

녹색성장 에너지세제 개편방향

김승래 연구위원
한국조세연구원



우 리나라는 에너지의 97%를 해외수입에 의존하여 왔기 때문에, 에너지의 안정적 공급을 에너지정책의 주요 과제로 삼아왔다. 또한 에너지소비 및 탄소배출의 증가 추세가 OECD 국가 중 최고 수준에 이르고 있어, 소비와 생산 활동 전반에 걸쳐 에너지절약과 탄소배출 감축의 필요성이 더욱 커지고 있다.

반면, OECD 주요 선진국들은 2005년 교토의 정서 발효를 계기로 탄소세 도입이나 기존 에너지세제 강화를 통하여 에너지절약 및 온실가스 감축에 더욱 박차를 가하고 있다. 그리고 환경보전과 경제발전이 조화를 이루어야 한다는 이른바 '녹색성장(green growth)'의 관심이 전 세계적으로 고조되고 있으며, 2009년말 코펜하겐 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP15) 이후에 온실가스 저감을 위한 국제적 논의도 지속적으로 진행되고 있다. 이러한 국제적인 움직임에 발맞추어 우리나라의 행보도 매우 중요한 시기를 맞이하고 있다.

에너지세제의 문제점과 개편 필요성

우리나라의 현행 에너지관련 조세체계는 무엇보다도 환경오염(에너지소비)에 따른 일차적인 사회적 비용을 시장가격 체계에 적절하게 반영하지 못하고 있어 국민들이 환경세로 인식을 제대로 못하고 있다.

또한 경제전반에 걸친 에너지가격체계의 비현실화는 에너지절약 및 환경오염 방지에 대한 기업 및 소비자의 인식부족을 유발한다. 더욱이 우리나라가 취하고 있는 에너지다소비형 경제구조는 동일한 부가가치 1단위 창출을 위해 기타 경쟁국과 비교하여 과도한 직·간접적 에너지투입을 요구하고 있다.

과거 2000년 제1차 에너지세제개편은 에너지가격구조의 왜곡을 일부 개선한다는 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있지만 환경오염 감소의 관점에서서는 다소 보완이 필요한 조치였다. 이에 따라 2005년의 제2차 에너지세제개편은 에너지사용

량, 대기오염물질 배출량 및 환경오염비용의 변화 등에서의 개선을 목적으로 추진되었다.

이러한 2차 에너지세제개편에 따른 전국의 차량 1대당 월평균 연료사용량 추이를 보면, 경유 차량의 경우 대당 1,733배럴('03년 하반기)에서 1,568배럴('05년 하반기), 1,478배럴('06년 하반기)로 감소하여 고유가 및 2차 에너지 세제개편 등의 영향을 받았다고 판단된다.

그러나 이러한 제1·2차 에너지세제개편에 불구하고 아직까지 우리나라의 에너지 가격체제는 환경오염에 따른 사회적 피해비용을 시장가격구조에 제대로 전달하고 반영하는 구조가 미약한 상황이다. 이는 에너지원 간의 소비패턴 및 투자구조의 왜곡을 초래하여 민간부문의 자원배분의 효율을 저해시킬 뿐만 아니라 기업의 중장기적 투자 방향을 환경친화적으로 충분히 유도하지 못하고 있다.

기존의 2차 에너지세제개편은 수송용 에너지 가격구조의 개편에 한정되어 있어 향후의 에너지세제개편들은 가정용, 상업용 및 산업용 등에 대한 에너지세제 전반의 광범위한 환경친화적 개편을 예고하고 있다. 특히 향후에는 수송 및 비수송부문 전반에 걸쳐 각종 대기오염물질에 대한 사회적 비용의 반영 및 기후변화협약 대비 이산화탄소 배출 억제를 위한 방향으로의 세제개편이 이루어져야 할 필요가 있다.

현재 우리나라의 에너지관련 과세체계는 아직도 많은 비과세·감면조치로 인해 복잡할 뿐만 아니라, 관련세수 운용에 있어서도 교통세가 목적세로 경직적으로 운영(유류세수 21.8조원의 58%)되어 재정운용의 비효율성을 초래하고 있다. 또한 수송용 대비 산업용(중유, LNG)의 세율이 매우 낮아 산업부문의 에너지효율을 위한 인센티브가 미약하며, 운수업계에 대한 유가보조금 지급으로 과도한 조세지출(2.0조원)이 발생하고 있다.

더욱이 에너지부문의 온실가스 배출이 지속적으로 증가하고 있으나, 종량제 구조로 되어 있는 현행 유류세는 물가상승에 따라 실질 세부담이 지속적으로 하락하는 측면이 있다.



OECD 주요 선진국들은 환경규제와 환경보전에 대한 관심이 증대되면서, 환경오염 저감을 위하여 환경관련 조세 및 재정지원 정책을 적극적으로 활용하여 왔다. 온실가스 감축과 배출권시장을 선도하는 유럽연합(EU)은 2020년 온실가스 배출량을 1990년보다 20%(범 세계 동참시 30%) 줄이고 1차에너지 소비량에서 신재생에너지의 비중을 20%로 높이겠다고 녹색성장 전략에 박차를 가하고 있다.

최근 정부는 2009년 11월 설정한 중기 온실가스 감축목표(2020년까지 배출전망치 대비 30% 감축) 달성과 국제적 녹색경쟁(green race)의 선점을 위하여 각종 정책수단을 개발하고 있다. 특히 에너지절약 유도 및 저탄소 녹색기술 지원을 위하여 에너지세제를 환경친화적으로 개편할 필요성이 점차 높아지고 있다.

주요국의 동향

OECD 주요 선진국들은 환경규제와 환경보전에 대한 관심이 증대되면서, 환경오염 저감을 위하여 환경관련 조세 및 재정지원 정책을 적극적으로 활용하여 왔다. 온실가스 감축과 배출권시장을 선도하는 유럽연합(EU)은 2020년 온실가스 배출량을 1990년보다 20%(범 세계 동참시 30%) 줄이고 1차에너지 소비량에서 신재생에너지의 비중을 20%로 높이겠다고 녹색성장 전략에 박차를 가하고 있다.

1991년 탄소세를 도입한 EU의장국인 스웨덴은 온실가스 감축을 위해 범EU 탄소세 도입을 회원국들에게 제한했다. 북유럽국가들을 중심으로 한 OECD국가들은 이미 1990년대 초부터 기존의 에너지과세 외에도 CO₂ 배출에 비례하여 부과하는 에너지-탄소세를 도입하는 등 환경 및 에너지 관련 재정지출 수요 증가에 대비하여 왔다.

이러한 OECD 국가들의 에너지 과세구조는 일반 소비세 외에 에너지세, 환경세, 유황세, 탄소세를 선택적으로 부과하는 형식을 취하고 있다. 특히 탄소세는 배출권거래제도, 자발적 협약(목표관리제) 등과 함께 실시되어 CO₂ 저감에 효과를 거둔 것으로 평가된다.

또한 대부분의 유럽국가들은 환경관련세가 대체로 일반회계로 편입되는 보통세의 형식으로 운영되어 환경개선을 위한 투자에 탄력적으로 활용되고 있으며, 근로소득세, 법인세, 사회보장분담금 경감 등의 조치를 병행하여 고용 및 투자의 증대를 유인하는 이중배당(double dividend) 효과를 모색하고 있다.

가령 스웨덴(1990), 덴마크(1993), 네덜란드(1996), 핀란드(1997), 독일(1999), 영국(2001) 등 6개 EU국가들은 대규모 세계개편을 단행하여 환경오염비용을 보다 잘 반영하는 에너지부문 세제를 갖추었을 뿐 아니라, 국가 전반적 조세부담을 노동관련세에서 환경관련세(에너지, 수송 등)로 명시적으로 이동하였다.

이러한 EU국가들의 총 세계개편 규모는 매년 250억 유로에 달하며, 경제성장, 산업경쟁력 및 고용 등 여러 부문에 걸쳐 대체로 긍정적인 효과를 가져온 것으로 평가되고 있다.



일본의 경우도 기후변화협약 대비 온실가스 저감을 위하여 규제적 조치와 자발적 대책(협약), 경제적 수단 등 다양한 정책수단을 강구하여 왔다. 그동안 일본은 1997년 교토의정서 발효 후 지구온난화 대책의 경제적 수단으로서 2004년 11월에 탄소세 도입을 목표로 하는 '환경세의 구체안'을 발표하였으며 이후 관련 후속 대책을 지속적으로 강구하고 있다.

환경성이 도입을 추진하고 있는 환경세는 유럽의 환경세와는 세율이나 세제 도입 방식 등에서 약간 다르다. 유럽 특히 북구의 국가는 전반적 세계개혁의 차원에 초점을 두고 환경세(탄소세)를 도입하였다. 이러한 유럽국가들의 환경세 세율도 일본의 안과 대비하여 대체로 높은 편이며, 환경세의 도입으로 인해 높아진 세부담을 소득세나 법인세의 감면으로 보전해주는 형태를 취하고 있다.

반면, 일본의 지구온난화세(환경세)의 경우, 세계 개혁 차원이 아니라 기존의 세제 위에 지구온난화 재원대책으로 환경세를 신규 도입하려는 것으로 세율도 유럽 국가 대비 1/10 정도 수준에 그치고 있다. 그럼에도 불구하고 일본은 부처간의 이해관계 대립과 국제경쟁력 저하의 우려로 인해 도입이 지연되고 있는 상황이다.

기후변화대응의 종합정책적 차원에서 선도적인 영국은 2001년 에너지부문의 기후변화세 도입 이외에도 자동차세제 과세기준을 CO₂배출량 기준으로 변경하여, 신규 차량의 CO₂ 배출과 연료 소비의 감소를 추진하였다.

프랑스는 2010년 탄소세 도입을 추진한 바 있으며, 세계 온실가스 배출의 40% 이상을 차지하는 중국에서도 2013년 탄소세를 신설하여 온실가스 배출량을 줄여야 한다는 도입 건의가 있었다.

“자동차 관련 세제와 각종 배출부과금 등은 환경친화적으로 보완·개편하고, 기존의 에너지세제 개편은 오염저감의 목표에 따라 온실가스(에너지) 목표관리제, 배출권거래제나 각종 효율기준 강화와 같은 비세제적 수단과 병행해 나가야”

이와 같이 탄소세 도입 등 친환경적 에너지세제 개편 방안의 마련에 대한 관심이 최근 국제적으로 다시 고조되고 있는 상황이다. 이는 저탄소 녹색 성장의 기치만 내세우고 있는 우리나라에 주는 시사점이 크다.

향후 세제개편 방향

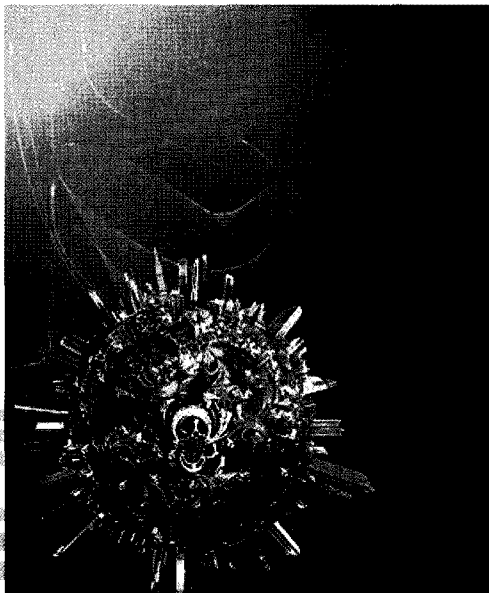
최근 정부는 국가의 2020년 온실가스 감축목표 달성과 미래 성장동력으로 녹색기술·산업의 육성을 지원하기 위하여 에너지 세제개편(탄소세 도입 등), 배출권거래제(ETS), 자발적 협약(VA, NA)

등의 구체적 실천 방안을 마련하고 있다. 이미 유럽 등 주요 선진국에서 탄소세 도입 등 에너지세제개편은 배출권거래제, 목표관리제 등과 함께 병행하여 온실가스 저감에 크게 효과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다.

이러한 대내외적인 움직임에 비추어 볼 때 우리나라의 환경관련 세제의 운용 방향은 기존 에너지세제의 환경세적 기능을 더욱 강화하고 동시에 저소득층 및 에너지 취약계층에 대한 보완조치로 직접 재정지원 강화나 환급 등의 세출측면의 보조적 수단도 적극 활용할 필요성이 커지고 있다.

먼저 우리나라는 기후변화협약 대비 차원에서 현행 에너지세제의 대대적인 탄소저감 역할을 제고하고 녹색성장 재원의 마련을 위해 별도로 탄소세를 일부 도입하는 방안을 강구할 필요가 있다.

이와 관련한 에너지 및 자동차의 세율 조정 등의 추진 과정에서 환경오염·온실가스 배출 등 사회적 비용을 충실히 반영해 나가되, 단기적으로는 산업경쟁력, 서민부담, 국제적 필요감축량, 종전 세율 등도 종합적으로 고려함이 요구된다. 특히 산업 및 취약계층 부담완화를 위해 보완조치를 마련하고 세율산정시 산업 및 서민계층부담과 현행 세율과의 격차 등을 각종 해외사례와 비교·검토한 후 세율을 산정해야 할 필요가 있다.



그리고 탄소세 도입 등 에너지세제 강화는 CO₂ 배출량이 많은 에너지다소비형 주력 기간산업에 집중적인 부담이 될 수 있기 때문에 이들 기업의 투자세액공제(친환경기술) 확대, 법인세 및 사회보장기여금 경감 등 관련 기업과세의 부담을 경감하는 방식을 고려할 수 있다.

이외에도 자동차 관련 세제와 각종 배출부과금 등은 환경친화적으로 보완·개편하고, 기존의 에너지세제 개편은 오염저감의 목표에 따라 온실가스(에너지) 목표관리제, 배출권거래제나 각종 효율 기준 강화와 같은 비세제적 수단과 병행해 나가야 한다.

국내 자동차 산업의 녹색기술 촉진을 위하여 에너지효율적 차량에 면세·보조금 등 세제혜택을 부여하고, 자동차 세제를 배기량이 아닌 연비와 CO₂ 배출량 등급에 기초하여 세제개편을 추진하는 것도 필요하다. 또한 현행 환경관련 부담금들 중에는 원래 취지와 맞지 않거나 단순히 재원확보의 역할을 할 뿐이며 효율성이라는 경제적 논리가 아니라 정치적 논리에 의해 좌우되는 측면이 존재한다.

이에 따라 향후 환경관련 세제를 강화할 때, 조세나 부담금 형태의 적정성도 논의해야 한다. 기존의 부담금에 대한 개편과 더불어 환경개선특별회계의 구조조정이 필요하며, 일반회계에서 수행해



야 하는 사업들이나 조세와 성격이 유사한 부담금은 일반 세금으로 전환하여 부담금과 특별회계와의 연계성을 높여야 할 것으로 판단된다.

이와 같이 대내외적으로 환경규제와 녹색경쟁의 시대에 대응하는 구체적 실천 방안의 마련이 시급한 상황에서 에너지부문의 친환경적 세제개편의 중요성은 앞으로 더욱 뜨거운 이슈로 부각되어질 것으로 보인다. 새로운 국가발전을 위한 지원 전략으로서 향후의 세제개편은 '넓은 세원, 낮은 세율'을 통한 효율성, 소득분배의 형평성, 그리고 녹색경제의 기반조성을 위한 환경성의 3가지 차원에서 서로 균형있고 조화롭게 추진되어야 할 것이다. ◆