탄소세 도입에 따른 환경세제 조세지출의 분석 및 정책 방향 연구*

오 정 미** · 김 영 순***

차 례

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 탄소세 도입과 정책수단으로서의 조세지출
Ⅲ. 우리나라 환경세제 조세지출 현황 및 분석
Ⅳ. 외국의 환경세제 조세지출 현황
Ⅴ. 탄소세 도입에 따른 환경세제 조세지출 방향
Ⅵ. 결 론

국문초록]

탄소세의 도입은 세수 증가라는 긍정적 효과도 있지만 국민의 부담을 가중시켜 조세저항을 가져올 수 있다. 따라서 특정 목표를 위해 시행되는 환경세는 조세지출이라는 경제적 유인수단들을 이용하여 해결할 수 있다. 예를들어 친환경세제 강화를 기본으로 하되, 녹색기술·산업의 육성을 촉진하고 기업의 산업경쟁력 강화와 저소득층의 세부담 감소 등을 위해 조세지출 지원을 확장하는 것이다.

현재 우리나라 환경분야 조세지출 규모는 약 2%대로 다른 선진국들과 비교했을 때 매우 낮은 비중을 차지하고 있으나, 앞으로 환경이 갖는 중요성에 대비하여 조

* 이 논문은 한국환경법학회가 주최하고 환경부와 한국환경공단이 후원한 2012년 '한국환경법학회 제3회 대학원생 환경법 논문공모 및 발표대회'에서 수상한 논문을 수정·보완한 것임.
** 인하대학교 법학전문대학원 석사과정
*** 인하대학교 법학전문대학원 조교수

세지출 규모를 확대할 필요가 있다. 조세지원대상은 기본적으로 R&D, 환경, 에너지 분야처럼 긍정적인 외부효과가 있어 조세지원을 통해 경제적 효율을 증대시킬 수 있는 분야를 중심으로 운용되는 것이 바람직할 것이다. 따라서 탄소세로 늘어난 세수를 활용하여 환경분야 조세지출 항목을 새롭게 신설하여 투자할 필요가 있다. 뿐만 아니라 변화하는 시대 상황에 따라 부당한 세액공제 대상은 제외하고, 새롭게 계발되고 있는 항목들은 포함하는 내실 있는 제도정비가 병행되어야 한다.

탄소세 도입에 따른 추가적 세수는 녹색성장재원으로 재투자하고, 법인세, 소득세 등 기존 세제개편, 사회적 취약계층 지원 등의 분야에 대한 재원으로 활용되어야 할 것이다. 탄소세 도입으로 늘어난 세수를 환경분야 조세지출에 다시 투자한다면 세수중립원칙에 따라 세수를 운용할 수 있게 되고, 재정지출을 통해 저소득층에 대한 소득분배 개선 효과까지 가져옴으로써 '효율성'과 '공평성' 모두 이룰 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경

탄소세는 이산화탄소를 저감할 수 있도록 지속적인 유인을 제공할 뿐만 아니라, 세수의 원천을 제공한다. 정부는 탄소세를 도입하여 국내총생산(GDP)의 2% 수준으로 하되 녹색산업기술과 친환경 자동차 개발에 재투자하는 방안을 마련했다가 논의가 잠잠해진 상황이다. 산업계 등의 반발이 거세기 때문이다. 이처럼 탄소세는 현실적인 이행을 위해서 구체적인 세율의 결정, 소득재분배, 국제경쟁력의 보완 문제, 정책의 정치적 수용성 등의 문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다.

그러나 탄소세 도입은 시대적 흐름이다. 중국도 탄소세 도입방안을 내놓고 있다[1]. 우리나라도 이산화탄소 배출량이 세계 10위권이고, 이에 정부는 2020년까지 배출전

1) 중국은 환경 세제개혁에 따라 에너지 대량 소비기업에 탄소세를 부과할 계획이며, 5개년 계획(2011~2015) 종료 전인 '15년 시행 예정이다. 동 탄소세는 CO2 배출량에 대하여 10위안($1.59)/톤의 기본세율을 적용하고, 에너지 소비기업의 배출량 정도에 따라 누진세율을 적용 한다.(녹색성장위원회, 중국, 2015년 탄소세 부과 시작 예정, 2012. 1. 9)

망치(BAU) 대비 30%를 감축하기로[2] 하면서 탄소세 도입을 도외시 할 수 없게 되었다. 하지만 새로운 세제의 도입은 세수 증가라는 긍정적 효과도 있지만 국민의 부담을 가중시켜 조세저항을 가져올 수 있다. 따라서 늘어난 세수를 어떻게 잘 쓸 것인지에 대한 정책설계가 필요하며 가용한 정책수단들에 대한 검토가 필요하다.

기후변화에 대응하는 가용한 정책수단으로는 성과목표 기준 설정방식과 같은 전통적인 명령 및 통제형 규제방식과 자발적 감축방식도 있지만, 장기적으로는 기술 및 재정지원 방식 등이 더욱 효과적일 것이다[3]. 이 중에서도 특정 목표를 위해 시행되는 탄소세는 늘어난 세수를 사용하여 기후변화에 대처하는 다양한 지출정책을 뒷받침할 수 있는데, 특히 '조세지출'이라는 경제적 유인수단을 이용한다면 더욱 효과적일 것이다. 예를들어 조세지출을 통해 녹색기술개발과 신성장 산업을 지원하여 고용증대는 물론이고, 저소득층의 세부담 감소 등 조세체계의 전반적인 효율성과 형평성을 달성하는 것이다.

현재 우리나라 환경분야 조세지출 규모는 약 2%대로 다른 선진국들과 비교했을 때 매우 낮은 비중을 차지하고 있으나, 앞으로 환경이 갖는 중요성에 대비하여 조세지출 규모를 확대할 필요가 있다. 비록 비과세, 감면 부문에 대한 축소 논의가 이루어지고 있으나 조세지원대상은 기본적으로 R&D, 환경, 에너지 분야 등 긍정적인 외부효과가 있는 분야의 조세지원을 통해 경제적 효율을 증대시킬 수 있는 분야를 중심으로 운용되는 것이 바람직하기 때문이다[4].

따라서 조세지출을 통해 예상되는 탄소세의 단점을 보완하면서 환경분야 지출을 늘리는 것이 필요하다. 네덜란드의 경우 환경세 도입 고려사항으로 국민의 지지, 집행가능성을 감안하여 실시시기 및 세율에 대한 단계적인 접근, 친환경적 에너지 절약·생산·소비 행위에 대해 인센티브(예산보조금, 세금감면)를 부여하는 방안 등을 고려하여 환경세를 도입한 바 있다.[5]

---

2) 박형건, 주요국의 기후변화대응 정책 및 시사점, 에너지포커스 제6권 제4호, 2009, 16면.

3) 이와 관련하여 홍인기, 기후변화 대응정책 결정과정에서 조세정책의 배제로 인한 정책 거버넌스의 약화에 관한 고찰, 조세연구 제11권 제1호, 2011, 447면을 참고할 것.

4) 직접세의 경우 과세소득이 낮아 면제점 이하인 납세자들에게는 조세지원이 어렵고, 간접세의 경우 조세감면의 혜택이 복잡한 과정을 거쳐 여러 집단에 귀속되므로 제도 도입의 취지와는 달리 조세감면에 따른 혜택이 정책대상 집단에게 충분히 돌아가지 않을 수도 있기 때문이다.

5) 이와 관련하여 권오성, 네덜란드 환경세제의 변화와 시사점, 재정포럼 제95호, 2004를 참고할 것.

우리의 경우에도 탄소세 도입 시 국민과 산업계의 지지를 얻기 위해서는 이 같은 사항을 고려하여 세출 측면에서 신재생에너지 개발 등 녹색 R&D 지원, 환경산업 육성, 취약계층 지원 등의 방안을 함께 고려한다면 탄소세에 대한 거부감도 줄어들 것이다.

그러나 조세지출에 대한 이와 같은 기능에도 불구하고 조세지출과 관련된 연구는 많지 않은 편이다. 특히, 우리나라에서 이루어진 연구의 대부분은 조세지원의 효과나 개편방안 또는 조세지출예산제도의 소개에 초점을 두고 있다. 특히 조세지출 측면에서 환경세에 대한 논의는 더욱 부족한 상태이다. 이에 본 논문에서는 조세지출 측면을 중심으로 우리나라 환경분야 조세지출 현황을 살펴보고, 향후 우리나라 탄소세 도입에 대비한 조세지출 정책방향에 대해 논의하고자 한다.

2. 선행연구

환경세에 대한 논의는 외국에서의 탄소세 도입 분위기와 녹색성장이라는 모토 아래 꾸준히 논의되어 왔다. 공통적으로 환경세 도입은 몇 가지 부작용이 예상되기는 하지만 거스를 수 없는 세계적인 대세이므로 세제 도입을 위한 준비가 차근차근 추진될 필요가 있다고 주장하고 있다.

환경세에 대한 연구는 최근 관심을 반영하듯 여러 분야에 걸쳐 많은 논문이 있으나 환경법 및 정책 측면에서는 주로 이영희(2010), 김현동(2010), 문병호(2010), 김승래(2008), 안창남(2010) 등의 연구가 있는데 우리나라 탄소세 도입 및 환경세제 개편에 대한 문제점과 정책시사점을 제언하는 내용이 주를 이룬다. 또한 안지현(2010), 김현동(2011)은 담세능력에 의하지 않은 환경세의 도입과 그 확대는 심각한 조세저항을 불러 일으킬 수도 있다는 점과 조세공평의 실현 측면에서 환경세가 공평의 개념에 부합하는지 여부를 검토하며 공평의 개념을 바탕으로 유도적·조정적 목적을 가진 환경세 도입의 정당성을 논하였다. 임헌(2008)은 지방자치단체의 새로운 환경행정작용 수단 측면에서 환경세를 논의하였다.

조세지출에 대해서도 꾸준히 연구가 진행되어 왔다. 연구의 대부분은 조세지원의 효과나 개편방안에 관한 연구들(김유교, 1986; 김재진·김진수, 1999; 김재진·박기

백, 1998; 손원익, 1999, 2002; 이철인 외, 1999)이 주를 이루고 있다. 한 편에서는 조세지출예산제도의 도입이나 현황에 대해 소개하고 있다(이해현, 2003; 임주영, 2010). 박종수(2008)는 정책수단 측면에서 조세지출에 대해 논의하였으며, 개별적인 분야의 조세지출에 대한 연구로는 이태수(2000), 공영민(2004)이 사회복지비용에 대해 조세지출까지 감안하여 그 규모를 파악한 논문이 있다.

3. 연구의 목적 및 방법

현재 우리나라 환경관련 조세지출은 여러 가지 경로를 거쳐 행해지고 있다. 그러나 조세지출을 중심으로 한 환경세제에 대한 연구는 그다지 활발하지 못한 편이다. 이 연구는 무엇보다 조세지출과 관련된 연구의 초점을 탄소세 등 환경세로 옮겼다는 점에서 다른 연구들과 구별되는 차이점을 가진다. 이에 본 연구에서는 향후 우리나라 탄소세 도입에 대비하여 환경분야 조세지출의 항목을 검토하고 항목 정비 및 새로운 항목을 모색하는 것을 목적으로 한다.

논의를 전개해 나가기 전에 명확히 할 사항은, 본고에서는 환경세제 조세지출의 이상적인 지출규모 등 대한 실증적 평가 같은 문제를 다루기보다는, 탄소세 도입에 따른 여러 조세정책 중에서 조세지출이라는 특정 정책수단의 고려에 초점을 맞춘다는 점이다. 이는 가용한 자료를 확보하는 데 따르는 어려움 및 실증적인 측면에서 확인하기 어려운 추측과 추정을 최소화함으로써 정책상의 개선에 집중하기 위해서이다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 제 Ⅱ절에서는 탄소세 도입과 정책수단으로서 조세지출에 대한 이론적 측면을 논의하며, 제 Ⅲ절에서는 우리나라의 환경세제 조세지출 현황을 고찰한다. 제 Ⅳ절은 외국의 환경세제 조세지출 현황을 분석한다. 이러한 제도와 현황 고찰은 이후 제 Ⅴ절 탄소세 도입에 따른 환경세제 조세지출 정책 방향을 위한 자료로써 의의를 가진다. 마지막 제 Ⅵ절은 요약을 중심으로 한 결론으로 마무리하겠다.

본 연구는 국내외 문헌연구와 기획재정부의 조세지출예산서를 통해 진행하였다. 문헌연구로는 환경세 관련 문헌과 조세지출에 관한 문헌을 참고하여 조세지출에 관한 분석 및 환경세에 관한 개념을 분석하였으며, 외국자료로는 OECD 자료를 참고하였

다. 또한 논의의 범위는 국세를 중심으로 하되, 필요한 경우 환경에 관한 지방자치단체의 조례를 참조하였다.

Ⅱ. 탄소세 도입과 정책수단으로서의 조세지출

1. 탄소세 도입 논의

기후변화는 그 자체로 복잡한 요인과 결과를 초래하는 부인할 수 없는 현실이다. 효율성과 형평성에 관한 기본적인 문제로부터 불확실성, 동태적 기술 혁신, 불완전경쟁, 국내외적인 정책조정에 이르기까지 다층적인 난제를 해결해야 하는 사안이다. 거기에 덧붙여, 기후변화의 본질에 대해서 아직 정보가 부족한 국민을 설득하여 후생수준을 악화시킬 수도 있는 정책을 실행에 옮기 는 매우 난해한 정치경제적 문제도 뛰어넘어야 한다[6].

OECD는 '환경전망 2050 보고서 기후변화 챕터(THE OECD ENVIRONMENTAL OUTLOOK TO 2050-Climate Change Chapter)'를 발표하며 2010년 전 세계 이산화탄소 배출량이 역사상 최고치인 30.6 기가톤(Gt)을 기록하였고, 2050년 지구평균기온은 3~6℃ 증가할 것이라고 우려한 바 있다. 특히나 환경전망 베이스라인 시나리오[7]에 따르면, 현재 시행되고 있는 정책 보다 더 '야심적인' 정책이 없을 경우, 온실가스 배출량은 2050년까지 50% 더 증가할 전망[8]이라고 나타났다. OECD는 기후변화를 해결할 수 있는 구체적인 방법으로 탄소세나 배출권거래제와 같은 시장을 기반으로 한 정책수단과 함께 화석연료 보조금 철폐, 청정기술 지원, 혁신 강화, 탄소에 대한 가격부과는 잘 설계된 규제로 보완할 것 등을 제안했다[9].

OECD 역시 '야심적인 정책(more ambitious policies)'이라는 표현을 사용할 만큼

6) 홍인기, 앞의 논문, 447면.
7) 현재의 정책과 추세가 지속되고 새로운 정책이 시행되지 않을 때를 예상하는 가상 시나리오
8) OECD, *THE OECD ENVIRONMENTAL OUTLOOK TO 2050-Climate Change Chapter*, 2011, p. 4.
9) OECD, 앞의 책; 녹색성장위원회, OECD, 환경전망 2050 보고서 기후변화 챕터 발표, 2011. 11. 25. 재인용.

온실가스 문제는 적극적인 해결이 필요한 전 세계적인 문제이며 그 해결의 핵심은 '탄소세'에 있다. 탄소세(carbon tax)란 화석연료에 함유된 탄소성분을 과세표준으로 삼아 화석연료의 생산이나 이용하는 자를 대상으로 부과하는 세금을 말한다. 탄소세는 화석연료 가격을 인상시켜 화석연료 이용을 억제해 직접적으로 이산화탄소 배출량을 줄이며, 간접적으로는 대체에너지 개발을 촉진해 이산화탄소 배출량을 억제하는 이중의 효과를 가져올 수 있다. 따라서 탄소세는 전형적인 피구세[10]라 할 수 있다.

이른바 탄소배출권거래제와 함께 이산화탄소의 배출을 억제하기 위한 가장 중요한 정책수단으로 논의되고 있는 탄소세는 다음과 같은 장점을 내포하고 있다. 먼저 탄소세는 오염주체들에게 세금으로 부과함으로써 오염배출자 스스로 이산화탄소를 줄이는 노력을 하는 유인을 제공하기 때문에 기존의 직접통제방식과는 차별화 된다. 또한 탄소세로 증대된 세수를 근로소득세와 법인세를 인하하는 재원으로 사용함으로써 근로자들의 사회복지를 개선하고 고용을 촉진할 수 있다. 마지막으로 탄소세 부과는 가격효과로 인해 소비절약을 유도 할 수 있고, 청정에너지나 에너지 효율 향상을 위한 기술의 개발을 촉진하게 된다. 이러한 녹색기술 및 산업의 발전은 새로운 일자리를 창출하여 새로운 성장동력으로 환경을 보존하면서 경제를 지속적으로 성장하게 할 수 있다.

그러나 탄소세는 위와 같은 장점 뿐만 아니라 몇 가지 문제점을 갖고 있기도 하다. 먼저 국가경쟁력의 약화시키는 문제가 있다. 즉 기업생산성이 떨어져 수출정책에 악재로 작용할 수도 있다. 예를들어 일본의 경우도 환경세가 도입되지 못하는 이유는 산업의 국제경쟁력 저하 때문이다[11]. 또한 탄소세는 소비세로 부과되기 때문에 전반적으로 물가를 인상시킬 가능성이 있다. 물가인상과 관련하여 소득분배에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려도 있다. 왜냐하면 각종 석유류나 공산품 가격에 탄소세가 포함되면 물가가 상승하여 국민경제에 부담을 줄 수 있기 때문이다. 또한 저소득층이

10) 피구세란 외부불경제가 발생됐을 때, 조세를 부과하여 스스로 조세를 줄이기 위한 노력을 이끌어내는 것을 말한다. 즉 온실가스 배출과 같은 환경오염 등의 외부효과를 일으킨 경제적 활동에 세금을 물리는 것은 그러한 경제적 활동의 비용을 사회적 차원에서 측정한 것과 그러한 활동을 하는 경제주체의 입장에서 측정한 것을 일치시킴으로써 이른바 '시장의 실패'를 보완하는 효과를 낸다. 이러한 성격의 세금을 이를 주장한 경제학가 피구(Pigou)의 이름을 따서 피구세(Pigouvian tax)라고 부른다.

11) 일본의 경제산업성은 환경성의 새로운 환경세 도입에 대해 새로운 세제를 도입하여 기업이 새로운 부담을 안게 될 경우 국제경쟁력이 저하될 우려가 있다며 반대하고 있다(김승래·박상원·김형준, 세제의 환경친화적 개편에 관한 연구, 한국조세연구원, 2008, 7면).

고소득층에 비해 소득 대비 에너지 소비지출 비중이 높아 저소득층이 더 어려움을 겪을 수 있는 역진성의 문제도 있다.

그러나 이러한 단점에도 불구하고 각국 정부는 전통적인 직접규제 방식보다는 OECD의 주요 선진국에서 이미 성공적으로 운영되고 있는 탄소세에 대하여 더욱 주목하고 있는 추세이며, 우리나라도 앞으로 탄소세를 도입할 수 밖에 없을 것이다.[12]

2. 환경세제 정책수단으로서의 조세지출

환경문제 해결을 위해 정부가 사용하는 정책수단들에는 크게 '직접개입 및 규제에 의한 방식', '경제적 유인수단에 의한 방식', '환경의식을 높이는 정책' 등으로 구분할 수 있다. 이 중 '경제적 유인수단'은 직접적인 통제 보다 자발적으로 오염저감을 하도록 유도하고 비용 효과적이기 때문에 최근에 각광을 받고 있다.[13] 이러한 경제적 유인수단에는 조세제도가 중요한 정책수단으로 활용되고 있는데, 조세는 정책대상자들에게 일정한 유인을 제공함으로써 정부가 의도하는 방향으로 특정행위가 이루어지도록 유도하기 때문이다.

탄소세를 비롯한 새로운 환경세 도입이 시대적 당위라고 하더라도 세수부담 증가는 조세저항을 불러일으킬 수 있다. 따라서 탄소세 도입에 따른 조세저항을 줄이기 위한 추가 세입 활용 방안에 대한 설계가 필요하다.

세수 설계를 위해서는 적극적으로 거두어들이는 세제 뿐만 아니라, 지출하는 세제를 함께 연구해야 전체적인 세제의 틀을 파악할 수 있다. 즉 '조세지출'을 함께 검토함으로써 환경세 전체 규모를 파악하고 세수 총량을 알 수 있는 것이다. 미국의 경우에도 조세지출예산서는 '조세개혁(Tax Reform)' 측면에서 유용한 자료로 활용하고 있다[14].

탄소세의 보완적인 성격으로 조세지출은 효과적인 정책수단이 될 수 있다. 조세지출은 환경오염방지시설을 설치할 경우 세금이나 부담금을 면제 또는 감면하는 조세특

12) 이에 대한 정책적 필요성에 대해서 김승래·박상원·김형준, 앞의 논문, 윤지현, 환경세와 "담세력에 따른 과세" 원칙 간의 관계에 대한 시론, 조세법연구 제16권 제2호, 2010, 정일만·채강득·채병완, 녹색성장을 위한 세제개편 방안, 경영교육연구 제70권, 2011 등의 논문이 있다.

13) 김상겸, 우리나라 환경세제의 개편방안, 한국경제연구원, 2004, 21면.

14) 박명호, 조세지출예산서 도입관련 선진사례 조사, 한국조세연구원, 2010, 3면.

전제도로써 기업의 이윤에 직접적인 영향을 준다. 이는 면제받은 세액만큼 보조금을 받는 것과 같기 때문에 기업의 원가상승을 소비자가 부담하지 않고 경제활동 증대를 꾀할 수 있어 지방자치단체나 기업들이 환영하는 제도이다.[15]

탄소세를 도입하는 궁극적인 목적은 탄소연료 사용을 줄임으로써 녹색성장을 달성하는 것이다. 그러나 직접규제 방법으로 탄소세를 거두어들이는 것은 오염배출원자에게 제재적인 효과만 있을 뿐이다. 조세지출을 통해서 친환경에너지 사용, 개발에 각종 세제 혜택을 준다면 자발적으로 탄소 배출 감축을 유도할 수 있고, 탄소세가 추구하는 거시적인 목적을 달성할 수 있다.

대개의 선진국들도 직접적 규제와 함께 조세지출과 비슷한 재정지원 정책을 중점적으로 이용하고 있다([표 1]). 재정지원은 시장성이 낮은 기술보급, 효율성 향상, 신기술 개발, 수요 확대를 위한 유인책으로 이용되고 있다[16]. 프랑스의 경우에도 환경개혁 일환으로 지구온난화 유발 오염원(자동차 연료 등)에 대한 탄소세를 사회보장세 감세조건으로 부과하고, 친환경 상품에 대한 부가세 인하, 환경친화제품에 대한 부가가치세 감소(19.6%→5.5%), 제2세대 바이오 디젤 연료개발에 우선권을 부여하는 등의 정책을 시행한 바 있다[17].

< 표 1 > 최근 주요국의 녹색성장 정책

	신재생에너지 보급	이용 효율성 향상	신기술 개발	녹색수요 확대
직접 규제 -효율규제 등	미국, 영국, 독일, 일본	미국, 독일, 일본		
재정 지원 -보조금 등	영국, 캐나다, 독일, 프랑스, 일본	미국, 영국, 캐나다, 독일, 프랑스, 호주, 일본	미국, 영국, 캐나다, 독일, 프랑스,일본	캐나다, 독일, 프랑스, 호주, 일본

따라서 환경세가 보다 효과적으로 운영되기 위해서는 탄소세 세수 증대 이외에 환경세제와 관련된 조세지출을 정비할 필요가 있다. 예를들면 세율의 현실화나 효과적인 감시체계 구축 대신, 조세지출을 통해 환경기술 개발 및 투자에 대한 세액공제 등

15) 김형성·박정우, 환경친화적 조세정책과 환경세 도입방안에 관한 연구, 환경법연구 제21권, 1999, 308면.
16) 홍인기, 앞의 논문, 460면.
17) 코트라, 해외시장정보-프랑스 환경 개혁 정책 내용, 2007. 10. 26.

을 강화하는 것을 들 수 있다. 이는 오염유발자들의 자발적인 개선과 효과적인 인센티브의 구축과 일맥상통하며, 경제적 유인수단 강화라는 측면에서 환경세 도입 의도와 부합한다 할 수 있다.

3. 조세지출의 개념 및 유형

조세지출 개념은 1968년 미국 재무성에 의해 최초로 도입되어 사용되었으며, 서레이(S.Surrey)가 1977년 국제재정학회에서 조세지출 개념을 최초로 제시하였다. 서레이는 조세지출에 대해 조세의 정상적인 과세체계에서 벗어나 특례규정에 의하여 납세자의 세 부담을 경감시킴으로써 발생하는 국가세입의 감소라 하였다. 한편, OECD는 "조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system)를 벗어난 것"으로 규정하고 있다.

다만 국가별로 조세체계가 상이하고 조세지출 범위에 대한 국가 간 합의된 기준이나 원칙은 존재하지 않으므로 각국 사정에 따라 조세지출 범위를 다르게 설정하고 있다. 우리나라의 경우 국가재정법 제27조 제1항[18]을 살펴보면 조세지출에 대해 "조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원"이라고 명시하고 있다. 또한 조세특례에 관한 사항은 조세특례제한법을 통해 관리하고 있으므로 조세지출이란 "조세의 일반적인 과세체계에서 벗어난 조세특례제한법상 조세특례에 의하여 납세자의 세부담 경감을 목적으로 발생하는 국가 세입의 감소"로 정의할 수 있다.

조세지출의 형태는 여러 가지 기준에 의해 구분될 수 있다. 먼저, 감면방법에 따라 조세지출을 분류할 수 있다. 직접세 부문의 조세지출 형태로는 비과세[19], 세액공제[20], 소득공제[21], 저율과세, 준비금[22] 등이 있다. 간접세 부문에서는 부가가치세 영

18) 제27조(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연( ) 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 "조세지출"이라 한다)의 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 "조세지출예산서"라 한다)를 작성하여야 한다.

19) 일정한 과세대상 물건에 대하여 과세를 하지 않는 것.

20) 과세소득금액에 세율을 적용하여 산출된 세액에서 일정금액을 공제.

21) 과세의 대상이 되는 소득 중에서 일정금액을 공제.

세율[23] 및 면세[24], 특별소비세 면제, 저율과세 등을 조세지출의 형태로 들 수 있다.

또한 기획재정부는 조세지출보고서에 조세지출 항목을 기능별로 분류하여 각 영역에 대한 조세지출 규모를 파악할 수 있도록 하고 있다. 기능별 항목을 살펴보면 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 외교・통일, 국방, 교육, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림수산, 산업・중소기업 및 에너지, 교통 및 물류, 통신, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 등 총 16가지 영역으로 분류되어 있다.

Ⅲ. 우리나라 환경세제 조세지출 현황 및 분석

1. 우리나라 조세지출 규모

OECD 주요국 총 세입 대비 조세지출을 살펴보면 캐나다 44.4%(2004년 기준), 영국 35.2% (2006~2007 기준), 미국 33.7% (2008년 기준)로 30% 이상 조세지출을 차지하는데 비해 우리나라 조세지출 규모는 14.3%(2006년 기준)로 OECD 주요국과 비교해 보았을 때 큰 편은 아니다.[25]

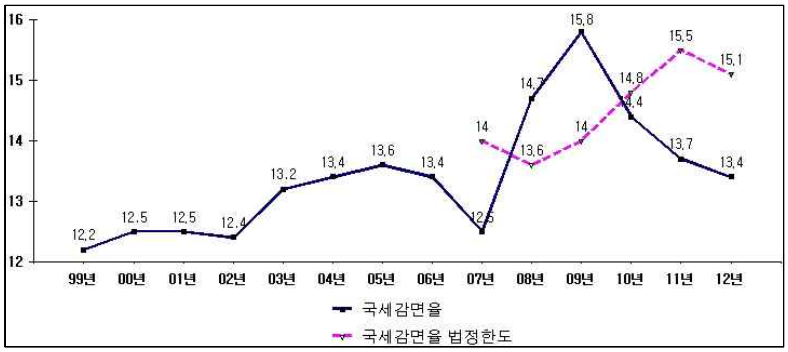
1999년부터 2005년까지 조세지출과 세수의 연도별 규모를 살펴보면 조세지출 규모는 1999년 7조 7천억원 정도였으나 지속적으로 증가하여 2005년부터는 약 20조원으로 급증하였고, 2009년부터는 약 30조원대에 이르고 있다. 2012년 조세지출 규모는 31조1천억원으로 전망되고 있으며 이는 2002년의 14조 7천억원에 비해 2배 가까이 증가한 규모이다.

세수에서 조세지출이 차지하는 비중은 2005년 13.6%을 정점으로 하락하다가 2009년에는 15.9%로 급격히 증가하였다([그림 1]). 이는 국가재정법에서 규정한 국세감면

22) 상법상 회사의 순자산액에서 자본금을 공제한 금액 중 이익으로 배당하지 않고 회사에 유보하는 금액.
23) 세금 부과대상에는 포함 시키되 세율은 0%를 적용.
24) 조세의 전부에 대한 납부의무를 면제.
25) 최미희・최종국, 조세지출의 운용 및 예산과의 연계에 관한 소고, 세무학연구 제 28권 제1호, 2011, 309면.

율 한도[26]인 14.0%를 초과한 수치이다. 이처럼 조세감면 규모가 크게 증가한 것은 고유가, 글로벌금융위기에 따른 국내 경기침체를 방지하기 위해 재정지출은 물론 '유가환급금' 및 '노후자동차 교체 대한 개별소비세 감면'의 시행, '임시투자세액공제의 확대' 등 상당수 조세감면 제도들이 적극 활용된 것에 기인한다. 그러나 금융위기 극복과정에서 일시적으로 증가한 조세지출은 일시적으로 시행되었던 제도들이 일몰 폐지되면서 2010년 이후 13%대로 감소하고 있다.

<그림 1 > 국세감면율[27] 및 법정한도 추이



출처: 기획재정부, 조세지출예산서 1999년~2012년 재구성

2. 환경분야 조세지출 현황 및 분석

(1) 환경분야 조세지출 현황

총 16개 분야 조세지출(2009~2012년) 규모를 살펴보면 '산업·중소기업 및 에너지', '사회복지', '농림수산', '보건' 총 4개 분야가 전체 조세지출 중에서 2011년 약 82%, 2012년 약 83%로 상당히 큰 비중을 차지하고 있다.[28] 이는 농어민, 장애인, 중

26) 국가재정법 제88조 국세감면율 한도제는 조세감면제도의 남용으로 인한 세수손실 등 부작용을 방지하기 위해 범위를 정하고 있으며, 기획재정부 장관에게 노력의무를 부과하고 있다.
27) 조세특례제한법상의 특례규정에 의한 국세감면은 원칙적으로 조세지출에 해당함.

소기업 등 사회적 형평성을 제고하기 위한 목적으로 조세지출이 이루어지고 있기 때문이다.

한편, 2000년부터 2012년까지 약 10년 간 환경분야 조세지출 비중 추이를 살펴보면([표 2]) 2000년 전체 조세지출 중 1.5%에 불과하였으나 2002년 2.1% 이후 2004년 2.5%, 2005년 2.6%, 2006년 2.9%로 꾸준히 상승해 3%대에 근접하기도 하였다. 또한 금액상으로는 2007년 6,409억원(2.8%)에서 2008년 7,464억원(2.6%)으로 약 1,000억원 크게 증가하였으며, 2009년 약 6,000억원으로 감소한 것을 제외하고 2012년 현재까지 약 7,000억원대의 조세지출 규모를 유지하고 있다.

< 표 2 > 연도별 환경분야 조세지출

(단위: 십억원, %)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 잠정	2012 전망
환경	201	236	315	360	451	512	616	641	746	613	717	692	717
비율	1.5	1.7	2.1	2.1	2.5	2.6	2.9	2.8	2.6	2.0	2.4	2.3	2.2

출처: 기획재정부, 조세지출예산서 1999년~2012년 재구성

(2) 환경분야 조세지출 내용

환경관련 부문의 조세지출 내역을 구체적으로 살펴보면 다음 [표 3]과 같다. 환경관련 조세지출은 크게 '폐기물' '대기' '환경일반' 세 분야로 이루어지고 있다. 특히 재

28) <2009~2012년 분야별 조세지출>

(단위: 억원, %)

예산분류기준		'09년	비중	'10년	비중	'11년 (잠정)	비중	'12년 (전망)	비중
1	산업·중소기업 및 에너지	84,990	27.4	84,482	28.2	101,598	33.2	91,686	28.7
2	사회복지	69,039	22.3	65,744	21.9	70,976	23.2	81,722	25.5
3	농림수산	56,352	18.1	52,565	17.5	43714	14.3	51,304	16
4	보건	33,957	10.9	33,322	11.1	36,171	11.8	37,974	11.9
8	환경	6,127	2.0	7,172	2.4	6,918	2.3	7,165	2.2

출처: 기획재정부, 조세지출예산서 1999년~2012년 재구성

활용폐자원 및 중고품 수집자에게 취득가액의 부가가치세를 특례해주는 '재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제특례'는 10년 간 5조6,431억으로 환경분야 조세지출 중 87%를 차지해 가장 많은 지원이 이루어졌다. 그 다음으로 '환경보전시설 투자에 대한 세액공제' '안전설비투자에 대한 세액공제' '에너지절약 시설투자에 대한 세액공제[29]'가 총 6,495억원(약 7.0%)으로 '시설 투자'에 집중적으로 세금감면이 이루어지고 있음을 알 수 있다. '천연가스(CNG) 시내버스에 대한 부가가치세 면제'(1,833억원)는 2.7%의 낮은 비중을 차지하나 '재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제특례'와 함께 10년 동안 일몰되지 않고 꾸준히 조세지출이 이루어졌다.

< 표 3 > 환경부문 조세지출 규모

(소음도 70~74dB, 피해기간 1년 기준)

분 류	내 용	비율[30]	비고
폐기물	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제 특례(조특법108조) 재활용폐자원 및 중고자동차를 수집하는 사업자가 국가, 지방자치단체 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 자로부터 재활용폐자원 및 중고자동차를 2013년 12월 31일까지 취득하여 제조 또는 가공하거나 이를 공급하는 경우에는 취득가액에 106분의 6(중고자동차에 대해서는 2010년 1월 1일부터 2010년 12월 31일까지 취득하는 경우에는 110분의 10을, 2011년 1월 1일부터 2013년 12월 31일까지 취득하는 경우에는 109분의 9를 각각 적용한다)을 곱하여 계산한 금액을 매출세액에서 매입세액으로 공제	87.20%	
	폐기물예치금의 손입산금 특례(조특법 104조) 제조업 또는 수입업을 영위하는 내국법인에게 납부한 폐기물예치금을 손금산입 (2007.12.31 삭제)	0.06%	일몰
대기	천연가스 시내버스에 대한 부가가치세 면제(조특법 제106조제1항제9호) 시내버스운송사업자 등에게 CNG 시내버스 공급 및 전기버스 구입시 부가가치세 면제	2.87%	
환경일반	안전설비투자에 대한 세액공제(조특법 제25조) 내국인이 산업정책상 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 시설에 투자하는 경우에는 그 투자금액의 100분의 3에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제	0.28%	일몰
	에너지절약 시설투자에 대한 세액공제(조특법 제25조의2)	3.10%	

29) 에너지 절감, 녹색성장 지원을 위해 에너지절약시설 투자세액공제의 일몰은 연장하되, 기존 세액공제 대상 시설 중 범용화된 시설 등은 제외하고, 에너지 절약 효과를 고려하여 대상시설 재조정하여 2년 연장된 항목임.

	내국인이 에너지절약시설에 투자하는 경우에는 그 투자금액의 100분의 10에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제		
	환경보전시설 투자에 대한 세액공제(조특법 제25조의 3) 내국인이 환경보전시설에 투자하는 경우에는 그 투자금액의 100분의 10에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제	3.91%	
	환경오염방지 물품에 대한 관세감면(관세법 제95조 제1항 제1호, 제2호) 환경오염방지 물품 취급업체에게 오염물질, 폐지물의 배출방지, 처리를 위해 사용하는 수입 물품에 대한 관세 50% 감면하며, 2011년도 세법개정으로 적용기한 2년 연장	2.19%	
	신재생에너지의 생산용기자재에 대한 관세 경감(조특법 제118조제1항제3호) 태양에너지이용기기 제조업체에게 국내제작이 곤란한 신재생에너지의 생산용, 이용기자재에 대해 관세 경감	0.36%	일몰
	수질측정, 보전, 향상을 위한 물품에 대한 관세면제(관세법 제92조제7호) 상수도 수질을 측정하거나 이를 보전·향상하기 위하여 국가나 지방자치단체가 수입하는 물품 관세 면제	0.01%	일몰
	환경오염의 측정, 분석용 기계, 기구에 대한 관세면제(관세법 제92조제6호) 국가나 지방자치단체가 환경오염(소음 및 진동 포함)을 측정하거나 분석하기 위하여 수입하는 기계·기구 중 기획재정부령으로 정하는 물품 관세 면제	0.03%	일몰

출처: 기획재정부, 조세지출예산서 1999년~2012년 재구성

(3) 범위 확장시 환경분야 조세지출 내용

전체 조세지출 가운데 환경분야로 분류되지 않았지만 조세특례법내용상 환경 및 녹색성장을 위한 조세지출이 이루어지고 있는 영역도 환경분야로 확장한다면, '산업' '에너지 및 자원개발' '사회복지' 3개 분야에서 살펴 볼 수 있다([표 4]). 세부 사업별로는 하이브리드 자동차에 대한 개별소비세 감면, 환경안전설비투자 등에 대한 세액 공제, 에너지절약시설 투자에 대한 세액공제, 신재생에너지 생산용기자재에 대한 관세 경감, 바이오디젤에 대한 개별소비세 등 면제, 녹색저축에 대한 과세특례 등 총 6가지 항목이다.

특이할 점은 3가지 항목, 환경안전설비투자 등에 대한 세액 공제[31], 에너지절약시설 투자에 대한 세액공제[32], 신재생에너지 생산용기자재에 대한 관세 경감[33]은 과거

30) 분석의 편의를 위하여 10년간 누적된 총 환경 조세지출액을 기준으로 각 분야별 10년 간 조세지출액을 나눈 단순 비율임.

31) 2006년까지 에너지 자원개발에 분류되었으나, 2008년 환경분야에 포함된 후 일몰되었다.

환경분야에 분류되었지만 추후 다른 분야로 분류된 점이다.

환경분야 조세지출은 재활용폐자원 처리, 천연가스 시내버스 지원 등 현재 당면하고 있는 문제의 해결을 위한 측면이 많지만, 범위를 확장하여 보았을 때 신성장동력 산업 및 R&D, 하이브리드 자동차, 녹색저축 등 장기적으로 환경문제를 해결할 수 있는 유인들에 대한 조세지출이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

< 표 4 > 범주 확장 시 환경부문 조세지출 항목

분 류	내 용
산업진흥 고도화	하이브리드 자동차에 대한 개별소비세 감면(조특법 제109조) 하이브리드 자동차 관련 사업자 및 소비자에게 개별 소비세 면제(1대당 한도 100만원)
에너지 및 자원개발	환경안전설비투자 등에 대한 세액공제(조특법 제25조) 내국인이 산업정책상 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 시설에 투자하는 경우에는 그 투자금액의 100분의 3에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제
	에너지절약시설 투자에 대한 세액공제(조특법 제25조의2) 내국인이 에너지절약시설에 투자하는 경우에는 그 투자금액의 100분의 10에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제
	신재생에너지 생산용기자재에 대한 관세 경감(조특법 제118조 제1항 제3호) 신재생에너지 생산 및 이용기기 제조업체를 대상으로 국내제작이 곤란한 신재생에너지의 생산용·이용기자재에 대해 관세 50% 경감
	바이오디젤에 대한 개별소비세 등 면제(조특법 제111조제2항) 석유제품을 대체하여 사용할 수 있는 연료에 혼합되어 있는 바이오디젤에 대해서는 2011년 12월 31일까지 제조장 또는 보세구역에서 반출되는 것만 개별소비세를 면제
사회복지일반	녹색저축에 대한 과세특례(조특법 제91조13) 거주자가 요건을 모두 갖춘 투자신탁 또는 투자회사에 가입한 경우 해당 녹색투자신탁등에서 발생한 배당소득에 대해서는 소득세를 부과하지 않음

출처: 기획재정부, 조세지출예산서 1999년~2012년 재구성

그러나 여기서 유념하여야 할 것은 이 조세지출 가운데 그 성격상 환경과 관련된

32) 2007년~2008년 조세지출예산서에 환경분야로 되어 있었으나, 2002~2006년 및 2009년 이후 에너지 자원개발 항목에 포함되어 있다.

33) 2008년 조세지출예산서까지 환경분야로 분류되었으나, 2009년 이후 에너지 자원개발 항목에 포함되어 있다.

영역이 일치하지 않을 수 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 위의 제시된 항목들은 환경적 성격을 지닌 항목이라는 전제하에 다시 환경분야 조세지출 규모를 산출해보면 아래 [표 5]와 같다. 에너지절약시설 투자에 대한 세액공제가 많은 비중을 차지하여 평균 10%의 수준에 달하는 것으로 추정된다. 자료상의 제약으로 매년 자세한 세항목의 재구성하지는 못한다고 하여도 현재 우리나라의 환경 조세지출은 적게는 2%, 많게는 10% 이상을 상회한다고 볼 수 있다.

< 표 5 > 범주 확장 시 연도별 환경분야 조세지출 규모

(단위: 십억원, %)

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 잠정	2012 전망
확장 시	801	1,513	1,296	1,239	1,522	1,102	1,875	4,678	6,254	7,517	4,266
확장 시 비율	5.4	8.6	7.1	6.2	7.1	4.8	6.5	15.1	20.8	24.6	13.3

출처: 기획재정부, 조세지출예산서 1999년~2012년 재구성

Ⅳ. 외국의 환경세제 조세지출 현황

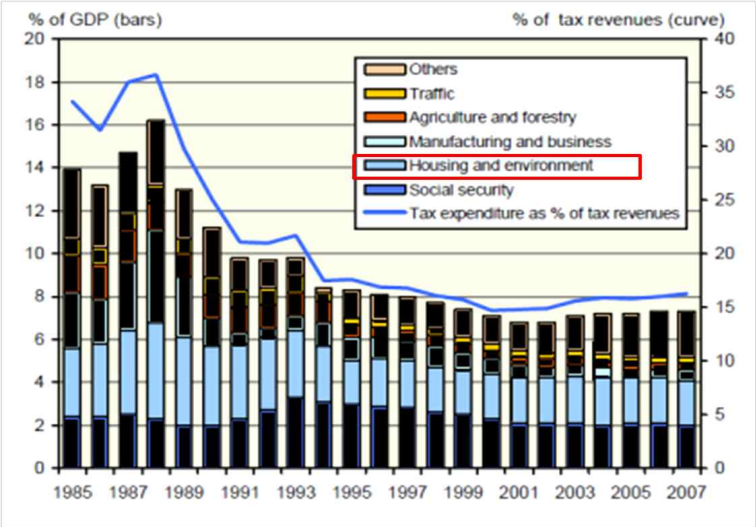
1. 핀란드

핀란드는 1990년 탄소세를 세계 최초로 도입한 국가이다. 핀란드의 탄소세는 이산화탄소 배출억제와 소득세 감면에 따른 소득세수의 결손을 보전하려는 두 가지 측면에서 도입되었다. 탄소세 도입에 따른 세입은 일반예산으로 흡수되어 부분적으로 소득세를 인하하고 노동비용을 낮추는데 이용되어 친환경적인 세제개편의 전형으로 평가된다. 핀란드 탄소세의 특징은 산업에 대한 조세감면이나 환급제도가 없거나 매우 낮다는 점을 들 수 있다. 또한 1997년 이후부터는 에너지세 없이 탄소세만 100% 부과하였다.

핀란드의 조세지출은 1985년에는 GDP의 14.0%였으나 2007년에는 7.0%로, 1988

년 이후 조세지출 비중이 감소하는 추세이다. 항목별 비중을 살펴보면(2008년 기준) '주택 및 환경'이 30%로 가장 높으며 그 다음으로 '사회보장'이 29.4%로 높아, 전체 조세지출의 약 60%를 두 분야에서 차지하고 있다. 또한 '주택 및 환경' 분야를 환경분야 조세지출로 판단한다면 아래 [그림 2]와 같이 환경분야 조세지출이 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다[34)]

<그림 2 > 핀란드 분야별 조세지출



출처: OECD(2009), p.38.

2. 덴마크

덴마크는 에너지 소비감소와 이산화탄소 저감을 목표로 1992년 탄소세를 도입하였다. 탄소세는 가정 및 공공부문에서 소비되는 에너지원, 부가가치세 등록 기업에서 사용되는 에너지 등 부과되는 적용분야가 넓다. 한편, 에너지세는 탄소세에 비해 좀

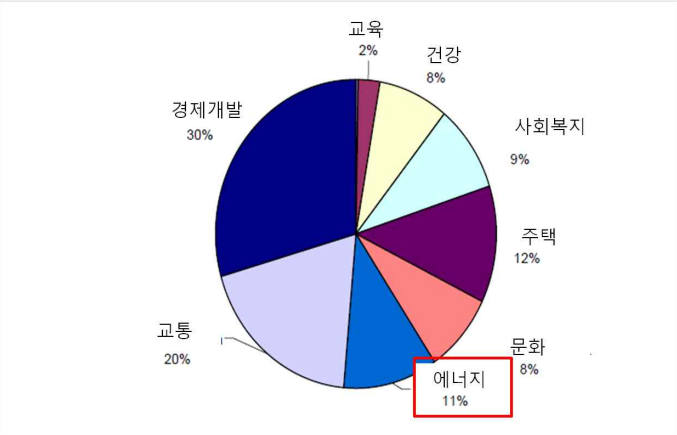
34) OECD, *Tax Expenditures in the Nordic Countries*, 2009, p. 38.

더 차등화 되어 있는데, 에너지제품과 에너지 제품 사용용도 및 사용량에 대해 차별화된 세율을 적용한다. 또한 전기발전용 연료 사용에 대해서는 세금이 면제되는 것이 특징이다.

덴마크의 조세지출은 경제개발(business development) 부문이 꾸준히 증가하여 2009년에는 120억DDK로 가장 큰 비중을 차지하는 가운데, 에너지 공급(energy supply) 부문은 약 40억DDK대로 사회복지 부문과 비슷한 수준을 보이고 있다.

특히 2007년 조세지출 분야별([그림 3)에서도 경제개발(business development) 30%, 통(Traffic and communication) 20%, 주택(Housing) 12%, 에너지(energy supply) 11% 순으로 에너지 부문은 전체 조세지출 분야 중 4번째 비중을 차지하고 있다[35].

<그림 3> 2007년 덴마크 분야별 조세지출



출처: OECD(2009), p.33

35) OECD, *Tax Expenditures in the Nordic Countries*, 2009, p. 33.

3. 미 국

미국은 현재 탄소세가 도입되지 않았으나 1990년 이후 에너지 절약 시설, 환경친화적 수송용·상업용·가정용 유류에 대해 세액공제 등을 시행하고 있다. 이는 조세지출이 조세증가보다 정치적으로 인기가 있고, 경제적 혜택이 가시적인데 기인한다. 아래 [표 6]을 보면 조세지출 항목 수 변화를 살펴보면 지속적으로 늘어나고 있음을 알 수 있다. 특히 1985 회계연도 104개에서 2010 회계연도에는 165개로 1.6배 증가하였다. 예산기능별로는 주택, 교육, 에너지, 소득보장 등에 항목이 많으며, 환경분야의 경우 최대 10개 항목이 있다.

< 표 6 > 미국조세지출 항목 수 추이

예산기능별 분류	예산회계연도				
	1985	1990	2000	2006	2010
국방	1	1	1	1	1
국제교류	4	5	6	6	5
일반과학, 우주 및 기술	3	3	2	2	2
에너지	9	6	11	23	25
천연자원 및 환경	**8**	**7**	**6**	**8**	**10**
농업	2	4	6	7	6
상업 및 주택	23	30	28	31	32
운송	3	2	3	5	5
지역개발	3	5	5	7	7
교육, 훈련, 고용 및 사회사업	15	16	25	30	32
보건	4	7	9	10	10
소득보장	17	19	17	20	20
사회보장	3	3	3	3	3
보훈	4	4	4	4	4
일반보조	4	3	3	3	2
이자소득	1	1	1	1	1
총계	104	116	130	161	165

출처: 박명호(2009), 39면.

4. 독 일

독일은 새로운 세제에 대한 수용성을 높이기 위해 4단계[36]에 걸쳐 환경세 도입을 확대해 나갔다. 도입초기에는 낮은 세율을 적용하고 각종 감면 조치를 시행하다가, 점차 세율을 인상하고 감면조치를 축소하는 방향으로 에너지 세제를 진행하였다. 또한 추가세수의 약 90%를 기업 및 근로자의 연금기여금으로 재사용해 기업경쟁력 약화 문제를 해소하여 우리에게도 좋은 사례로 참고 할 수 있을 것이다.

특히 2단계에서 경쟁력 문제와 환경적 이유 등을 고려하여 산업부문별로 다양한 세율우대정책을 병행하여 산업부문의 충격을 최소화하도록 하였다. 효율적인 기술사용과 경쟁력 제고를 위해 가동률이 70%이상인 열병합 발전소에 대해서는 석유세를 완전 감면해 주었으며, 전기효율이 57.5%를 초과하는 고효율 가스-스팀발전소에 대해서는 첫 가동시점부터 5년간 석유세와 에코세(eco-tax)를 완전 감면하였다. 또한 타 유럽국가의 전력생산 에너지에 대한 비과세 상황에 대응, 국가경쟁력을 고려하여 전력생산용 석탄 및 핵연료에 대해서는 비과세하고 대신 에너지 절약정책으로 전기세를 부과하였다. 자동차산업에서도 생산공장에서 사용되는 전기의 조세감면수준을 상향조정하고 재생가능 에너지를 이용해 발생한 전기를 자체 소비하는 경우 전기세를 감면해 주었다.[37]

Ⅴ. 탄소세 도입에 따른 환경세제 조세지출 방향

1. 세수중립성 원칙 준수

외국의 탄소세 도입 후 증가한 세수활용 방안을 살펴보면 세부담에 대한 저항을 줄이기 위해 철저히 세수중립적으로 운영하고 있음을 알 수 있다. 예를들어 기존의

---

36) 독일은 1단계(1999년) : 환경친화적 조세개혁 도입에 관한 법률, 2단계(2000~2003년) : 환경친화적 조세개혁 계속에 관한 법률, 3단계(2003년) : 환경친화적 조세개혁의 추가발전에 관한 법률, 4단계(2004년) : 보조금감축 총 4단계로 환경세 도입을 추진하였다.

37) 강만옥, 독일의 환경친화적 세제개편 동향과 정책 시사점, 환경포럼 제8권 제17호, 2004, 7면.

소득세·법인세 등 한계세율을 낮추어 추가적인 세부담을 주지 않는 형태를 취하고 있는 것이다. 도입 초기에는 환경세수를 주로 개인소득세를 낮추는데 사용한 반면, 최근에는 고용주의 사용보장분담금을 줄여 실업율을 줄이는데 사용하고 있다[38]. 이렇듯 노동 및 자본에 대한 세부담 완화와 고용 및 투자의 증대를 유인하는 이중배당(double divident)효과를 모색하여 높아진 세부담을 소득세나 법인세의 감면으로 보전해 주는 형태를 취하여 환경세를 강화하고 있다.

그렇다면 우리나라도 탄소세 추가 세수 이용을 외국과 같이 소득세, 법인세 감면 형태로 취할 것인지 아니면 다른 방법을 모색하는 것이 좋을지 검토가 필요하다. 먼저 유럽의 경우 탄소세 도입 당시 소득 관련 세수 비중이 소비세수에 비해 상대적으로 높은 편이었다. 그러나 우리나라의 경우 핀란드, 스웨덴, 덴마크 등과 비교했을 때[39] 소득세가 낮기 때문에 소득세율을 낮추는 것보다는 환경분야 조세지출 항목을 신설하거나 보완하여 탄소세 세입을 조세지출로 투자하는 것이 더 효과적일 것으로 판단된다. 우리나라 소득세율은 OECD 평균보다 낮고, 면세점 이하의 납세자가 절반이므로 소득세율을 낮출 경우 세수 문제가 발생할 우려가 있기 때문이다. 따라서 탄소세 도입을 위한 세수중립성을 실현하기 위한 정책수단으로 조세지출을 이용한 환경분야의 재원투자가 바람직할 것이다.

2. 에너지 분야 조세지출 항목 개설 및 정비

(1) 대체에너지 분야 조세지출 항목 개설

현재 우리나라는 환경기초시설이 부족하고 환경예산 규모[40]는 재정수요보다 부족

38) 이는 노동수요를 증가시키기 위해서는 기업들의 고용에 따른 비용을 줄여야 할 필요가 있는데 통상적으로 사회보장세를 낮추어 주는 것이 기업입장에서는 유리하기 때문이다.

39) <EU주요국의 탄소세 도입 당시와 세부담 구조 비교> (단위, %)

	핀란드	네덜란드	스웨덴	노르웨이	덴마크	한국
소득세	43.1	32.2	37.3	35.5	56.9	29.6
사회보장기여금	21.7	37.4	28.6	25.9	3.1	21
소비세	32.6	26.4	26.9	34.9	32.4	32.6

출처: OECD, Revenue Statistics, 2008; 정일만 외, 앞의 논문, 481면 재인용

한 실정이다. 정부는 '환경개선 인프라 구축과 환경산업 강화'라는 기조아래 '수질개선' '쓰레기처리시설 확충' 등 현재 직면하고 있는 환경 문제를 해결하는데 집중하고 있다.

반면 앞으로 미래 환경을 위한 대체에너지 개발 및 환경개선을 위해 국토생태네트워크를 구축하고, 차세대에코이노베이션 개발을 기획하고 있으나 큰 비중을 차지하고 있는 것은 아니다. 미래 환경보호를 위한 R&D 부분에 에너지·환경 분야 2조4,448억원을 투자하고 있지만 이 역시 원자력 기술개발 및 광물자원공사, 유전개발에 집중되고 있는 상황이다.

환경예산이 현재와 가까운 미래를 위한 문제해결을 위해 운영되고 있다면, 조세지출은 장기적으로 환경문제를 해결하기 위해 에너지 효율을 개선하고, 신재생에너지 분야에 투자하는 것이 바람직할 것이다. 현재 우리나라 신재생에너지 보급률은 (2005년 이후 꾸준히 증가하였음에도) 총에너지 공급 중 2.6%(2010년 기준)에 불과하다. 또한 신재생에너지 종류별 공급 구성비를 살펴보면 폐기물(74.9%)이 대부분을 차지하며 수력(10.0%), 바이오(9.5%), 풍력(2.4%), 태양광(2.0%), 연료전지(0.3%) 등 대체에너지는 미비한 실정이다[41].

탄소세를 도입하는 이유가 부정적인 외부효과를 가져오는 이산화탄소의 사용을 억제하는 것이라고 한다면, 이를 보완하는 조세지출은 긍정적인 외부효과를 가져오는 대상에 대한 조세지원이 되어야 한다. 현재 우리나라 온실가스 감축 관련 세제혜택은 △에너지절약시설 투자에 대한 세액공제(10%) △신성장 동력·원천기술 R&D비용의 소득세·법인세 공제(20%, 중소기업은 30%) △에너지신기술 중소기업의 소득세·법

40) 지난 2006~2010년 환경부 재정운용 추이를 살펴보면 부문별로는 상하수도·수질, 자연, 환경보호일반 부문으로 비중이 증가하고 있는 추세이다. 그러나 2010년도 기준 환경부문 예산은 상하수도·수질부문이 대부분을 차지해 대기 및 환경오염 관련 예산 비중은 작은 편이다(상하수도·수질 64.1%, 환경보호일반 12.9%, 대기 6.4%, 폐기물 7.3%, 자연 9.3%). 그러나 앞으로 규제·보전 중심에서 지속가능한 성장을 위한 정책으로 패러다임이 전환되면서, 환경예산에서도 환경보호 및 친환경적 개발 유도 등 환경규제의 목적을 달성하되 규제방법 및 절차적 사항을 개선하여 규제의 사회적 비용 최소화하려는 움직임이 필요하다. 따라서 향후에는 기후변화적응 등 다양한 분야의 신규 예산이 필요할 것으로 전망된다. 배출권거래제, 목표관리제 등의 시행에 따른 경제주체의 이중부담 완화 방안 마련과 관계부처 간 중복정책 시행에 따른 재정낭비 방지가 필요하다(기획재정부, 2011~2015 국가재정운용계획-환경분야, 2011).

41) 지식경제부, 신재생에너지 통계, 2011.

인세 감면(50%) △에너지절약전문기업의 소득세·법인세 감면(15~30%) △대기업이 중소기업의 온실가스·에너지 감축사업을 위해 대·중소기업 협력재단에 출연한 경우 세액공제(7%) △녹색금융상품의 배당·이자소득 비과세 △재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제특례 △폐기물 예치금의 손입산금 특례 △신재생에너지 생산용기자재에 대한 관세경감 △천연가스 시내버스에 대한 부가가치세 면제 △바이오디젤에 대한 개별소비세 면제 등이다.

그러나 우리나라 에너지 분야에 대한 세제지원 항목은 많지 않고, 그 세부적인 내용도 미미한 수준이다. '폐기물예치금 손입산입 특례'는 2002년 폐지되었으며, '에너지절약시설투자 세액공제'는 공제율이 20%에서 10%로 하향조정 되었고, '바이오디젤 개별소비세 면제'의 경우 실효성 미비를 이유로 올해부터 폐지된 상태이기 때문에 실제로 운영되고 있는 것은 많지 않다. 또한 절약시설 투자에 대한 지원이 대부분인 보조적 수단이며 대체에너지 이용 및 개발에 대한 항목은 전무한 상태이다. 반면 미국의 경우 '대체자원 개발 세액공제'가 전체 에너지 지출 중 가장 많은 30.4%를 차지해 미래 대체 에너지 개발에 조세지출이 높고,[42] 독일 역시 많은 비중은 아니지만 '에너지 및 재생에너지 자원 공급' 항목에 조세지출을 하고 있는 등[43] 대체 에너지 분야에 대

42) <미국 환경분야 조세지출 항목> (단위: 백만달러)

분 야	환경 분야 조세지출 항목	2001	2002	2003	2004	2005	비율
에너지	대체자원 개발 세액공제	900	1560	1280	1040	1040	30.4
	연료고갈비용	250	610	640	1320	1280	21.4
	석유개발향상 세액공제	310	330	400	330	340	8.9
	신기술 개발비용공제	60	100	280	330	470	6.5
	연료 개발 및 탐험 비용	50	150	210	260	400	5.6
	에너지설비 채권에 대한 이자 공제	90	110	90	100	100	2.6
	석탄 개발비의 자산이득처리 규정	100	100	100	70	70	2.3
	공익기업으로부터의 보조금 공제	70	80	80	100	100	2.2
	순정휘발류 개발비용 세액공제	50	70	70	70	70	1.7
	알콜연료 개발비용 공제	30	30	30	30	30	0.8
	석유 및 가스 개발기기의 자산손실	20	10	20	20	20	0.5
천연자원	물, 하수오물, 위해물 설비 채권이자 공제	250	260	250	500	530	9.4
	산림자원에 대한 자산이득처리 규정	400	480	450	70	70	7.7

출처 : 한국조세연구원, OECD 국가들의 조세지출 현황, 2006, 44면.

한 지출이 증가하는 추세이다.

특히 2013년 3월 '온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률[44]', 이 시행됨에 따라 연구개발(R&D) 세액공제 대상기술 확대방안에 대한 검토가 더욱 요구될 것이다. 현재 기획재정부는 2012년 조세지출 방향으로 신성장 동력 산업 및 원천 기술 분야의 연구개발 비용에 대해 당시 발생분에 대한 세액 공제율을 20~25% 확대하고, 자금의 일정비율 이상을 녹색기술 및 녹색프로젝트에 투자하는 녹색집합 투자 기구・녹색예금・녹색채권에 대해 소득공제・비과세 혜택을 주는 안을 제시하고 있다.

또한 개정된 조세특례제한법에서도 '전기버스 부가가치세 면제(제106조①[45])', '전기승용차에 대한 개별소비세 감면(109조[46])'[47] 등 신기술 개발 및 이용에 대한 지원을 추가하는 등 신설된 정책을 시행하고 있다. 그러나 여전히 자연, 해양을 이용한 풍력, 바이오 등 대체에너지 개발을 위한 조세지출 항목을 마련하는 것이 필요하다.

(2) 조세지출 항목 정비

조세지출 항목을 신설하는 것 뿐만 아니라 현재 운영되고 있는 조세지출 항목의 내실있는 정비도 필요하다. 예를들어 에너지절약시설 투자에 대한 세액공제의 경우 온실가스 중 연료연소를 통해 배출되는 이산화탄소에만 집중되어 있고 반도체, 철강

43) <독일 환경분야 조세지출 항목> (단위: 백만유로)

국가	조세지출 항목	2001		2002		2003		2004	
		총액	연방	총액	연방	총액	연방	총액	연방
독일	에너지 및 재생 에너지 자원 공급	1	1	1	1	1	1	1	1

출처 : 한국조세연구원, OECD 국가들의 조세지출 현황, 2006, 34면.

44) 법률 제11690호, 공포일 2013. 3. 23., 시행일 2013. 3. 23.

45) 제106조(부가가치세의 면제 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재화 또는 용역의 공급에 대해서는 부가가치세를 면제한다. 9의2. 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 전기버스 가. 환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 전기자동차로서 같은 조 제2호 각 목의 요건을 갖춘 자동차, 나.「여객자동차 운수사업법」 및 같은 법 시행령에 따른 시내버스 및 마을버스 운송사업용으로 공급하는 버스

46) 제109조(환경친화적 자동차에 대한 개별소비세 감면) ①「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 하이브리드자동차로서 같은 조 제2호 각 목의 요건을 갖춘 자동차에 대해서는 개별소비세를 감면한다.

47) 기획재정부, 2012 세법 개정안, 2012.

등 제품 생산 과정에서 배출되는 온실가스인 공정배출[48]은 적용대상이 아니다. 그러나 이러한 공정배출 역시 산업 발전에 따라 급증할 전망이어서 이에 대한 세제지원 보완이 필요한 상황이다[49]. 또한 에너지절약시설 투자 세액공제 중 적절하지 않은 항목으로 수혜자가 부당이득을 챙겼다는 감사원의 지적처럼 막연히 지원을 늘리는 것만이 방법은 아니다.

따라서 변화하는 시대 상황에 따라 부당한 세액공제 대상은 제외하고, 파이넥스(FINEX) 설비[50]처럼 2차 전지 생산 설비 및 스마트그리드(지능형 전력망) 시설 등을 세액공제 대상에 포함하는 등의 내실 있는 제도정비가 병행되어야 한다.

3. 산업계의 국제경쟁력 제고 대책 추진

탄소세를 도입한 국가들이 직면하고 있는 주요한 이슈는 경제부문에서 국제 경쟁력 손실이 발생할 가능성이 있어 산업계의 반발이 거세다는 점이다. 당장 각종 석유류나 공산품 가격에 탄소세가 포함되면 물가가 상승하여 국민경제에 부담을 줄 수 있고, 제품 가격 상승으로 국제 경쟁력이 떨어져 수출에 악재로 작용할 수도 있다. 프랑스의 경우 탄소세를 도입했다 기업들의 로비로 예외를 많이 만들다보니 결국 탄소세의 실효성이 없어지는 결과가 초래되기도 하였다.

이렇듯 탄소세의 추가 도입으로 기업들의 부담은 가중되겠지만 「저탄소 녹색성장 기본법」에서도 국제경쟁력이 약화되지 않도록 고려해야 한다[51]고 규정하고 있듯이

48) 지식경제부에 따르면 공정배출은 우리나라 온실가스 배출량의 약 10%를 차지하고 있다.
49) 파이낸셜 뉴스 "온실가스 공정배출도 세액공제 추진" 2012. 5. 28.
50) 파이넥스 공법 설비는 기존 고로 공법 대비 CO2 발생량과 에너지 사용량을 획기적으로 개선한 설비이지만 에너지절약시설 투자세액공제를 적용받지 못하고 있다. 신·재생에너지 생산설비 가운데 (발전용) 연료전지 생산설비에 대해서는 세액공제 혜택을 배제하고 있기 때문이다. 연료 전지 등 '2차 전지'는 ▶하이브리드 자동차 ▶전기자동차 등 저탄소·고효율·친환경수송수단의 핵심부품으로서 환경보호 및 에너지절약과 국가 경쟁력제고에 기여하고 있지만, 정작 생산설비가 에너지절약시설투자세액공제 대상에서는 제외되고 있다. 조세일보, 에너지절약시설 투자세액공제 적용 손질필요, 2012. 6. 20.
51) 저탄소 녹색성장 기본법 제3조(저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙) 저탄소 녹색성장은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다. 7. 정부는 환경오염이나 온실가스 배출로 인한 경제적 비용이 재화 또는 서비스의 시장가격에 합리적으로 반영되도록 조세( )체계와 금융체계를 개편하여 자원을 효율적으로 배분하고 국민의 소비 및 생활 방식이 저탄소 녹색성장에 기여하도록 적극 유도한다. 이 경

탄소세입을 고용창출이나 기술개발 등에 활용한다면 기업은 '환경보전'과 '경제성장' 두 마리 토끼를 잡을 수 있게 되어 오히려 긍정적일 것이다.

그러나 탄소세를 단기에 급격히 도입할 경우 새로운 제도로 인한 혼란은 물론 산업 위축과 경쟁력 손실이 적지 않을 것으로 예상되기 때문에 독일의 경우처럼 탄소세 도입으로 인한 산업경쟁력 감소를 최소화하기 위해서는 단계적·점진적 도입이 필요하다. 탄소세 도입은 자연스럽게 기업이 오염물질을 적게 방출하기 위한 오염저감기술의 발전으로 연결될 수 밖에 없기 때문에 점진적인 도입은 이러한 기술발전을 촉진시킬 수 있기 때문이다.[52]

환경부의 환경보호지출제도 현황을 살펴보면 기업(69.2%)의 환경보호지출은 정부(25.6%), 가계(5.2%)보다 압도적으로 크다. 환경보호지출은 이미 사용한 행위에 대한 벌금의 성격이기 때문에 기업의 환경보호지출이 가장 큰 상황에서 탄소세까지 부과할 경우 기업의 반발이 커질 수 있다. 따라서 기업의 부담을 덜고, 장기적으로 기술 개발을 유도하는 조세지출 항목 설계가 필요하다. 즉 신성장 동력 확충을 통한 정책으로 환경분야 R&D 촉진을 위한 '환경기술 개발'이나 에너지를 절감하고 공해를 방지하는 '설비투자' '관세감면' 등을 통해 장기적으로 에너지 절약 구조를 구축할 수 있도록 하는 것이다.

현재 정부는 '환경보전시설 투자세액 공제' '안전설비투자에 대한 세액공제' '수질측정, 보전, 향상을 위한 물품 관세 면제' '하이브리드 자동차 개별 소비세 감면' '신성장 동력 산업 및 원천기술 R&D 세액공제'를 세액 공제율 25%로 확대하였다. 또한 자금의 일정비율 이상을 녹색기술 및 녹색프로젝트에 투자하는 녹색집합투자기구, 녹색예금, 녹색채권에 대해 소득공제, 비과세 혜택을 부여할 계획이다. 또한 2012년 7월 관세법 시행규칙을 개정[53]하여 환경오염방지물품에 대해 30% 감면 하였다. 2013년 3월부터 시행되고 있는 '녹색 건축물 조성 지원법[54]' 역시 기업의 녹색건축물 조성사업에 대한 지원 및 특례[55] 등을 규정하고 있다.

우 국내산업의 국제경쟁력이 약화되지 않도록 고려하여야 한다.

52) 김상겸, 앞의 책, 25면.

53) 기획재정부 보도자료, 환경오염방지물품 관세감면 품목 조정, 2012. 7. 26.

54) 법률 제11690호, 공포일 2013.03.23., 시행일 2013.03.23

55) 제25조(녹색건축물 조성사업에 대한 지원·특례 등) ① 국가 및 지방자치단체는 녹색건축물 조성을

이러한 조세감면은 기업 뿐만 아니라, 기업을 유치하여 지방경제를 활성화 시키려는 지방정부에게도 도움이 된다. 제주특별자치도세 감면조례[56]가 대표적인 예이다. 이 조례는 신재생 에너지 설비 등을 제조하는 기업이 제주특별자치도로 이전하는 경우 취득세, 등록면허세, 재산세를 면제해주고 있으며, 세계환경수도 조성 및 녹색성장 촉진을 위해 인증을 받은 건축물에 대해 취득세를 경감하고 있다. 이밖에 서울시 도봉구 저탄소 녹색성장 기본 조례[57]에서도 녹색경제, 녹색산업과 관련된 기업을 지원

위한 사업 등에 대하여 보조금의 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다. ② 「신용보증기금법」에 따라 설립된 신용보증기금 및 「기술신용보증기금법」에 따라 설립된 기술신용보증기금은 녹색건축물 조성사업에 우선적으로 신용보증을 하거나 보증조건 등을 우대할 수 있다. ③ 국가 및 지방자치단체는 녹색건축물 조성사업과 관련된 기업을 지원하기 위하여 「조세특례제한법」과 「지방세법」에서 정하는 바에 따라 소득세·법인세·취득세·재산세·등록세 등을 감면할 수 있다. ④ 국가 및 지방자치단체는 녹색건축물 조성사업과 관련된 기업이 「외국인투자 촉진법」 제2조 제1항 제4호에 따른 외국인투자를 유치하는 경우에 이를 최대한 지원하기 위하여 노력하여야 한다.

56) 제주특별자치도세 감면 조례 제16조(신성장 제조업 육성을 위한 감면) ① … 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조 제2호에 따른 신·재생에너지 설비(그 부품을 포함한다. 이하 같다) … 취득세의 100분의 50을 경감하고, 과세기준일 현재 해당 사업에 직접 사용하는 부동산(2012년 1월 1일 이후에 취득하는 부동산에 한한다)에 대하여는 5년 동안 재산세의 100분의 50을 경감한다. ② 제1항에 해당하는 제조기업이 … 본점이나 공장을 제주특별자치도로 이전하는 경우에 취득하는 해당 사업용 부동산 및 기계장비에 대하여는 취득세를 면제하고, 이전에 따른 법인등기 및 부동산등기에 대하여는 등록면허세를 면제하며, 다음 각 호의 구분에 따라 재산세를 면제한다.

제19조(세계환경수도 조성 및 녹색성장 촉진을 위한 감면) ① 신축(증축 또는 개축을 포함한다. 이하 같다)하는 건축물로서 「지방세특례제한법」 제47조 제2항 각 호의 요건에 해당하는 건축물, 신축하는 주거용 건축물로서 같은 법 시행령 제24조 제4항으로 정하는 에너지절약형 친환경주택 및 신축하는 업무용 건축물로서 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제12조의2제1항에 따른 신·재생에너지 이용 건축물 인증을 받은 건축물에 대하여는 에너지 성능, 에너지 절감률 또는 신·재생에너지 공급률 등을 고려하여 규칙으로 정하는 바에 따라 100분의 30부터 100분의 50까지의 범위에서 취득세를 경감한다.

② 「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조 제5호에 따른 녹색제품(환경마크 및 우수재활용 마크 인증 제품을 말한다)을 생산하는 기업이 취득하는 해당 사업용 부동산에 대해서는 취득세의 100분의 50을 경감하고, 과세기준일 현재 해당 사업에 직접 사용하는 부동산(2012년 1월 1일 이후에 취득하는 부동산에 한한다)에 대하여는 5년 동안 재산세의 100분의 50을 경감한다.

③ 「지방세법」 제109조 제3항 제3호에 불구하고 「지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 법률」에 의한 지능형전력망 실증단지 내의 홍보용 건축물에 대하여는 재산세를 면제한다.

57) 서울특별시 도봉구 저탄소 녹색성장 기본 조례 제13조(녹색경제·녹색산업에 대한 지원·특례 등) ① 구청장은 녹색기술·녹색산업에 대하여 보조금의 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다. ② 구청장은 녹색기술·녹색산업과 관련된 기업을 지원하기 위하여 또는 에너지절약형 차량보급 및 친환경 주택보급

하기 위하여 재산세 등을 감면하고 있다.

조례에 규정된 항목들을 좀 더 적극적으로 국세로 확장한다면 '녹색기술' 및 '신성장동력 산업 R&D' '연구 및 인력개발 투자에 대한 세액공제' 부분을 더 확장할 필요가 있다. '에너지 효율적 차량에 면세·보조금 등 세제혜택을 부여', '친환경제품에 대한 부가가치세 감면 및 차등화', '친환경건물(그린홈, 그린빌딩 등) 자산에 대한 보유세 감면' '신재생에너지 보급 확대 및 저탄소형 산업구조로의 전환을 위한 환경친화적 보조금을 확대' 등도 방안이 될 수 있을 것이다.[58] 더 나아가 독일의 사례처럼 과감하게 면세해주는 것도 한 방법이 될 수 있다.

또한 환경분야 예산에서 지원이 적게 이루어지고 있는 폐수, 대기 분야 등에 대한 지출을 조세지출 항목으로 돌려 기업이 폐수 대기에 대한 지원을 많이 할 수 있도록 유도하는 방안도 필요할 것이다. 예를들어 외국의 경우처럼 탄소세 수익을 환경기술 연구 인력 고용비용 감면으로 이용한다던지 '폐수 및 대기오염을 줄일 수 있는 환경설비 교체' '기업의 환경보호 활용 캠페인 및 활동에 정부 세제혜택 지원' 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

4. 소득분배에 미칠 수 있는 부정적 영향 해소

탄소세는 기본적으로 수송용, 가정/상업 부문의 난방용 연료에 부과되어 저소득층이 탄소세를 더 많이 부과하게 되는 역진적 특성을 갖고 있다. 소득 수준이 낮은 가구의 경우 소비지출에서 에너지가 차지하는 비중이 매우 높은데[59] 에너지는 필수재의 성격을 띠고 있어 소득 수준이 낮더라도 에너지 소비를 크게 줄이는 것이 어렵기 때

등 녹색생활 실천을 위하여 필요한 경우 지방세특례제한법」 제4조에서 정하는 바에 따라 재산세 등을 감면할 수 있다.

58) 국회예산정책처, 에너지세제의 합리적인 개편 방향, 2011, 15면.

59) 소득 수준이 높은 가구보다 소득 수준이 낮은 가구의 연료비가 더욱 가파르게 증가한 이유는 여러 가지가 있겠지만, 한 가지 추론 가능한 중요한 이유는 저소득층이 상대적으로 많이 사용하는 에너지, 즉 등유의 가격이 보다 빠르게 상승하였기 때문이다. 저소득 가구에서 난방용 에너지로 많이 소비하는 보일러용 등유의 경우 2005년에서 2008년까지 연평균 12.3% 상승한 반면 고소득가구가 많이 소비하는 도시가스의 가격은 동 기간 연평균 2.7% 증가한데 그쳤다 (박광수, 에너지 바우처제도의 도입, 에너지경제연구원 자료 제7권 제3호, 2010, 15면).

문이다. 에너지가 지닌 이러한 특징을 고려할 때 탄소세 도입은 저소득층에 더욱 큰 부담으로 작용할 것이다. 따라서 탄소세 도입에 따른 역진성을 해소할 수 있는 방안으로 저소득층에게 탄소세 세수를 활용하는 방안이 필요하다. 덴마크의 경우 환경세 도입 초기 저소득층을 대상으로 개인소득세율을 인하해 주기도 하였으나 최근에는 대부분의 국가가 사회보장세를 낮추어 기업에 고용부담을 줄어주어 실업율을 줄이는데 세수를 활용하고 있다.

현재 우리나라 조세지출 항목 중 역진성을 해소 할 수 있는 항목은 없는 것으로 보인다. 사회복지분야 조세지출 중 '녹색저축에 대한 과세특례' 항목이 있지만, 이는 녹색산업 관련 자산에 투자한 회사나 예금에 가입한 경우 발생한 소득에 대해 소득세를 부과하지 않는 것으로써 저소득층을 위한 조세지출 항목은 아닌 것으로 판단되며 다른 항목에서도 역진성 해소를 위한 방안은 보기 어렵다.

OECD는 조세지출이 갖는 역진성을 해결하기 위해서 세율을 낮추는 등 조세가 갖는 가격신호의 기능을 약화시키는 것보다는 배려의 대상이 되는 계층이나 집단에게 이전지출 방법을 사용하는 편이 더 바람직하다는 입장을 취하고 있다. 즉 세율을 낮춘다든지 경제적 활동에 대하여 탄소세를 비과세하거나 면세하는 방안보다는 이전지출 등의 방법으로 소득을 보조하는 것이 더 바람직한 정책방향이라는 것이다.[60]

따라서 저소득층을 대상으로 보조금 지원, 에너지 바우처, 요금감면 등의 방식으로 지원하는 것이 바람직하다. 권오상 외(2011)의 연구에서도 에너지에 대한 지출액과 관계없이 정액으로 소득을 환불하거나 혹은 저소득층에게 환급제도를 시행할 경우 탄소세 도입 전 보다도 더 큰 환급을 받아 결과적으로 순편익을 얻을 가능성이 있다고 하였다. 이러한 측면에서 현재 저소득층을 대상으로 운영하고 있는 프로그램은 '저소득층 옥내급수관 개량지원', '고효율 조명기기 보급사업[61]', '지역난방 기본요금 전액 감면[62]', '저소득층 에너지 효율 개선사업[63]', '전력요금지원', '전기요금 할인' 등이 있

60) 윤지현, 앞의 논문, 156면.

61) 저소득가구 및 복지시설의 노후화된 조명기기를 고효율 조명기기로 무상교체하여 에너지 비용 절감 혜택을 부여한다.

62) 임대아파트 및 사회복지시설 대상으로 지역난방 기본요금을 전액 감면해주고 있다.

63) 저소득층 에너지효율 개선사업은 저소득층을 대상으로 창호교체, 단열공사 및 보일러설치(개체) 등을 지원하여 에너지 이용효율을 개선시킴으로써 에너지 소비절감을 유도하고 궁극적으로는 에너지 구입 비용을 절감시켜 주기 위하여 2008년부터 시행되고 있다.

다.

이와 더불어 앞으로 늘어난 탄소세입을 통해 저소득층에게는 '탄소세 면세 및 환급'을 하여 저항을 줄이고, 장기적으로는 연탄이나 등유를 사용하는 난방기를 바꾸는 '시설개선'을 할 수 있도록 비용 지원 및 조세 감면을 해주는 신설 항목이 필요하다.

Ⅵ. 결 론

환경세는 교정과세의 성격을 지닌 대표적인 조세이다. 이는 환경이라는 재화가 갖는 특성에 기인한다. 즉, 환경은 외부성을 유발하는 대표적인 재화이기 때문에 특별한 전제조건이 만족되지 않는 한 시장기구의 작용만으로는 자원배분의 효율성이 달성되기 어렵다. 환경세가 교정과세의 기능을 가지고 있다는 뜻은 환경세가 과세대상재화의 외부성에 작용하여 자원을 사회적으로 바람직한 수준으로 배분하게끔 하는 기능을 가지고 있기 때문이다. 이는 고전적인 의미에서 피구세와 같은 개념으로 이해할 수 있다.

조세지출은 R&D, 환경, 에너지 등 긍정적인 외부효과를 가져오는 분야의 경제적 효율을 증대시킬 수 있다. 조세지출은 정책적으로 특정목적을 달성하기 위해 사용되어져 왔으므로 탄소세를 중심으로 한 새로운 환경세 도입의 저항을 줄이고, 도입취지도 달성할 수 있는 정책수단으로 기대되고 있다. 따라서 보다 효과적인 정책 결과를 도출 할 수 있는 수단이 바로 조세지출을 통한 세제 지원이라 할 수 있다.

현재 우리나라 환경분야 조세지출은 꾸준히 2%대를 유지하고 있으나, 다른 분야에 비해 큰 비중을 차지하는 것은 아니다. 탄소세 도입을 중심으로 한 새로운 환경세 도입은 단순히 환경을 보호하는 정책수단의 문제가 아니라, 그것을 통해 제 패러다임도 바꿀 수 있는 중요한 과제라고 할 수 있다.

앞서 살펴보았듯이 환경분야 조세지출 항목은 대부분 에너지 부분에 집중되어 있거나, 환경과 관련된 시설 투자로 이루어지고 있다. 우리나라의 경우 환경오염이 심각하고, 또한 환경기초시설이 OECD 국가들에 비해 부족한 실정이다. 게다가 환경 예산 역시 부족한 실정이다. 탄소세 도입 등 환경세제에 대한 논의가 전세계적으로 큰

화두로 떠올랐음에도 아직 우리나라 조세지출 항목에는 이러한 내용이 반영되어 있지 않다.

따라서 탄소세로 늘어난 세수를 활용하여 환경분야 조세지출 항목을 새롭게 신설하여 투자할 필요가 있다. 탄소세 도입에 따른 추가적 세수는 녹색성장재원으로 재투자하고, 법인세, 소득세 등 기존 세제개편, 사회적 취약계층 지원 등의 분야에 대한 재원으로 활용되어야 할 것이다.

본 논문은 환경분야 조세지출 항목에 대한 방향 설정 제안을 일차 목표로 하였기 때문에 세부적이고 구체적인 항목까지 미치지는 못하였으나, 분명한 점은 조세지출은 탄소세를 비롯한 환경문제를 해결 할 수 있는 정책수단이 될 수 있다는 것이다. 즉 탄소세 도입으로 늘어난 세수를 환경분야 조세지출에 다시 투자한다면 세수중립원칙에 따라 세수를 운용할 수 있게 되고, 재정지출을 통해 저소득층에 대한 소득분배 개선 효과까지 가져옴으로써 '효율성'과 '공평성' 모두 이룰 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 본 논문은 탄소세 도입에 따라 세수중립성을 달성하고 조세저항을 줄이기 위한 방안으로 조세지출을 전체적인 관점에서 접근한 논문이므로 실증분석에 대한 논의 측면에서는 한계를 가진다. 본 논문은 환경세제 조세지출에 관한 시발점에 불과하다. 앞으로 실증분석을 토대로 한 구체적인 정책대안이 후속 연구에 의해 뒷받침되기를 기대한다.

논문투고일 : 2013. 4. 9. 심사일 : 2013. 4. 16. 게재확정일 : 2013. 4. 24.

참고문헌

강만옥, “독일의 환경친화적 세제개편 동향과 정책 시사점”, 환경포럼」 제8권 제17호, 2004.

권오성, “네덜란드 환경세제의 변화와 시사점”,「재정포럼」 제95호, 2004.

권오상・허등용, “탄소세부과의 소득분배효과”,「재정학연구」 제4권 제1호, 2011.

공영민, 『조세지출 규모추정을 통해서 본 한국의 복지재정』, 중앙대학교 대학원 석사학위논문, 2002.

국회예산정책처,『에너지세제의 합리적인 개편 방향』, 2011.

기획재정부,『2011~2015 국가재정운용계획- 환경분야』, 2011.

_____, “환경오염방지물품 관세감면 품목 조정” 보도자료, 2012,7.26

김상겸,『우리나라 환경세제의 개편방안』, 한국경제연구원, 2004.

김승래・박상원・김형준,『세제의 환경친화적 개편에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2008.

김현동・황윤지, “환경세 도입과 공평과세”,「환경법연구」 제33권 제3호, 2011.

_____, “환경관련세제의 문제점과 개선방안 -대기부문을 중심으로-”,「환경법연구」 제31권 제1호, 2010.

김형성・박정우, “환경친화적 조세정책과 환경세 도입방안에 관한 연구”,「환경법연구」 제21권 , 1999.

녹색성장위원회, “중국, 2015년 탄소세 부과 시작 예정”, 2012. 1. 9.

_____, “OECD, 환경전망 2050 보고서 기후변화 챕터 발표”, 2011. 11. 25.

박광수, “에너지 바우처제도의 도입”,「에너지경제연구원 자료」 제7권 제3호, 2010.

박명호, “주요국의 조세지출예산제도 운용사례와 시사점”,「재정포럼」 제14권 제9호, 2009.

박종수, 『정책수단이 정책효과에 미치는 영향요인에 관한 연구 : 조세지출의 정책수단으로서 소득공제제도에 대한 분석을 중심으로』, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2008.

박형건, “주요국의 기후변화대응 정책 및 시사점”,「에너지포커스」 제6권 제4호, 2009.

안창남・길병학, “우리나라 탄소세 도입방안 연구 : 과세제도 및 체계를 중심으로”, 조세연구」 제10-2집, 2010.
윤지현, “환경세와 ‘담세력에 따른 과세’ 원칙 간의 관계에 대한 시론”, 「조세법연구」 제16권 제2호, 2010.
이태수, “조세지출을 통해 본 한국의 사회복지비용 규모에 관한 연구”, 「상황과 복지」 제16권, 2003.
정일만・채강득・채병완, “녹색성장을 위한 세제개편 방안”, 「경영교육연구」 제70권, 2011.
지식경제부, 『신재생에너지 통계』, 2011.
최미희・최종국, “조세지출의 운용 및 예산과의 연계에 관한 소고”, 「세무학연구」 제28권 제1호, 2011.
코트라, “해외시장정보-프랑스 환경 개혁 정책 내용”, 2007. 10. 26.
파이낸셜 뉴스, “온실가스 공정배출도 세액공제 추진”, 2012. 5. 28.
한국조세연구원, 『OECD 국가들의 조세지출 현황』, 2006.
홍인기, “기후변화 대응정책 결정과정에서 조세정책의 배제로 인한 정책 거버넌스의 약화에 관한 고찰”, 「조세연구」 제11권 제1호, 2011.

OECD, *Tax Expenditures in the Nordic Countries*, 2009.
_____, *THE OECD ENVIRONMENTAL OUTLOOK TO 2050-Climate Change Chapter*, 2011.

Abstract]

A study on the tax expenditure analysis for environmental tax system and research for the direction of policies as a result of a carbon tax

Oh, Jung Mi · Kim, Young Soon

(Graduate Student, Inha University Law School ·

Assistant Professor, Inha University Law School)

The introduction of carbon tax will bring positive effects such as increasing tax revenue, but]the policy might cause tax resistance as it incurs the burden laid on people. Therefore, the environmental tax that is performed for a specific goal can be solved by means of economic incentives such as the tax expenditure. For example, the government can foster green technology industry as well as encourage the use of eco-friendly detergents. The government can also augment the support for tax expenditure in order to strengthen competitive edges of companies in business and reduce the burden of tax expenditure of low-income class.

Tax expenditure of environmental issues in Korea accounts for approximately 2%. It is far less than in other developed countries. Taking into account that the environmental issues will become more important in the near future than now, it is necessary to increase tan expenditure in this area. Tax support should focus on such fields as R&D, environment, energy, which would bring out economic efficiency through the positive external effects that they have.

Thus, it is necessary for the government to enact the clause of tax expenditure for environmental issues by utilizing the increased tax revenues from a carbon tax. Furthermore, the government should examine tax deduction and exemption, since there have been a lot of unfair practices that do not fit in the current society. The government should consider including the new clauses that have been developed recently.

The government should reinvest the increased tax revenue from a carbon tax

in green industry and technology as well as reforming the current taxation including corporate tax and income tax. The revenue also should be spent subsidizing the underprivileged in society. Should the increased revenue be spent on tax expenditure in environment, taxation would run according to the principles of revenue-neutral tax revenue, and it would play a great role distributing incomes to low-income class, which would bring about efficiency and fairness in society.

주 제 어 환경세, 탄소세, 조세지출, 조세특례제한법, 정책수단
Key Words environmental tax, carbon tax, tax expenditure, Special tax treatment control Law, policy tools