성격을 지닌 것이다.

그러나 한편으로는 세수에의 영향 등을 고려하여 저도주가 고도주에 비하여 세율이 높게 적용되는 예외가 있으며, 소주와 맥주가 이에 해당한다. 1924년 소주의 알코올 도수는 35도로 위스키의 알코올 도수인 40도와 유사한 수준이었으나 현재의 소주 알코올 도수는 17.8도 까지 떨어졌음에도 소주와 위스키에 72%의 동일한 세율이 적용되고 있다. 따라서 주세율을 주류의 도수로 나눈 비율을 산출해 보면, 위스키가 1.8인데 비해 소주는 4로 나타난다. 또한 맥주의 경우 저도주임에도 불구하고 주세율을 주류의 도수로 나눈 비율이 16에 달하고 있다.

〈표 6〉 주류의 도수 대비 세율

주 류	통상도수(도)	주세율(%)	주세율/도수
발효주 : 탁주	6	5	0.83
약주	12-18	30	2.00
청주	10-13	30	2.61
맥주	4-5	72	16.00
과실주	13-14	30	2.22
증류주 : 소주	18	72	4.00
위스키	40	72	1.80
브랜디	40	72	1.80
고량주	30-50	72	1.80

3. 선행연구

주세 과세제도에 관한 선행연구는 대체로 주류 소비의 외부성 완화를 위해서는 종가세 방식보다 종량세 방식이 우월하지만 세수중립성이나 주류산업에 미치는 영향 등을 고려하여 기존의 종가세 방식을 유지하여야 한다고 주장하고 있다. 그러나 최근의 연구에서는 종량세로의 전환이 필요하다는 의견도 제기되고 있다. 선행연구를 통해 각각의 주장의 근거를 소개하면 다음과 같다.

재정경제부(1999)³⁷⁾에 따르면, 당시 OECD 29개 회원국 대부분이 종량세 방식으로 주세를 과세하고 있으나 한국, 멕시코, 터키 3개국만 종가세 과세를 하고 있다. 우리나라는 위스키 등의 수입 증류주에는 고세율을 적용하는 한편 소주는 고도주이기는 하지만 대중주라는 이유로 저세율을, 맥주는 재정수입을 고려하여 고세율을 유지함에 따라 고알코올·고세율, 저알코올·저세율이라는 국제규범과는 거리가 먼 과세체계를 유지해왔다. 이에 EU와 미국 측은 우리나라의 경우 소주는 1도당 12원인데 반해 위스키는 1도당 527원의 세금이 부과되고 있다는 사실을 들어 이것이 실질적인 무역장벽이라는 주장을 하며 종량세로 전환할 것을 압박하였다. EU와 미국 측의 주장대로 위스키와 소주의 세율을 일치시키는 방안으로, 위스키 세율을 소주 수준으로 인하여 일치시킬 경우 불가피하게 맥주의 세율도 인하될 것이고 그로 인해 주세율이 전반적으로 하향조정 되면 주세의 50%에 달하는 세수가 감소할 것으로 예상되었다. 한편 소주세율을 35%에서 100%로 인상하는 경우 소주 수요는 5.5% 감소하고 90%로 인상할 경우 4.8% 감소할 것으로 분석되었으나 종량세제를 도입할 경우에는 소주 가격이 약 11배 상승할 것으로 예측되었다. 이는 소주산업에 심각한 타격을 줄 것이므로 한미/한EU 주세분쟁 WTO에 상소심을 제기하였다. 그 결과 WTO 규범상 종가세 또는 종량세 문제는 조세주권사항이지만, GATT 내국민대우원

37) 재정경제부, 1999, “주세율 조정과 관련한 보도 참고자료”

칙을 적용하여 모든 증류주의 세율을 일치시켜야 한다는 판결에 따라 우리나라의 주세 과세방식인 종가세는 그대로 유지하되, 소주와 위스키의 세율을 72%로 일치시키면서 맥주의 세율은 150%에서 72%로 인하하게 되었다. 이러한 주세율 개편은 그동안 소주에 대해 낮은 세율을 유지해 온 정책과 과도한 음주가 불러오는 사회적 비용의 관계를 고려한 것이었다.

성명재·장근호(1999)³⁸⁾에서는 주세의 부과목적에는 외부불경제를 축소시키기 위한 소비억제 기능이 포함되어 있으며, 음주에 따른 외부불경제가 상대적으로 큰 고알코올주의 소비를 억제하는데 있어서 종량세 체계가 종가세 체계보다 우월하지만 다음의 이유로 종가세 체계가 적절한 것으로 제시하고 있다. 첫째, 종가세 체계는 가격에 일정 비율로 과세하는 것이므로 상대가격 구조가 그대로 유지되어 생산 및 소비 구조에 왜곡이 발생하지 않는 반면 종량세 체계는 세전가격이 상이한 과세대상에 종량세로 과세하면 상대가격 구조를 변화시켜 자원 배분을 왜곡하는 단점이 있으므로 상대가격 체계와 관련하여서는 종가세 방식이 우월한 방식이다. 둘째, 종가세 체계는 가격 구조를 왜곡하지 않기 때문에 소비자의 선택에 영향을 주지 않지만 종량세 체계는 저가품에 상대적으로 더 높은 세금을 부과하고 고가품에 상대적으로 낮은 세금을 부과하기 때문에 소득계층별 세부담 형평성 측면에서 종량세 체계가 종가세 체계에 비해 역진성이 더 크다. 셋째, 종가세 체계는 세율을 조정하지 않더라도 세수가 물가에 따라 탄력적으로 변화하므로 세수의 실질가치를 유지할 수 있는 장점이 있지만 종량세는 세율 조정이 없는 경우 물가수준 변동에 따라 실질 세수의 가치가 감소하는 단점이 있다. 따라서 물가상승률이 상대적으로 높고 경제위기 이후 재정적자가 누적되면서 세수 증대가 필요한 상황인 우리나라의 경우에는 종가세 체계가 적절한 것으로 판단하고 있다.

장근호(2005)³⁹⁾에 따르면, 종가세는 주종 간 상대가격을 유지한다는 장점이 있지만 알코올 도수에 비례한 과세가 어렵다는 단점이 있다. 종량세는 알코올 도수에 비례한 과세가 가능하고 저가품에 대한 중과세로 제품 고급화를 유도할 수 있는 장점이 있지만 주종 간 가격 왜곡이 발생하고 물가에 연동하지 않을 경우 실질 세부담이 감소하여 외부불경제의 교정효과를 저해하고 세수확보에도 어려운 단점이 있음을 지적하였다. 주류 소비는 외부불경제를 교정하기 위한 과세가 효율적이나 적절한 음주는 폐해를 유발하지 않는다는 점을 고려한다면 적정 음주에 대한 세금 부과로 발생하는 왜곡 현상과 알코올 남용에 따른 사회적 비용 교정 효과 사이에 균형을 이루는 세율 결정이 필요하다고 제안하고 있다. 우리나라의 지나친 음주 문화는 알코올 농도는 높지만 가격이 저렴한 것이 일정부분 기여한 것으로 보고, 종가세 체계를 그대로 유지하면서 모든 주종에 대해 세율을 인상할 것을 제안하였다.

서울경제연구원(2006)⁴⁰⁾에서는 주세의 과세원칙은 음주의 외부불경제 효과를 교정하기 위하

38) 성명재·장근호. 1999. 「WTO 주세분쟁과 주세율 체계의 개편방향」.

39) 장근호. 2005. 「음주의 사회적 비용 감축을 위한 주세율 체계의 개편방안」.

40) 서울경제연구원. 2006. 「주세율 개편정책과 소주산업의 대응방안」.

여 고도주 고세율, 저도주 저세율로 과세하는 것이 기본적인 원칙이지만, 주류산업에 미치는 영향과 정부의 조세수입에 미치는 영향이 크기 때문에 외부불경제 해소만을 고려하여 결정할 수 없는 측면이 있다고 제시하고 있다. 동 연구는 종량세와 종가세의 장·단점을 세수, 분배, 제품개발 측면에서 검토하였다. 세수 측면에서 보면, 종량세는 세액 산출의 용이성과 가격 변화와 무관하게 세수를 확보할 수 있는 장점이 있지만 가격이 상승하는 경우 실효세율 인하로 실질 세부담이 감소하는 문제가 있다. 분배 측면에서 보면, 종량세의 경우 가격이 높을 때 상대적으로 세부담이 적어지는 역진성 때문에 고가주 소비를 부추기는 문제가 있다. 제품개발 측면에서 보면, 종량세는 용기 고급화와 같은 품질 개선 노력이 있을 수 있고 종가세는 제품 개발비도 과세되므로 제품 개발에 소극적인 단점이 있다. 이러한 종량세 과세체계의 문제점과 주류산업에 미치는 영향 등을 고려하여 현행 종가세 과세방식을 유지하는 것이 바람직하다는 결론을 제시하고 있다.

박명호·문예영(2007)⁴¹⁾에서는 주류에 대하여 현재의 종가세 과세방식을 유지할 것인지 OECD 대부분의 국가에서와 같이 종량세로 과세방식으로 전환할 것인지 판단하기 위하여 각 과세방식의 장·단점을 검토하되 우리나라의 주세정책 목표에 적합한 방식을 지향해야 한다고 보고 있다. 종가세의 경우 가격에 비례하기 때문에 주종 간 상대가격을 유지할 수 있는 장점이 있지만 알코올 도수에 따른 과세가 어렵다는 단점이 있고 종량세는 고도주 고세율 원칙을 적용할 수 있고 고도주이지만 저가인 주류 제품에 대해서는 고급화를 유도할 수 있는 장점이 있지만 주종 간 상대가격 변화로 소비행태의 변할 수 있고 실질적인 세부담 감소로 세수확보가 어렵다는 단점이 있다. 따라서 외부불경제의 교정 효과에 초점을 둘 경우 종가세보다는 알코올 도수에 따라 부과하는 종량세가 타당하지만 우리나라에서 종량세를 도입할 경우 소주산업의 경쟁력 상실이나 주종 간에 가격 왜곡과 세부담의 역진성 문제로 인해 종가세 방식을 유지할 것을 제안하였다. 즉, 주류산업 보호를 위하여 종가세 방식을 유지하되 과도한 주류 소비에 따른 외부불경제를 줄이기 위해서는 종가세 방식 하에서 세율을 인상하고 고도주의 세율을 저도주에 비해 높게 책정할 것을 제안하였다.

기획재정부(2015)⁴²⁾에서도 종량세와 종가세의 가장 중요한 특징으로 종량세는 외부불경제 교정효과가 크고 종가세는 과세형평성 실현에 적합하다는 점을 제시하였다. 주세체계를 종량세로 전환할 경우 WTO 내국민대우원칙에 따라 동일 주종에 대해 1도 1리터당 동일한 세액을 부과하여야 하는데, 도입 가능한 여러 가지 대안을 제시하고 그로 인해 발생하는 문제점을 검토하였다. 첫 번째 방안은 세수중립적인 방안으로, 총 세수에 변화가 없도록 주종에 관계없이 동일한 세액을 부과하는 방안이다. 이 방안을 적용할 경우, 위스키의 세율은 인하되는 반면 회석식 소주는 세율이 인상되어 소주의 상대가격 상승으로 소주 업계 및 서민층의 반발이 예상되는 문제가 있다. 두 번째 방안은 대중주인 회석식소주의 가격을 고정시키고 종량세로 전환하는 방안이다. 이

41) 박명호·문예영. 2007. 『우리나라와 주요국의 주세 및 주류행정에 대한 고찰』.

42) 기획재정부. 2015.10.2. “주세 과세체계 관련 쟁점 검토”.

방안 역시 수입위스키의 세액이 큰 폭으로 감소하여 소주와 위스키 간 과세형평성이 저하되고 전통소주의 가격 하락에 비해 대체재인 위스키 가격의 하락폭이 더 크므로 상대적으로 전통주에 피해가 예상되고 소주를 제외한 모든 주종의 세액이 인하되어 세수 감소가 발생하는 문제가 있다. 세 번째 방안은 고급주인 위스키의 가격 변동 없이 종량세로 전환하는 방안이다. 이는 위스키의 세액은 변동이 없으나 희석식소주의 세액이 큰 폭으로 증가하여 과세형평성이 저하되고 전통소주의 가격도 상승하게 됨으로써 전통주 산업의 피해가 예상된다. 따라서 종량세로 전환할 경우에 과세형평성 저해, 전통주의 경쟁력 감소 및 세수감소 등의 문제가 발생하는 것으로 제시하였다.

이와 같이 현재까지 주세 과세제도에 관한 연구에서는 대체로 외부불경제의 교정효과 측면에서는 종량세 과세체계가 우월하지만 주류산업에 미치는 영향 등을 고려하여 종가세 과세체계를 유지하자는 의견이 다수이지만 최근의 연구에서는 종량세로의 전환을 주장하는 연구도 있다.

김종성·홍정화(2013)⁴³⁾에서는 종가세 과세방식이 주류제품의 고급화를 통한 주류산업의 경쟁력 제고에 장애요인으로 작용하는 문제 등을 지적하면서 우리나라의 주세제도가 주류산업에 미치는 영향을 분석하였다. 종가세 위주의 과세방식이 주류산업의 성과에 미치는 영향을 분석한 결과, 현재의 과세방식인 종가세 체계를 유지할 경우 주류산업의 경쟁력 저하 및 수입 주류의 범람이라는 부작용이 나타날 것이라는 결과를 보여준다. 분석결과를 토대로 국내 주류산업이 국제적 경쟁력을 갖추기 위해서는 종가세 체계의 과세방식의 개선이 시급하다고 제안하고 있다. 노병석·서희열(2010)⁴⁴⁾ 연구에서는 주류소비의 외부성 해결을 위해서는 종가세보다 종량세가 더 타당하지만 증류주에 대해서는 소주산업에 미치는 영향 등을 고려하여 현재의 종가세를 유지하되 주류 소비의 사회적 외부비용을 줄이기 위하여 발효주에 대해서는 종량세로 전환할 필요가 있음을 제시하고 있다.

IV. 종량세로의 전환 가능성 검토

1. 종량세 전환을 반대하는 논리

앞서 살펴본 바와 같이, 다수의 선행연구에서는 종가세를 유지하는 것이 바람직하다고 하면서 종량세로의 전환에 부정적인 입장을 보이고 있다. 본 연구에서는 선행연구 및 검토에서 종량세로의 전환을 반대하는 논리에 대하여 그 타당성을 검토해 보기로 한다.

43) 김종성·홍정화. 2013.6. “주세제도의 특성이 주류산업 성과에 미치는 영향 : 이해관계자의 인식을 중심으로”. 회계·세무와 감사연구. 제55권 제1호 : 123-163.

44) 노병석·서희열. 2010. “사회적 외부비용 감소를 위한 주세제도의 정책방향”. 『국제경상교육연구』. 제7권 제4호 : 1-37.

가. 소주 산업의 경쟁력 약화

종량세로의 전환을 반대하는 이유는 여러 가지가 있지만, 그 중에서도 세부담 증가로 인한 소주 및 전통주의 산업 경쟁력 약화를 우려하는 것이 가장 크다.⁴⁵⁾ 따라서 종량세로의 전환이 소주 산업에 미치는 영향을 검토해보고자 한다.

(1) 소주 수요의 가격탄력성

상품에 대한 수요량은 일반적으로 가격이 상승하면 감소하고 가격이 하락하면 증가하는데, 가격탄력성이란 가격이 1% 변화할 때 수요량 변화율을 나타내는 것이다. 가격탄력성이 1보다 크면 수요가 가격에 탄력적인 것이고 1보다 작으면 수요가 가격에 비탄력적인 것이다. 또한 상품 중에는 자체 가격뿐 아니라 다른 상품의 가격이 수요에 영향을 받는 경우가 있는데, 이러한 경우 그 수요량에 영향을 미치는 다른 상품의 가격 사이에도 탄력성을 정의할 수 있으며, 이를 교차탄력성이라 한다.

장근호(2005)에 의하면 우리나라 소주의 수요에 대한 가격탄력성은 약 0.1로 매우 비탄력적인 데 비하여 맥주는 0.8, 위스키는 1.6으로 수요가 가격에 탄력적인 것으로 나타났다. 양승룡 외(2000)에 의하면 소주와 위스키 간에는 뚜렷한 교차탄력성이 존재하지 않지만, 소주와 맥주간의 교차탄력성은 1.058로 상호 강한 대체관계에 있다. 주종별 가격탄력성에 관한 또 다른 연구로는 김광기(2006), 김원년 외(2007)의 연구가 있다. 김광기(2006)의 경우 주류별 출고량과 가격지수인 총계자료와 도시가계지출인 미시자료를 활용하여 다양한 방법으로 가격탄력성을 산출하고 있다.⁴⁶⁾ 김원년 외(2007)의 연구에서는 주류별 출고량을 이용하여 가격탄력성을 산출하고 있다. 소주의 가격탄력성은 총계자료를 활용하여 산출한 경우 0.57, 0.77로 비교적 비탄력적인 것으로 나타나지만, 미시자료를 활용하여 산출한 경우에는 1.18로 탄력적으로 나타나기도 한다. 또한 소주와 맥주, 소주와 위스키 간의 교차탄력성은 대체로 1 미만의 값을 보이고 있어 양승룡 외(2000)의 결과와는 차이가 있다. 다만 김광기(2006)와 김원년 외(2007)의 결과에서도 소주의 수요는 위스키가격보다는 맥주가격에 영향을 받는 것으로 나타난다. 각 연구에서 제시하고 있는 주종별 수요에 대한 가격탄력성은 <표 7>과 같다.

선행연구에서 나타나는 소주의 가격탄력성은 비탄력적이거나 탄력적인 정도가 낮기 때문에 위스키 등의 수입으로 우리나라 소주와 전통주 산업이 경쟁력을 잃고 큰 타격을 입을 것이라는

45) 재정경제부(1999), p.2. ; 광태원(2003), p.24 ; 박명호 · 문예영(2007), p.78. ; 노병석 · 서희열(2010), p.28.

46) 김광기(2006)의 경우 전 가구를 대상으로 한 가격탄력성과 음주가구를 대상으로 한 가격탄력성을 구분하여 산출하고 있지만 본 연구에서는 전 가구를 대상으로 한 가격탄력성만으로 고려한다. 산출된 가격탄력성 중 보상가격탄력성이란 “물가변화에 대한 소득효과를 보상해 주었을 경우의 수요변화를 나타내는 지표이다. 즉 주류가격이 인상되었을 경우 소비자는 그 이전보다 소득이 감소되는 영향을 받게 되고 이는 곧 보다 낮은 효용 수준에서 소비구성을 재배합 할 수밖에 없다. 이와 같은 소득효과가 모두 보상되어서 이전과 동일한 효용수준의 만족감을 느낄 수 있게 될 경우의 수요 변화를 나타내는 지표가 보상가격탄력성이다.”(김광기 2006, pp.177-179)

점은 명확하지 않다고 하겠다. 다만, 양승룡 외(2000)의 결과와 같이 소주와 맥주간의 대체성이 높다면 소주와 맥주산업 간에 수요의 대체현상은 발생할 가능성이 있다고 하겠다.

〈표 7〉 선행연구의 주종별 수요에 대한 가격탄력성

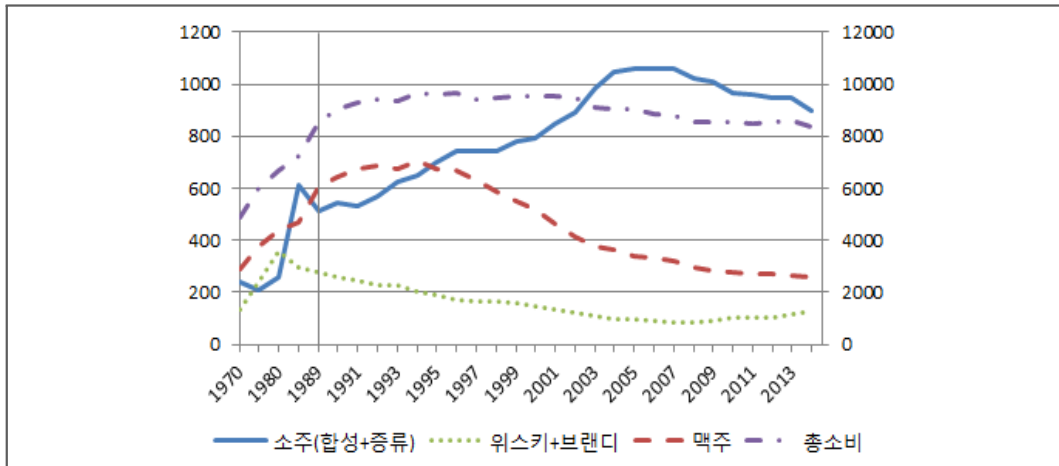
선행연구		맥주수요량	소주수요량	위스키수요량
김광기(2006) 출고량과 가격지수 사용	맥주가격	-0.3079	0.5721	0.8320
	소주가격	0.1685	-0.594	0.5167
	위스키가격	0.0743	0.2457	-0.8455
김광기(2006) 도시가계지출자료 사용 비보상가격탄력성	맥주가격	-0.8831	0.404	-2.9545
	소주가격	0.0153	-1.1896	-0.6104
	위스키가격	-0.0259	-0.3293	-1.7501
김광기(2006) 도시가계지출자료 사용 보상가격탄력성	맥주가격	-0.8812	0.405	-2.9503
	소주가격	0.0165	-1.189	-0.6079
	위스키가격	-0.0257	-0.3292	-1.7497
김원년 외(2007) 출고량과 가격지수 사용	맥주가격	-0.18	0.18	-0.74
	소주가격	0.44	-0.77	0.15
	위스키가격	0.14	0.02	-1.34
양승룡 외(2000) 출고량과 가격지수 사용	맥주가격	-0.711	1.058	0.519
	소주가격	0.441	-0.897	-0.074
	위스키가격	0.102	-0.035	-0.277

(2) 종량세로 전환한 일본의 사례

일본은 1989년 주세 과세방식을 종가세에서 종량세로 전환하였는데, 이러한 일본의 사례를 통해 종량세 방식에서의 전환이 국내 주류소비 및 주세의 세수에 미친 영향을 살펴보고자 한다.

일본의 경우, <그림 1>에서 보는 바와 같이 종량세로 전환된 이후 주류 총 소비량은 큰 변화 없이 비슷한 추세를 보이고 있다. 주종별로 보면, 종량세로 전환된 이후에도 소주는 꾸준히 증가 추세를 보이고 위스키와 브랜디는 감소 추세를 보이며, 맥주는 종량세 전환 후 일정 기간 동안 상승세를 보이다 감소하는 추세를 보이고 있다. 2003년부터는 주류 총 소비가 감소하는 추세를 보이고 있어 전반적인 알코올 소비가 감소한 것으로 판단되며, 이 시기의 감소는 시기적으로 볼 때 종량세 도입 영향이라고 보기는 어렵다. 따라서 종량세 전환시점부터 전반적인 알코올 소비의 감소 시기 이전인 2002년까지의 추세를 보면, 주류 총소비는 큰 변화가 없었고 소주는 지속적인 증가, 위스키와 브랜디는 지속적인 감소, 맥주는 증가하다 감소하는 추세라 할 수 있다. 이는 종량세 전환시 알코올 도수가 높은 소주의 세부담이 커지면서 소비가 감소하고 그로 인한 소주 산업에 타격을 줄 것이라는 일반적인 의견과는 일치하지 않는 결과를 보여주는 것이다.

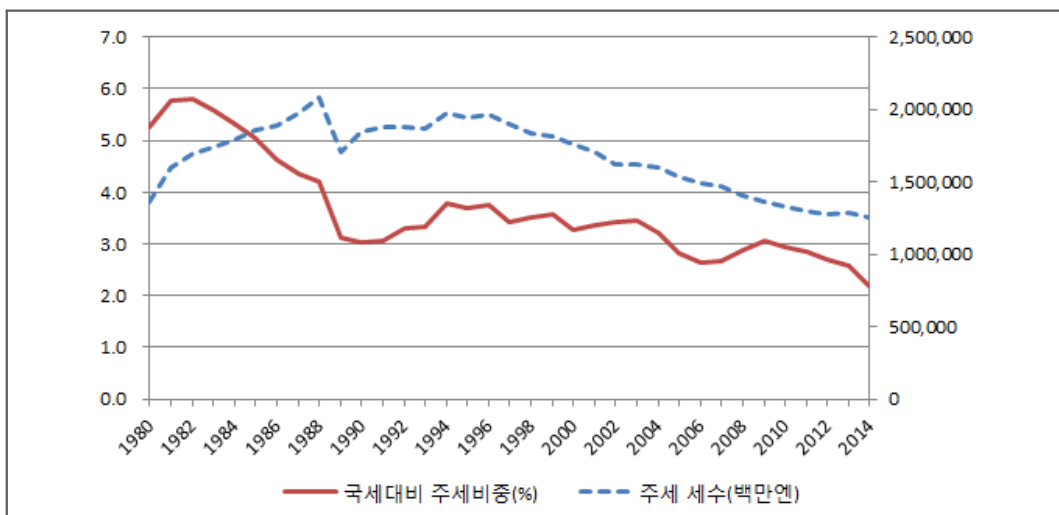
〈그림 1〉 일본의 주류 판매(소비) 추이



자료 : 日本国税庁, 『酒のしおり』, 2016.

〈그림 2〉는 1980년부터 2014년까지의 기간 중 국세대비 주세 비중과 주세세수를 보여준다. 일본의 국세세수 중 주세의 비중은 1980년 이후 최근까지 전반적으로 하향 추세를 보이고 있다. 1989년 종량세로의 전환 직후의 기간만 보면, 1991년도까지 일정한 비중을 보이다가 1995년까지는 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 따라서 종량제 전환 이후 국세에서 주세가 차지하는 비중에는 큰 변화가 없거나 다소 상승하였음을 알 수 있다.

〈그림 2〉 일본의 주세 세수 및 국세 비중 추이

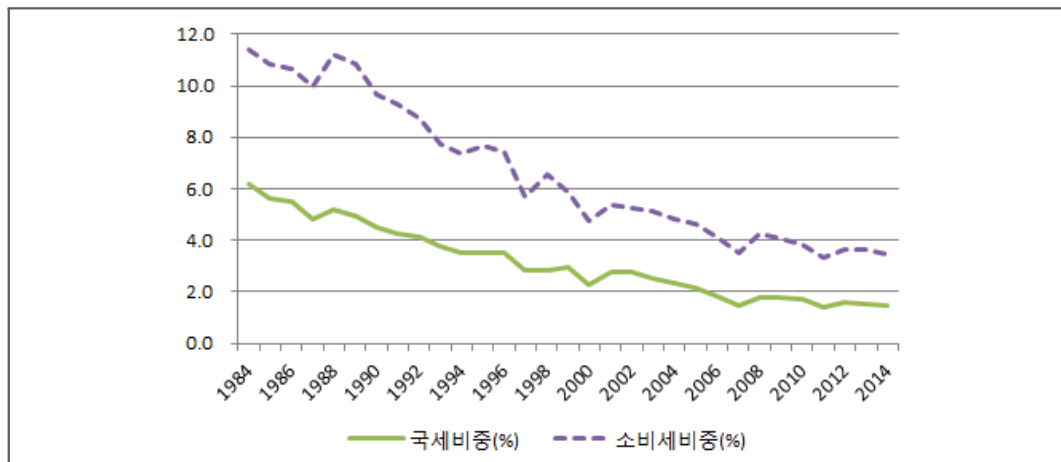


자료 : 日本国税庁, 『酒のしおり』, 2016.

나. 물가상승에 따른 세수 증가 불가능

종량세의 단점 중 하나는 물가상승에 따라 세수 증가가 불가능하여 재정수입의 안정적 확보가 곤란하다는 것이다.⁴⁷⁾ 그러나 우리나라의 주세 세수 비중은 <그림 3>에서 보는 바와 같이 종가세 체계 하에서도 지속적으로 감소하고 있다. 국세에서 주세가 차지하는 비중은 1984년 6.2% 수준이었으나 2014년에는 1.4% 수준에 불과하다. 국세에서 주세가 차지하는 비중뿐만 아니라 소비세 전체에서 주세가 차지하는 비중 역시 1984년 11.4%에서 2014년 3.4%로 감소하였다. 이는 경제성장 및 소득증가에 못 미치는 주류의 수요 증가와 저가 주류 생산을 통한 이윤극대화의 추구에 그 원인이 있다고 할 수 있다.

<그림 3> 국세대비 주세비중 및 소비세 대비 주세 비중



자료 : 통계청, KOSIS

만일 주류의 소비량에 근거하여 과세하였다면 세액은 어떻게 변하는지 파악하기 위하여, 2005년을 기준으로 출고량 증가율을 산출하고 산출된 각 연도의 증가율을 2005년의 세액에 적용하여 각 연도의 세액을 산출하여 2006년부터 종량세를 적용하였다고 가정할 경우의 세액을 추계해 보기로 한다. 즉, 종량세는 알코올의 양에 근거하여 과세하는 것이므로 기준년 대비 출고량의 증가에 비례한 세액을 산출하려는 것이다. 출고량 증가율에 비례하여 산출한 세액은 기존 종가세 방식의 세액보다 증가하는 것으로 나타났고 국세에서 주세가 차지하는 비중을 비교해보면 0.1~0.3%p 증가하는 것으로 나타났다.⁴⁸⁾

47) 성명재·장근호(1999), p32.; 장근호(2005), p.33.; 서울경제연구원(2010), p.153.; 기획재정부(2015), p.7.

48) 이러한 분석은 종량세 전환에 따른 소비량 변화는 고려하지 않은 것이므로 종량세 전환에 따른 세수

〈표 8〉 주류의 출고량에 비례한 세액의 산출

(단위 : 백만원, kl, %)

	국세	주류합계 (주정제외)		현재의 세액			출고량에 비례한 세액		A-B
		출고량	2005년 대비 증가율	납부할 세액 (A)	2005년 대비 증가율	국세 비중	금액 (B)	국세 비중	
2005	120,423,725	3,092,872		2,566,195					
2006	130,260,883	3,171,402	2.5	2,488,121	-3.0	1.9	2,631,352	2.0	-143,231
2007	153,062,775	3,185,277	3.0	2,319,498	-9.6	1.5	2,642,865	1.7	-323,367
2008	157,528,591	3,286,398	6.3	2,390,771	-6.8	1.5	2,726,766	1.7	-335,995
2009	154,330,539	3,229,494	4.4	2,345,017	-8.6	1.5	2,679,552	1.7	-334,535
2010	166,014,874	3,321,974	7.4	2,373,327	-7.5	1.4	2,756,284	1.7	-382,957
2011	180,153,173	3,411,799	10.3	2,397,575	-6.6	1.3	2,830,813	1.6	-433,238
2012	192,092,595	3,490,857	12.9	2,484,708	-3.2	1.3	2,896,408	1.5	-411,700
2013	190,235,279	3,454,922	11.7	2,626,210	2.3	1.4	2,866,592	1.5	-240,382
2014	195,727,144	3,505,090	13.3	2,723,854	6.1	1.4	2,908,217	1.5	-184,363

주 : 출고량 및 세액은 국내분임. 주정을 제외한 주류 합계임

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 각연도

주류의 출고량 및 주세액 추이를 보면, 2005년을 기준으로 할 때 출고량은 증가하는 추세를 보이지만 주세액은 2006~2012년 기간에 감소하였고 2013~2014년 기간에는 양(+)의 증가율을 보이지만 출고량 증가율에는 못 미치는 수준이다.

증가세 체계 하에서 출고량이 일정하다고 가정할 때, 출고량 내에서 저가주의 비중이 증가하고 고가주의 비중이 감소하는 경우 세수는 감소하게 되고, 저가주의 비중이 감소하고 고가주의 비중이 증가하는 경우 세수는 증가하게 될 것이다. 따라서 2005~2014년 기간에 출고량이 증가하는 반면 세액이 감소하거나 적게 증가하는 결과를 보여주는 것은 전체 주류 소비 중 고가주 비중이 감소하고 저가주 비중이 증가하였을 가능성이 있다. 따라서 동 기간의 전체 주류 중에서 차지하는 주종별 비중을 살펴보고자 한다.

<표 9>의 주종별 구성비를 보면 대표적인 저가주로서 출고량 비중이 높은 회석식소주의 경우 30.1%에서 27.3%로 비중이 감소하였고 상대적으로 출고량 비중이 높은 고가주에 해당하는 맥

변화를 정확히 예측하는 것은 아니다. 그러나 종량제 전환시 가격이 증가하는 주종의 수요는 감소하고 가격이 감소하는 주종의 수요는 증가하여 서로 상쇄되는 효과가 있으므로 수요 총량의 변화는 크지 않을 것이며, <표 8>은 주류 소비 총량을 기초로 계산한 것이다.

주의 경우 59.4%에서 58.7%로 비중이 감소하였다. 맥주와 소주의 구성비가 모두 감소하였다는 것은 총소비에서 대체 주류가 증가하였을 가능성이 있는데, 탁주의 경우 5.4%에서 12.3%로 전체 주류에서 차지하는 비중이 증가한 것으로 나타난다. 맥주와 소주의 소비 중 일부가 탁주로 대체되었다면, 탁주에 대한 세율은 5%이므로 주류의 출고량 증가에도 불구하고 세액이 감소한 부분이 어느 정도 설명된다고 할 수 있다.

〈표 9〉 주종별 출고량 구성비

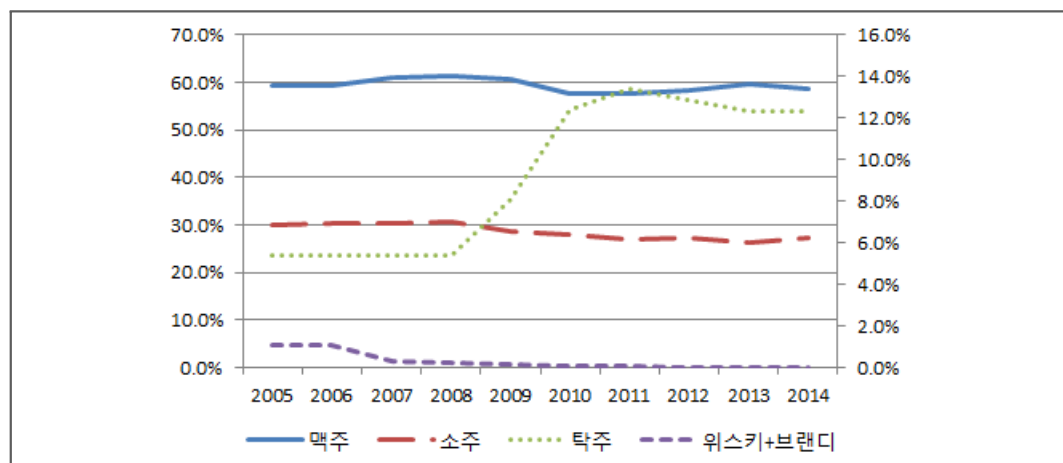
(단위 : %)

	탁주	약주	맥주	청주	과실주	증류식 소주	희석식 소주	위스키	브랜디	일반 증류주	리큐르	기타 주류	합계 ¹⁾
2005	5.4	1.5	59.4	0.7	1.3	0.0	30.1	1.1	0.0	0.3	0.2	0.1	100
2006	5.4	1.4	59.3	0.7	1.4	0.0	30.2	1.0	0.0	0.3	0.2	0.1	100
2007	5.4	1.0	61.2	0.6	0.9	0.0	30.2	0.3	0.0	0.2	0.0	0.1	100
2008	5.4	0.8	61.4	0.5	0.8	0.0	30.5	0.2	0.0	0.2	0.0	0.1	100
2009	8.1	0.7	60.7	0.6	0.7	0.0	28.8	0.1	0.0	0.2	0.0	0.1	100
2010	12.4	0.6	57.5	0.6	0.6	0.0	28.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	100
2011	13.4	0.6	57.5	0.6	0.6	0.0	27.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	100
2012	12.8	0.5	58.2	0.5	0.5	0.0	27.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	100
2013	12.3	0.4	59.7	0.5	0.5	0.0	26.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	100
2014	12.3	0.4	58.7	0.6	0.5	0.0	27.3	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1	100

주 : 1) 주정 제외

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각연도

〈그림 4〉 주요 주종의 구성비 추이



자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각연도

다. 서민 대중주의 가격 상승에 대한 국민적 반발

담배세와 마찬가지로 주세도 죄악세(sin tax)에 해당하며 죄악세의 인상에는 항상 담배나 술을 끊을 수 없는 사람, 특히 저소득층에게 무리한 부담을 지우는 것이라는 견해와 담배나 술로 인한 사회적 폐해를 줄이기 위하여 무리한 부담을 지우는 것이 필요하다는 견해가 대립되어 왔다. 따라서 종량세로 전환할 경우 소주 등 서민 대중주의 가격 인상으로 국민적 반발을 초래할 것이라는 점은 국민 대다수의 생각이라고 하기는 어렵다.⁴⁹⁾ 물론 대다수가 아니라고 하더라도 술 마시는 것을 즐기는 사람들의 반발을 불러일으키기에 충분한 요인이 된다는 점에서 정치적으로도 가볍게 결정할 수 있는 사안은 아니라고 본다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 점을 고려한다면 서민 대중주의 가격상승으로 인한 반발을 악화시킬 수 있다고 생각한다.

첫째, 2014년 말 담배소비세의 대폭 인상 사례에서 보듯이 위에서 언급한 양론이 존재하였고 인상 후 실질적인 증세에 해당한다는 비판과 당초 예측한 것보다 금연효과가 크지 않았다는 비판이 있기는 하였지만 실제로 10%대 이상의 수요 감소가 있었고 사회 전체적으로 담배가격의 인상을 도저히 감내할 수 없을 정도의 반발이 있었다고 보기는 어렵다.

둘째, 죄악세의 기능은 세수의 측면 보다는 사회적으로 음주나 흡연으로 인한 폐해를 줄여서 외부불경제 효과를 교정하는 것이라고 볼 수 있는데, 주류 가격이 커질수록 주류 수요의 가격탄력성은 높아지게 되며 외부불경제 교정효과도 더 커지게 된다.

셋째, 주류 소비자를 적정 소비자와 알코올의존 소비자로 구분하여 볼 때 적절한 수준으로 주류를 소비하는 사람에게 주류가격의 인상으로 인한 경제적 부담은 크지 않을 수 있다. 이와는 대조적으로 알코올의존 소비자에게는 가격상승으로 인한 부담이 커지는데 이는 역설적으로 가격탄력성을 커지게 하는 요인이 될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

라. 과세형평의 저해 및 역진성

소득수준이 높은 사람들이 주로 위스키 등 고가 주류를 소비하고 소득수준이 낮은 사람들이 주로 소주 등 저가 주류를 소비하며, 양 집단의 1인당 소비량이 동일한 수준이라고 가정한다면 현재의 종가세를 종량세로 전환할 경우 소득대비 주세부담액의 비율은 저소득층이 더 크게 되어 과세형평을 저해하고 조세부담의 역진성이 문제가 될 수 있다는 것이 종량세 전환의 장애요인이 될 수 있다.⁵⁰⁾ 그러나 부가가치세 등 간접세의 영역에서 역진성 문제는 필연적으로 제기되는 문제이고 특히 주세와 같은 죄악세의 경우 외부불경제 교정을 중시한다면 역진성은 불가피한 측면이 있다고 하겠다. 따라서 역진성의 문제는 다른 세목에서 조정하는 것이 바람직하다고 하겠다.

49) 기획재정부(2015), p.7.

50) 박태원(2003), p.58. ; 서울경제연구원(2010), p.154. ; 노병석 · 서희열(2010), p.28.

마. 수입주류에 대한 차별적 과세 불가능

증가세를 채택하는 경우 장점의 하나로 과세표준의 산정방식을 수입주류와 국내제조주류를 다르게 규정하여 수입품에 대한 차별적 과세가 가능하다는 점을 들고 있다.⁵¹⁾ 그러나 현실적으로 과세표준의 산정방식을 수입주류에 일방적으로 불리하게 규정하는 것은 통상마찰의 원인이 될 가능성이 있기 때문에 가능하지 않다고 생각된다. 오히려 현행 주세법상 과세표준 산정방식은 국내제조주류에 역차별적인 측면이 있다고 하겠다. 즉 국내제조주류는 출고가격을 기준으로 과세하기 때문에 과세표준에 제조업자의 이윤이나 판매관리비가 포함되는데 비하여 수입주류의 경우에는 수입신고가격을 기준으로 과세하기 때문에 수입업자의 이윤과 국내에서의 판매관리비가 과세표준에 포함되지 않기 때문에 국내제조주류가 불리한 측면이 있는 것이다. 현재의 종가세를 종량세 체계로 전환한다면 이러한 국내제조주류에 대한 역차별 문제는 해결될 것이다.

2. 종량세 전환 필요성에 대한 논리

가. 외부불경제의 심각성 및 종량세의 상대적 교정효과

알코올 소비는 담배와 더불어 소비자가 부담하는 사적비용뿐만 아니라 사회 전체가 부담하는 외부비용이 발생하는 대표적인 소비재이다. 외부비용이란 해당 재화의 소비가 소비자의 건강이나 타인에게 물리적인 해를 끼침으로 나타나거나 소비자의 건강 악화로 인해 국가재정에 악영향을 미침으로써 나타나게 된다. 이러한 외부비용이 발생하는 현상을 외부불경제라고 한다. 선행연구에서 살펴본 바와 같이 이러한 외부불경제의 교정효과 측면에서 볼 때 종량세 과세방식이 종량세보다 우월한 것으로 나타나고 있다.⁵²⁾ 따라서 우리나라의 알코올 소비 행태 및 알코올 소비로 인한 외부불경제 현황을 파악하고자 한다.

우선 우리나라의 알코올 소비 수준은 오래 전부터 여타 국가에 비해 상당히 높은 것으로 보고되고 있다. WHO에서 2005년 세계 188개 회원국의 알코올 섭취량을 발표한 자료에 따르면, 한국은 1인당 14.8리터의 알코올을 섭취한 것으로 나타나 전 세계 13위를 차지하였다. 이중 증류주를 통한 섭취가 9.57리터, 맥주 2.14리터, 와인 0.06리터를 차지해 증류주 섭취량의 경우 조사대상국 중 1위를 차지하였다.⁵³⁾ 2014년 Euromonitor가 전 세계 45개국을 대상으로 조사한 결과는 한국이 일주일에 13.7잔의 알코올을 소비하는 것으로 1위에 랭크되기도 하였다.⁵⁴⁾ <표 10>에서 제시하고 있는 2014년 WHO에서 발표한 자료에 의하면 우리나라의 알코올 총소비는 OECD 국가 중 5위를 차지하고 있고 1일 평균 순수알코올(pure alcohol) 소비량도 4위를 차지하고 있어 전반적

51) 장근호(2005), p.32.

52) 광태원(2003), p.57.; 노병석·서희열(2010), p.28.; 박명호·문예영(2007), p.78.

53) 한국경제, ‘한국, 알코올 소비 세계 13위, 증류주는 1위’, 2011.2.18.

54) 중앙일보, ‘세계제일의 음주국 랭킹발표 - 한국의 순위는?’, 2014.5.16.

으로 알코올 소비가 상당히 높은 수준인 것으로 나타난다(WHO 2014, 289-302).

〈표 10〉 OECD 국가의 알코올 소비(2010년)

국가	주종별 분포(%)				총소비 (순수알코올리터)	평균 일별 섭취량 (순수알코올 그램) ¹⁾
	맥주	와인	증류주	기타		
호주	44.0	36.7	12.5	6.8	14.5	31.3
오스트리아	50.4	35.5	14.0	0.0	13.8	29.6
벨기에	49.2	36.3	14.4	0.1	12.8	27.7
캐나다	51.2	22.0	26.8	0.0	13.2	28.9
체코	53.5	20.5	26.0	0.0	14.6	32.5
덴마크	37.7	48.2	14.1	0.0	12.9	35.2
에스토니아	41.2	11.1	36.8	10.9	15.7	34.1
핀란드	46.0	17.5	24.0	12.6	18.1	38.4
프랑스	18.8	56.4	23.1	1.7	12.9	27.9
독일	53.6	27.8	18.6	0.0	14.7	31.7
그리스	28.1	47.3	24.2	0.4	15.6	33.1
헝가리	36.3	29.4	34.3	0.0	16.3	36.4
아일랜드	48.1	26.1	18.7	7.7	14.7	31.7
이스라엘	44.0	6.2	46.5	0.3	5.4	10.8
이탈리아	23.0	65.6	11.5	0.0	9.9	20.7
한국	5.1	0.0	94.9	0.0	17.9	38.5
룩셈부르크	36.2	42.8	21.0	0.0	12.7	27.6
멕시코	75.7	1.5	22.2	0.5	12.7	27.5
뉴질랜드	38.2	33.9	15.2	12.5	13.7	29.4
노르웨이	44.2	34.7	19.0	2.1	9.0	19.5
폴란드	55.1	9.3	35.5	0.0	24.2	50.7
포르투갈	30.8	55.5	10.9	2.8	22.6	47.1
슬로바키아	30.1	18.3	46.2	5.5	19.8	42.8
슬로베니아	44.5	46.9	8.6	0.0	17.2	37.4
스웨덴	37.0	46.6	15.1	1.4	13.3	28.4
터키	63.6	8.6	27.9	0.0	17.3	37.8
영국	36.9	33.8	21.8	7.5	13.8	29.8
미국	50.0	17.3	32.7	0.0	13.3	28.7

주 : 1) 15세 이상 pure alcohol 섭취량임(단위 : 그램)

자료 : WHO, *Global Status report on Alcohol and Health*, 2014. <table I-2>

또한 주류별 소비 유형을 보면 고도주에 해당하는 증류주의 비율이 94.9%, 맥주가 5.1%를 차지하고 있어 대부분의 알코올 소비가 고도주에 치우쳐 있음을 알 수 있다. 이는 OECD 국가 중 증류주 소비 비중이 가장 높은 수치인데, 2위와 3위인 이스라엘과 슬로바키아가 46.5%, 46.2%인 것에 비해 보더라도 다소 비정상적으로 증류주의 소비에 치우쳐 있음을 알 수 있다. OECD 국가들과의 비교를 통해 알 수 있는 것은 우리나라는 알코올 중 고도주의 소비 비중이 상당히 높고 1일 평균 알코올 소비량도 많은 편이며, 이는 알코올 소비로 인한 폐해가 발생할 가능성 역시 상대적으로 높다는 것이다.

건강보험정책연구원이 발표한 자료에 따르면, 2013년 음주로 인한 사회적 비용은 9조 4,524 억원으로, 흡연의 사회적 비용(7조 1,258억원)이나, 비만의 사회적비용(6조 7,695억원)을 초과하는 수준이다. 또한 2005년 6조 502억원에서 2013년에는 9조 4,524억원으로 약 56.2% 증가한 수치를 나타내고 있다(이선미 외 2016).

〈표 11〉 음주·흡연·비만의 사회경제적 총비용 추이

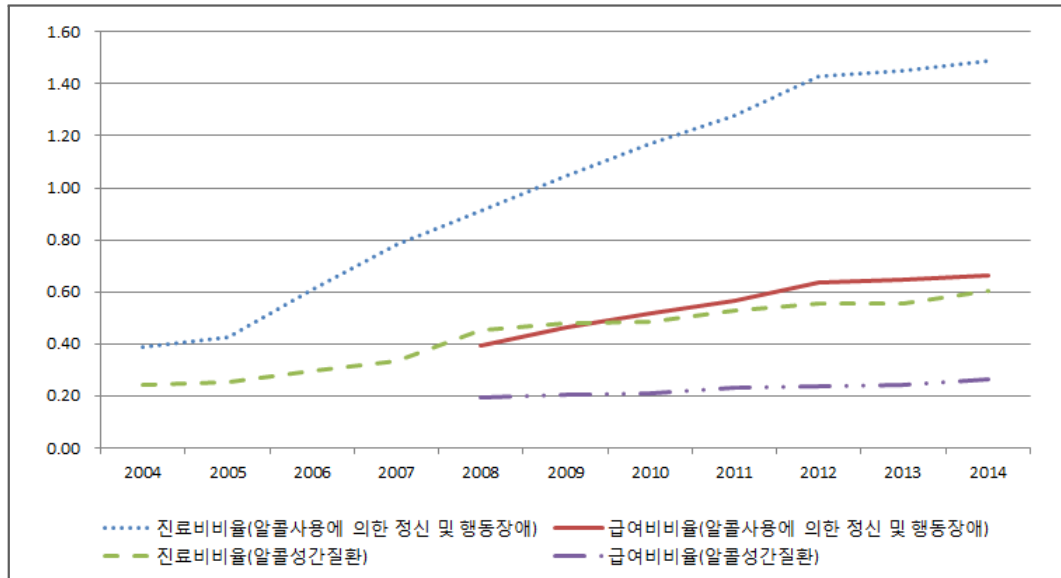
(단위 : 억원)

	음 주	흡 연	비 만
2005	60,502	44,093	30,431
2007	76,176	55,490	43,262
2009	90,507	60,629	51,117
2011	92,163	65,523	58,268
2013	94,524	71,258	67,695

자료 : 이선미 외, 『주요 건강위험요인의 사회경제적 영향과 규제정책 효과평가』, 국민건강보험공단 건강보험정책연구원, 2016.

알코올의 소비는 각종 질병의 유발로 이어질 수 있으므로 알코올 관련 진료비 추이를 통해서도 알코올 소비의 외부비용을 간접적으로 파악할 수 있다. <그림 5>에서 보는 바와 같이 알코올에 의한 정신 및 행동장애 진료비비율은 2005년 이후 크게 증가하고 있고 그에 따른 급여비비율 역시 2008년 이후 증가 추세를 보이고 있다. 알코올성 간질환 진료비비율과 관련 급여비비율 역시 증가추세를 보이고 있다.

〈그림 5〉 알코올 관련 질환의 진료비 및 급여비



자료 : 통계청, KOSIS(2016.7.5. 접속)

장근호(2005)에 따르면, 우리나라의 음주로 인한 사회적 비용은 GDP 대비 2.75%로 미국(2.2%, 1998년), 영국(2.3%, 2001년)과 유사한 수준이나 일본(1.89%, 1987), 프랑스(1.41%, 1997) 보다는 높은 수준임을 제시하고 있다. 최근 영국 일간 가디언의 보도에 따르면 글로벌 시장조사 기관 Euromonitor이 24개국의 주류, 음료 소비량을 분석한 결과 술로 인한 열량 섭취량이 음료 보다 더 높게 나타났으며, 특히 24개국 중 한국은 술로 인한 열량 섭취량이 1위였는데, 이는 술로 인한 비만이 심각하다는 의미이다.⁵⁵⁾ 따라서 음주의 사회적비용 뿐만 아니라 비만으로 인한 사회적 비용 역시 음주와 관련성이 있다고 한다면, 실제로 음주로 인한 사회적 비용은 추정된 것보다 더 큰 규모일 수도 있다.

이와 같은 점들을 고려할 때, 주세는 외부불경제의 교정에 더 많은 기여를 할 수 있는 과세체계를 갖추어야 할 것이며, 이것이 종량세로의 전환이 필요한 이유의 하나라고 하겠다.

나. 담배소비세의 종가세 전환 시도 사례

기획재정부는 2014년 9월 담뱃값 인상안을 발표하면서 담배가격의 일정 비율을 세금으로 매기는 종가세 방식의 개별소비세를 부과할 계획을 발표했다. 당시, “담배에 부과되는 종량세 방식의 담배소비세와 건강증진부담금을 보완하는 차원에서 세부담 역진성 완화를 위해 개별소비

55) 중앙일보, 2016년 10월 18일자에서 인용.

세를 증가세로 도입한다”고 설명하였고 “개별소비세를 증가세로 도입해 담배 가격이 상승할 때 세액도 자연히 증가하도록 설계했다”고 하였다. 즉 정부는 담뱃세를 인상하면서, 저가 담배보다는 고가 담배에 세부담이 더 증가하도록 증가세 방식의 과세제도를 도입함으로써 담배소비세의 역진성을 완화하고자 하였다. 그러나 담배에 대한 증가세 과세방식에 대한 다음의 반대 주장이 제기되었다.

첫째, 관련업계에 따르면 증가세 방식을 적용하는 경우 오히려 국내제조 담배가 역차별을 받는다고 주장하였다. 국내 생산 담배의 공장도 가격 평균이 772원인데 일부 저가형 외국산 담배의 평균 수입가는 한 갑당 180원으로 증가세 방식으로 과세할 때 오히려 국내제조 담배에 더 높은 세금이 부과된다는 것이다. 둘째, 담배의 생산지가 국외로 이전될 가능성이 있다는 것이다. 현재 국내의 외국 담배 회사들은 대부분 국내에서 생산공장을 운영하고 있는데, 이러한 외국 담배의 제조원가는 KT&G의 제조원가와 큰 차이가 없다. 그런데 만약 증가세가 도입된다면 해외에서 싼 담배를 수입하는 것이 더 유리하게 되므로 국내에서 생산할 이유가 없게 된다.⁵⁶⁾ 따라서 수입담배를 판매하거나 국내 생산시설을 해외로 옮길 가능성이 높다는 논리이다. 셋째, 증가세를 도입할 경우 저가의 수입담배가 대량 시판될 우려가 있다는 것이다.⁵⁷⁾ 이는 소비자들이 값싼 담배를 더 많이 피울 수 있는 환경이 조성되어 담뱃값 인상의 가장 큰 정책 목적인 외부불경제의 교정효과를 기대할 수 없게 된다는 것을 의미한다. 이와 같이 담배에 대한 개별소비세를 증가세 형태로 부과하는 경우 문제점이 적지 않다는 지적에 따라 종전대로 종량세 방식을 유지하게 되었다.

결과적으로 담뱃세의 경우에도 물가상승에 따라 세액이 증가할 수 있고 역진성도 완화시키고자 증가세로 전환하려는 시도를 하였지만, 증가세 방식 하에서는 외국의 저가담배의 소비가 오히려 증가됨으로써 담배 소비로 인한 외부불경제를 완화 시키고자 하는 정책방향과는 맞지 않는다는 이유로 종전의 종량세 방식을 유지하게 되었다. 이러한 정책적인 고려는 유사한 사회적 비용을 유발하는 주류의 과세체계에도 시사하는 바가 있다고 하겠다.

다. 주요국 주세체계와의 정합성

알코올에 대한 과세는 오랜 역사를 지니며 다양한 방법으로 발전해 왔다. 세계 각국의 알코올 음료에 대한 과세는 제품에 포함된 알코올의 양을 기준으로 과세하는 종량세 방식과 제품의 가격을 기준으로 과세하는 증가세 방식이 가장 대표적인 과세방식이다.⁵⁸⁾ 두 가지 과세방식이 혼

56) 이데일리, “‘종량세’로 돌아선 담뱃세… 외산담배 속으로 웃는다”, 2014.12.3.

57) 머니위크, “담뱃세 ‘종량세’ 고수이유, 싼 수입담배 대량 시판 우려 때문”, 2014.12.2.

58) 박명호·문예영(2007, pp.76—79)과 노병석·서희열(2020, p.32)에서는 대부분의 OECD 국가들이 종량세를 채택하고 있지만 우리나라의 경우 종량세 적용 시 소주산업의 경쟁력 상실 및 세부담 역진성 문제 등으로 증가세를 유지할 것을 제안하였다.

합되어 적용되거나 알코올도수에 따른 누진세율을 적용하는 국가도 있지만, 종량세 방식과 종가세 방식이 대표적인 과세방식이라고는 할 수 있다. 그러나 <표 12>에서 보는 바와 같이 OECD 국가의 대부분은 종량세 방식을 채택하고 있고 OECD 34개국 중 종가세 과세방식을 채택한 국가는 우리나라를 비롯한 칠레, 멕시코 3개국에 불과하다. 대부분의 다른 나라들이 종량세를 채택한다고 하여 우리도 반드시 종량세로 전환하여야 한다고 할 수는 없지만 주요국의 세제와의 정합성을 증진시키는 것은 수출의존도가 높은 우리나라로서는 긍정적인 세제의 개편방향이라고 할 수 있겠다.

〈표 12〉 OECD 국가의 주세 과세방식

과세방식	국 가
종량세 방식	오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국
종가세 방식	칠레, 한국, 멕시코
종량세와 종가세 혼합	호주(맥주, 증류주 : 종량세, 와인 : 종가세), 터키(맥주 : 종가세, 와인, 증류주 : 종량세)

자료 : OECD, *Consumption Tax Trends*, 2014.

V. 결론 및 개편방향

주세의 과세체계를 결정함에 있어서 종가세와 종량세는 어느 한편이 절대적으로 우월하다고 할 수 없으며 각각 장단점이 존재하기 때문에 정책상 선택의 문제라고 할 수 있다. 주류에 대한 과세체계를 1968년 종가세로 전환한 이래 다시 종량세로 돌아가야 한다는 주장이 제기되어 왔고 여기에 외국의 통상압력이 더해져 주류에 대한 과세체계를 재검토하는 연구가 여러 차례 이루어졌다. 그러나 피상적인 종량세 전환의 필요성 주장과는 달리 학자 및 전문기관의 연구와 과세당국은 일관되게 종가세를 유지하자는 입장을 유지해 왔다. 선행연구에서 제시한 종량세로의 전환을 반대하는 논리는 첫째, 소주가격이 대폭 상승하여 소주산업에 심각한 타격을 줄 수 있다. 둘째, 물가변동에 따라 실질세수의 가치가 감소할 수 있다. 셋째, 서민 대중주의 가격 상승에 국민적 반발이 있을 수 있다. 넷째, 종량세로 전환될 경우 상대가격구조의 왜곡으로 자원배분의 비효율 및 세부담의 역진성 문제가 발생한다. 다섯째, 종가세에서는 수입주류와 국내 주류에 차별적 과세가 가능하다는 것이다. 본 연구에서는 이와 같은 종가세의 선호논리를 다른 시각에서 살

펴보았고 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 수입위스키로 인한 소주의 산업경쟁력 약화문제는 소주가격에 대한 수요탄력성이 다른 주종에 비하여 비탄력적이라는 점과 이미 종량세로 전환한 일본의 사례에서 보듯이 소주산업에 큰 타격이 없었다는 점을 고려할 때 소주산업에 미치는 영향이 과대하게 인식되어 온 측면이 있다. 오히려 종량세가 주류의 고급화를 유인하여 장기적으로는 경쟁력을 증가시킬 계기가 될 수도 있다.

둘째, 종량세는 물가상승에 따라 세수가 연동하지 않기 때문에 재정수입의 안정적 확보가 곤란하다는 점이 지적되고 있으나 우리나라의 경우 맞지 않는 분석이라고 하겠다. 종가세 체계 하에서는 값싼 주류가 경쟁력이 있게 되고 전체 주류 소비량 중 저가주의 비중이 증가함에 따라 주세의 세수비중이 지속적으로 감소하고 있으며, 2005년부터 종량세를 적용하였을 경우와 비교할 때 종량세의 세수가 종가세 보다 더 클 것으로 추정되기 때문이다.

셋째, 서민대중주의 가격상승으로 국민적 반발을 초래할 수 있다는 점은 담배소비세의 인상 사례에서 보듯이 음주로 인한 사회적 폐해를 줄여야 한다는 입장에서 볼 때 모든 국민이 반대한다고 하기는 어렵다. 알코올의존 소비자가 아닌 적정 소비자에게는 서민대중주의 가격상승이 상대적으로 큰 부담이 아닐 여지가 있다는 점을 고려할 때 국민적 반발 역시 과대하게 인식되어 온 측면이 있다고 하겠다. 특히 현재 증류주 한 병의 값이 생수와 유사한 가격에 팔린다는 점은 음주의 사회적 폐해가 줄지 않고 있는 점과 관련이 있다고 하겠다.

넷째, 종량세 하에서의 과세형평 저해와 역진성 문제는 간접세에 내재되어 있는 문제이고 죄악세의 주요 목적인 외부불경제 교정효과를 고려할 때 어느 정도 불가피한 측면이 있다고 하겠다.

다섯째, 현재 주세법상 과세표준 산정방식은 국내제조주류는 출고가격을 기준으로 과세하고 수입주류는 수입신고가를 기준으로 과세하므로 오히려 국내 제조주류에 대해 역차별 문제가 발생하고 있으며, 이러한 역차별 문제는 종량세로 전환할 경우 해소될 수 있다.

또한 본 연구에서 추가적으로 제시한 종량세로 전환해야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 알코올 소비 수준이 다른 나라에 비하여 상당히 높은 수준이어서 외부불경제 교정이 더 중요해 졌다. 둘째, 우리나라에서 다른 죄악세인 담배소비세의 경우 종량세 체계로 과세하고 있는데, 물가연동을 고려하여 종가세로 전환하려고 시도하였으나 그럴 경우 국내제조담배가 역차별을 받게 되고 값싼 수입담배가 대량 시판될 가능성 때문에 종량세를 유지하기로 하였던 사례를 통해 종가세 과세방식의 문제점을 확인할 수 있다. 셋째, OECD 국가 중 대부분이 종량세제를 채택하고 있어서 종량세로 전환할 경우 주요국과의 세제의 정합성을 증진시킨다.

분석 결과를 볼 때, 지금까지 제기되었던 종가세를 선호하는 논리는 비교적 설득력이 약하고 추가적으로 종량세로의 전환 필요성도 제기되고 있는 상황이므로 종량세로의 전환이 큰 어려움은 없을 것으로 판단된다. 따라서 과거에 주장되었던 종량세로의 전환에 대한 반대 논리를 그대로 받아들이기 보다는 사회 전반적인 후생 증진을 고려하여 종량세로의 전환에 대한 정책적인

검토가 필요하다.

주세의 과세체계를 증가세 방식에서 종량세 방식으로 전환할 경우 소비자들의 경제적 부담과 국내 주류산업에 미치는 영향을 최소화하고 주세 세수도 유지할 수 있는 개편방향을 제시하고자 한다. 첫째, 증가세 하에서의 총세수를 유지하면서 알코올 도수에 비례하여 과세하는 종량세 과세방식에서는 현재의 주류 가격에 비해 고알콜 저가주는 가격이 상승하고 고알콜 고가주는 가격이 하락하는 현상이 나타날 것이므로 가격이 상승하는 고알콜 저가주의 가격경쟁력 상실로 주류업계에 타격을 줄 수 있다. 따라서 일시적인 전환보다는 일정기간에 걸친 점진적인 개편이 타당할 것이다. 예를 들어, 10년에 걸쳐 점진적으로 세부담을 조정하면서 전환한다면 소비자들의 경제적 부담과 국내 주류산업에 미치는 영향을 최소화하면서 종량세 과세방식을 정착시킬 수 있을 것이다. 둘째, 종량세 체계 내에서 알코올 도수에 따른 누진세율 방식을 고려할 수 있다. 알코올 도수에 완전 비례하는 방식의 종량세의 체계를 도입하면서 증가세 하에서의 총세수를 유지하려면 저가주의 급격한 가격상승 및 고가주의 급격한 가격 하락이 예상된다. 따라서 종량세의 틀을 유지하되, 알코올 도수에 따른 누진적인 세율을 적용한다면 급격한 가격 변동을 완화시키면서 현재의 세수 수준을 유지할 수 있을 것이다. 셋째, 물가상승에 연동하는 세율 결정방식을 고려할 수 있다. 종량세 방식을 계속 유지할 경우 물가상승으로 인한 실질적인 주세 및 주류 가격의 인하가 발생할 우려가 있다. 이는 주세 감소로 인한 세수 감소 및 주류 가격의 인하로 인한 주류소비의 증가 문제로 이어지는데, 이러한 문제를 완화하기 위한 방안으로 물가에 연동해 주세와 주류 가격이 자동적으로 인상되는 방식을 적용하면 세수를 유지하면서 주류 소비를 전체적으로 낮추는 효과도 있을 것이다.⁵⁹⁾ 넷째, 국내 주류산업을 보호하고 육성할 수 있는 제도가 마련되어야 할 것이다. 종량세 전환 시 수입 주류의 가격 하락으로 국내 주류가 상대적으로 경쟁력을 잃을 수 있으므로 국내 주류의 고급화 및 제품 다양화를 통해 국내 주류산업이 성장할 수 있는 제도적인 뒷받침이 이루어져야 할 것이다.

향후 주세 과세체계의 종량세로의 전환은 제시한 개편방향과 같이 국내 주류산업에 미치는 영향을 고려하고 국민적인 저항을 최소화하는 한편 주류 소비로 인한 외부불경제를 점차적으로 감소시킬 수 있는 장기적인 방향을 제시함으로써 종량세 과세의 필요성에 대한 사회적인 공감대 형성이 우선되어야 할 것이다.

본 연구가 가지는 선행연구와의 차별점은 그동안 주세와 관련된 대부분의 선행연구에서 종량세로의 전환에는 여러 가지 문제가 있으니 현재의 증가세 체계를 유지해야 한다고 주장하고 있지만 그 주장은 현실적으로 타당하지 않음을 다양한 자료를 통해 제시하였다는 점이다. 본 연구에서는 일본의 주류 소비 및 주세 세수 자료를 제시함으로써 성공적인 종량세 전환 사례를 소개

59) 담뱃세에 대한 물가연동제 도입에 관한 공청회에서, “물가연동제에 따른 담뱃세 인상은 소비억제, 가격 실효성과 재정수입의 예측가능성에서 긍정적”이라는 주장이 있었다(조세금융신문. “‘끝나지 않은 담뱃세 인상’... 행자부 “매년 물가연동한 인상 긍정적””, 2016.12.06.).

하였고 우리나라에서 물가상승에 연동하는 종가세 방식 하에서도 세수가 지속적으로 감소하였음을 국내 세수 자료를 통해 확인함으로써 선행연구에서 시도하지 않았던 분석을 하였다. 또한 담배소비세의 사례를 통해 종가세 과세방식의 문제점을 지적하였고 종량세 방식 하에서는 현재 발생하고 있는 수입 주류에 비해 국내 주류에 대한 역차별 문제를 해결할 수 있음을 제시하였다.

참고문헌

- 국세청. 각연도. 『국세통계연보』.
- 기획재정부. 2015.10.2. “주세 과세체계 관련 쟁점 검토”.
- 김광기. 2006. 『우리나라 음주폐해 감소를 위한 알코올 정책 도입 방안 모색』. 국립서울병원 국립정신보건연구센터.
- 김원년 외. 2007. 『중독성 기호식품(담배 및 주류) 수요의 상호 관계와 가격 변화가 국민건강에 미치는효과 분석』. 고려대학교 건강증진사업지원단.
- 김종상·홍정화. 2013.6. “주세제도의 특성이 주류산업 성과에 미치는 영향 : 이해관계자의 인식을 중심으로”. 회계·세무와 감사연구. 제55권 제1호 : 123-163.
- 곽태원. 2004. “우리나라 주세 정책의 개편방향”. 계간세무사. 여름호
- 곽태원. 2003. “우리나라 주세 정책의 문제점과 개편방향”. 서강경제논집. Vol.32 No.1 : 35-66.
- 노병석·서희열. 2010. “사회적 외부비용 감소를 위한 주세제도의 정책방향”. 국제경상교육연구. 제7권 제4호 : 1-37.
- 박명호·문예영. 2007. 『우리나라와 주요국의 주세 및 주류행정에 대한 고찰』. 한국조세연구원.
- 성명재·장근호. 1999. 『WTO 주세분쟁과 주세율 체계의 개편방향』. 한국조세재정연구원.
- 서울경제연구원. 2006. 『주세율 개편정책과 소주산업의 대응방안』.
- 양승룡·곽창근·문진영. 2000. “소주-위스키 주세분쟁과 주세율 조정에 따른 파급효과분석”. 경제학연구 : 195-221.
- 이선미 외. 2016. 『주요 건강위험요인의 사회경제적 영향과 규제정책 효과평가』. 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 장근호. 2005. 『음주의 사회적 비용 감축을 위한 주세율 체계의 개편방안』, 한국조세연구원.
- 재정경제부. 1999. “주세율 조정과 관련한 보도 참고자료”.
- 통계청, KOSIS
- 日本国税庁 課税部 酒税課. 2016.3. 『酒のしおり』.
- OECD. 2014. *Consumption tax trends*.
- WHO. 2014. *Global Status report on Alcohol and Health*.

Reform of the Liquor Tax System

-Focusing on the Possibility of Conversion to Specific Taxation -

June Q Lee* · Eun Ju Song**

〈Abstract〉

The liquor tax was specific taxation until 1967, but it was converted to ad valorem taxation in 1968. At present, alcoholic beverages are taxed as ad valorem taxation. This study analyzed the argument against the conversion of liquor taxation to specific taxation in order to examine the possibility of the conversion of the liquor tax system from ad valorem taxation to specific taxation. The results of the study are as follows.

First, the argument that the transition to specific taxation weakens the competitiveness of the soju industry may be overestimating the transition effect. This is because the demand elasticity of soju price is inelastic compared to other alcoholic beverages, and Japan, which has already switched to specific taxation, appears to have no significant impact on the soju industry. Second, it is hard to say that all the people is opposed to rising popular alcoholic beverage prices. Price increases may not be a burden for the reasonable consumers. Third, although specific taxation has the regressiveness problem, this is an inherent problem in the indirect taxation, and there is some inevitable aspect considering the external diseconomy correction effect which is the main purpose of the sin tax. Fourth, it may not be appropriate to claim that it is difficult to secure stable financial income. This is because the tax proportion of liquor tax in the ad valorem tax system has been steadily decreasing. Additional reasons to switch to a specific tax are as follows ; At present, Korea's alcohol consumption level is significantly higher than other countries, so external economy correction is more important. ; It was attempted to convert the tobacco consumption tax, which is a kind of sin tax, into a specific tax, but the ad valorem tax was maintained because of the concern about the mass consumption of cheap cigarettes. ; The transition to specific taxation promotes alignment with OECD countries adopting specific taxation.

As a result of the analysis, it seems that there is no big problem switching to specific taxation. This study implies that it has proposed a new direction of liquor tax policy in the future by examining the possibility of conversion to specific taxation rather than accepting the argument against the conversion to specific taxation which was alleged in the past.

〈Key words〉 liquor tax, sin tax, ad valorem tax, specific tax, external diseconomy

* Professor, School of Management, Kyung Hee University, julee@khu.ac.kr, First Author

** Research Specialist, Korea Institute of Public Finance, eunju@kipf.re.kr, Corresponding Author