

기후변화에 대한 대응: 탄소세의 도입과 설계*

김 홍 균**

<국문초록>

가볍지만 과세 기반이 광범위한 탄소세는 명분과 실리가 있는 제도라고 할 수 있다. 제도 설계의 단순성, 행정비용의 저렴, 시행의 용이, 즉시성, 적용범위의 광범위성, 재정수입의 증가, 비용의 확실성, 신호 기능, 공평성, 도덕적 정당성 등 여러 측면에서 탄소세가 배출권거래제에 비해 정책적 우위에 있다고도 할 수 있다. 배출권거래제가 기후변화에 대응하기 위한 가장 바람직한 접근 방법인지에 대하여는 재고가 필요하다. 탄소세는 미래세대를 위해 지구를 보전하기 위해 온실가스의 감축함에 있어 보다 적절한 수단이 될 수 있기 때문이다. 그러나 정책 우선순위와 양립은 별개의 문제이다. 탄소세제가 배출권거래제도보다 우수하다고 하더라도 양제도가 양립할 수 없는 것이 아니기 때문이다.

2015년부터 온실가스 배출권거래제의 시행이 예정되어 있는 상황에서 어느 제도가 정책적으로 우위에 있는지를 밝히는 것은 큰 의미를 갖지 않을 수 있다. 그러나 그 선후를 불문하고 정책적 혼합은 필요하다고 본다. 지금은 정치적 이유 등으로 탄소세의 도입 논의가 터부시되고 있지만 옳은 정책이기 때문에 언젠가는 시행될 가능성이 있다. 도입 논의가 급물살을 탈 가능성도 있다. 이를 대비하여 탄소세제의 정치한 설계를 준비하여야 한다. 그 설계를 위해서는 큰 원칙으로 유도적·교정적 기능의 강화, 이익(온실가스의 감축)의 불확실성의 완화, 세수중립성의 유지, 소득재분배의 악영향 제거, 기존 제도(예컨대, 배출권거래제, 에너지세 등)와의 조화, 산업 및 국제경쟁력의 고려, 정치적 저항의 극복 등을 고려하여야 한다.

주제어 : 기후변화, 탄소세, 배출권거래제, 에너지세, 세수중립성, 역진성

* 이 논문은 2012년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A5B8A03045138).

** 한양대학교 법학전문대학원 교수.

I. 들어가는 말
II. 도입 필요성
III. 우리나라 에너지 관련 세제
IV. 탄소세 도입 시 고려 요소
V. 탄소세제의 설계
VI. 맺는 말

I. 들어가는 말

탄소세¹⁾의 역사는 20여 년이 넘었다.²⁾ 그러나 현재 탄소세를 도입·운영하고 있는 국가는 유럽의 몇 개 국가를 제외하고 많지 않다.³⁾ 우리나라에서 탄소세에 대

1) 탄소세는 이산화탄소를 배출하는 주요 오염원(예컨대, 석유, 석탄, 천연가스 등)에 대하여 탄소 함유량에 비례하여 부과되거나 이산화탄소 실제 배출량에 기초하여 부과하는 개념이다. 흔히 이들을 모두를 탄소세라고 혼용하고 있는데, 엄밀히 말하면 전자의 경우는 물품세이고 후자의 경우는 탄소배출세라고 할 수 있다. 양자의 구별 실익은 국경세 조정(border tax adjustment)의 대상 여부와 관련이 있다. 수입제품의 탄소 함유량에 기초하여 탄소세를 부과하고 수출제품의 탄소 함유량에 기초하여 환급해주는 것이 WTO체제에 부합한다는 점에 대해서는 의견이 합치되고 있으나 제조 과정에서 소비된(그러나 최종 제품에 포함되지 않은) 탄소 예컨대, 철을 만드는 과정에 사용된 탄소에 대한 부과가 WTO체제에 부합하는지에 대하여는 견해가 나뉘어진다.

2) 탄소세는 1990년대 초 핀란드를 필두로 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등이 경쟁적으로 도입하였다.

3) 1992년 유럽연합 집행위원회가 신재생에너지원을 제외한 나머지 에너지원에 대해 탄소세 도입을 제안하면서 유럽연합 차원에서 탄소세 도입이 논의된 바 있다. 그러나 그 논의는 산업발달이 상대적으로 뒤쳐진 스페인, 포르투갈, 그리스 등이 경제발전에 부담이 된다는 논리로 반대하면서 더 이상 진전되지 못하고 개별 국가 차원에서 도입하는 방향으로 선회하였다. 1990년 핀란드를 필두로 탄소세는 유럽을 중심으로 확산되었다. 현재는 독일, 영국, 이탈리아, 스위스, 아일랜드 등이 탄소세나 탄소세 성격의 세제를 시행 중에 있다. 외국의 탄소세제에 대하여 자세한 내용은 김동복, “저탄소녹색성장을 위한 탄소세에 관한 소고”, 「토지공법연구」 제45집, 2009. 8, 277면 이하; 안창남·길병학, “우리나라 탄소세 도입방안 연구 -과세제도 및 체계를 중심으로”, 「조세연구」 제10-2집, 2010, 228면 이하; 박광수·김현석, 「시장친화형 에너지 가격체계 구축 종합연구」, 에너지경제연구원, 2011. 12, 12면 이하; 강만옥 외 2, 탄소세 도입 및 에너지세제 개편방안 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2011. 12, 30-52면; 신상철·박현주, 탄소세와 배출권 거래제 연계를 통한 효율적 기후변화 대응 방안, 한국환경정책·평가연구원, 2011, 12, 29면 이하 참조. 유럽 이외의 국가로는 오스트레일리아가 탄소세 도입에 비교적 적극적이었다. 그러나 최근 오스트레일리아 정부는 2012년 7월 도입된 탄소세를 도입 1년여 만에 폐지하고 대신 배출권거래제를 당초 보다 1년 앞당겨 실시한다고 밝혔다. “호주, 탄소세 폐지 대신 배출권거래제 조기시행”, 연합뉴스 2013. 7. 15. 기사.

한 논의는 지지부진한 상태이다. 탄소세는 배출권거래제와 함께 기후변화 대응을 위한 유력한 대안으로 제시되고 있다. 그동안 우리나라에서는 배출권거래제에 대하여 논의가 집중되었으며, 그 결과 2015년부터는 본격적으로 온실가스 배출권거래제가 시행될 예정이다. 이에 반해 탄소세에 대해서는 그 필요성에도 불구하고 정치적인 저항 등을 이유로 논의 자체가 터부시된 느낌이 든다. 그러나 탄소세는 제도 설계의 단순성, 행정비용의 저렴, 시행의 용이성과 즉시성, 적용범위의 광범위성, 재정수입의 증가, 비용의 안정성과 예측가능성, 신호 기능, 공평성, 도덕적 정당성 등을 고려할 때 배출권거래제에 비해 오히려 우수한 측면이 많다. 탄소세가 광범위한 과세 기반을 두고 있으며 그 정책 효과가 비교적 장기적이고 지속적이라는 점을 감안할 때 이를 기후변화 대응 정책의 기본 수단으로 삼고 보다 강화된 관리가 필요한 특정 부문에 대해서 배출권거래제로 보완하는 것이 타당해 보인다. 이러한 관점에서 배출권거래제를 도입한 주요 국가들이 탄소세를 도입하고 난 후에 배출권거래제를 시행하고 있다는 점은 시사하는 바가 많다고 생각한다.

탄소세 도입 논의가 급물살을 탈 가능성은 배제할 수 없다. 유럽에서 한창 시행되고 있는 배출권거래제에 대한 불신감이 확산되고 있는 점,⁴⁾ 교토의정서체제가 꺾데기로 전락하면서 배출권거래제를 대신하는 탄소세 개념이 등장할 가능성이 있다는 점,⁵⁾ 우리나라가 포스트-교토체제하에서 온실가스배출 감축의무를 부담할 가능성이 많다는 점, 우리나라가 국제사회에 약속한 감축 목표 이행을 지키기 위해서는 배출권거래제도를 보완할 추가적인 감축 수단을 찾을 필요성이 있다는 점,⁶⁾ 휘발유·경유 등에 부과하는 교통·에너지·환경세가 2015년 폐지된다는 점, 탄소세로 증가한 세원을 에너지 취약계층에 대한 지원 등 복지에 지출할 수 있어 ‘증

4) 배출권의 과잉 분배가 배출권의 가격 폭락으로 이어지면서 배출권거래제에 대한 회의가 확산되고 있다. EU의 탄소배출권 가격은 최고 t당 30 유로에 달했으나 최근에는 3 유로까지 폭락하였다. 탄소배출권 가격이 폭락하는 것은 배출권의 공급이 넘쳐난 데다 배출권거래제 참여 기관의 이산화탄소 배출량이 감소해 배출권에 대한 수요가 줄었기 때문인 것으로 분석되고 있다. “EU 탄소배출량 감소…배출권 가격 폭락”, 연합뉴스, 2013. 4. 3. 기사.

5) 2011년 12월 더반(Durban)합의에서 당사국들은 포스트-교토체제를 논의한 결과 교토의정서상 의무이행기간을 2013년부터 2017년까지로 추가 연장하였다. 그러나 미국과 중국 등이 이미 의무감축국에서 빠져 있고, 캐나다, 일본, 러시아는 향후 불참을 예고한 상황 이어서 교토의정서체제가 꺾데기로 전락할 가능성이 제기되고 있다. “맥 빠진 온실가스 감축협약 … 첫 개최국 일본도 이탈”, 조선일보 2012. 12. 10. 기사.

6) 2009년 11월 정부는 2020년까지 온실가스 배출량을 2005년 대비 4%(2020년 배출 전망치의 30% 수준) 감축한다는 계획을 발표하였으나 2009년 이후 배출량이 크게 증가하면서 그 목표 이행을 불투명해지고 있다.

세없는 복지지출'을 표방하는 현정부에게도 매력적인 대안이 될 수 있다는 점은 탄소세 도입에 긍정적인 요소로 작용할 수 있다.

탄소세는 시기의 문제이지 언젠가는 도입되어야 하는 제도이다. 도입의 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 정치적 저항은 언젠가 넘고 가야할 과제이다. 탄소세가 정책적으로 효과적이고 옳기 때문이다. 탄소세가 갖는 감축목표가 달성될지 여하와 관련한 불확실성(환경이익의 불확실성)도 탄소세에만 있지 않고 배출권거래제에도 있는 것이며, 이러한 문제는 제도 설계만 잘하면 충분히 극복 가능한 것이다. 2015년부터 배출권거래제의 시행이 기정사실화 되어 있는 마당에 탄소세의 정책적 우선만을 논하는 것은 현실적으로 큰 의미가 없다고 생각한다. 오히려 하루 속히 탄소세를 도입하여 배출권거래제와의 정책혼합을 통한 시너지 효과를 제고하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그 효과를 최대화하기 위해서는 탄소세 도입 시 정치적 설계가 필요하다.

이러한 인식하에 이 글은 탄소세의 도입이 필요하다고 결론내리고 구체적으로 그 설계 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 탄소세의 도입 필요성과 함께 탄소세와 가장 유사하다고 할 수 있는 에너지 관련 세제의 현황과 문제점을 살펴보고 탄소세 설계를 위한 방향과 고려 요소 등을 개관한 후 구체적인 설계 방안을 제시할 것이다.

II. 도입 필요성

탄소세의 도입 명분은 충분하다. 그 중 일부만을 적어본다면 다음과 같다: ① 탄소세는 본질적으로 단순하다. 시행도 용이하다. 탄소세의 부과 및 징수는 기존 행정 조직(예컨대, 국세청), 자원, 노하우를 활용할 수 있기 때문에 세금 부과·징수와 관련한 기술적 문제는 많이 발생하지 않는다. 시행이 용이한 만큼 거래비용도 적게 든다. ② 시행의 용이성은 지구온난화로 지구가 심각한 위협에 처해있고 이를 막기 위해 즉각적인 행동이 요구되고 있다는 시점에서 특별한 의미를 갖는다. 탄소세는 비교적 수월한 방법(예컨대, 기존 법의 개정)을 통해 제도를 창출하여 비교적 빠르게 시행할 수 있으며, 효과도 즉각 나타난다. ③ 과세범위와 대상의 포괄성은 제도의 효과를 극대화할 수 있다. 적용대상은 산업부문, 수송부문, 에너지부문 등 모든 부문을 아우를 수 있으며, 에너지 및 화석연료의 공급자를 납세의무자

로 할 수 있기 때문에 사실상 탄소를 배출하는 모든 주체 및 대상을 광범위하게 적용범위로 할 수 있다. 과세범위와 대상의 포괄성은 제도의 효과를 극대화할 수 있다. ④ 탄소세는 무엇보다도 정부에 재정수입원을 제공한다. 탄소세 도입으로 발생하는 추가적인 세수는 환경보호사업과 연구 등 환경에 유익한 프로그램에 활용될 수 있다. 또한 다른 세금(소득세, 법인세)의 인하나 투자세액의 공제 강화 등과 연계할 수 있다. ⑤ 또한 탄소세는 비용의 확실성을 보장한다. 비용(세율)의 안정성과 예견가능성은 기업으로 하여금 온실가스 배출을 줄이는 지속적인 기술 개발 및 투자와 장기적인 계획수립을 가능하게 한다. ⑥ 배출하는 행위에는 어김없이 벌을 준다는 경고기능을 수행함으로써 오염원 스스로 이산화탄소를 줄이도록 행동변화를 유인한다. ⑦ 세금제도가 갖고 있는 단순성과 국제적 보편성은 많은 국가들로 하여금 쉽게 다른 나라 탄소세제를 모방·도입할 수 있도록 유도할 수 있다. 탄소세는 반드시 국제적 협력을 필요하지 않으면서도 지구적 차원의 기후변화 방지에 기여할 수 있는데, 이는 전세계적인 차원에서 많은 국가의 참여가 있어야 효과적인 배출권거래제와 구별된다. ⑧ 탄소세는 도덕적 정당성을 갖추고 있다. 예컨대, 배출권거래제는 환경을 오염시키는 것 자체를 “권리”로써 인식하는 윤리상, 도덕상의 큰 결함을 본질적으로 내포하고 있다. 배출권거래제하에서 흔히 사용하고 있는 무상할당은 마치 오염원인자에게 보조금을 지급해주는 것과 같은바, 불이익을 받아야 할 오염자에게 이익을 부여하는 것과 같다. 이에 반해 탄소세가 주는 메시지는 오염자, 즉 탄소 배출자를 어김없이 벌하는 것이다. 무임승차자는 있을 수 없다.)

이러한 많은 장점은 탄소세가 배출권거래제도보다 정책적으로 우수하다는 점을 보여주는 유력한 근거가 될 수 있다. 실리도 충분하다. 적용대상이 포괄적이기 때문에 세율을 낮게 하더라도 그것이 미치는 효과는 광범위하고 장기적·지속적이다. 기후변화가 지구에 미치는 부작용이 점점 가시화되면서 온실가스를 줄이는 데 즉각적인 영향을 미칠 수 있는 보다 신속한 수단이 요구되고 있는데, 탄소세 시행의 용이성은 기후변화에 대한 신속한 대응을 가능하게 한다. 기존 세제를 크게 수정하지 않고도 그 시행이 가능하다고 할 수 있다.

말하자면 가법지만 과세 기반이 광범위한 탄소세는 제도설계가 쉽고 시행이 쉬운데 비해 그 정책 효과가 크고 장기적이고 지속적이라는 점 때문에 명분과 실리

7) 신상철 외 3, 앞의 책, 19-22면; 박광수·김현석, 앞의 책, 41-44면; 강만옥 외 2, 앞의 책, 57-60면; 이준규·박정우, “기후변화협약에 따른 탄소배출 규제의 과세문제”, 『조세법 연구』 15-3, 2009, 183면 참조.

가 있는 제도라고 할 수 있다. 탄소세는 기존 에너지세 체제를 크게 변화시키지 않고도 도입이 가능하다고 할 수 있다. 국민의 행위에 극적인 변화를 요구하지 않으면서 생산자와 소비자를 건전하고 이성적인 방향으로 유도할 수 있기 때문이다. 그러나 장기적인 관점에서 보면 환경친화적인 조세체제로 전환함으로써 경제와 환경 모두를 살릴 수 있는 강력한 대안이 될 수 있다. 탄소세가 배출권거래제에 비해 정책적 우위가 있다는 견해도 만만치 않다.⁸⁾ 먼저 탄소세를 도입하고 이후에 배출권거래제로 이를 보완하자는 입장도 나타나고 있다.⁹⁾ 그러나 탄소세의 도입에는 정치적 저항이 예상되며, 주어진 세율 수준이 목표로 하는 온실가스 감축량을 보장하지 않는다(이익의 불확실성)는 등의 장애가 있는 것도 사실이다. 그러나 이러한 장애는 배출권거래제에도 있는 것이며, 제도 설계를 잘하면 충분히 극복될 수 있다고 본다. 명분과 실리가 있는 제도를 정치적인 저항 등이 있다는 이유로 포기하는 것은 국가미래를 위해 바람직하지 않다. 탄소세는 ‘세금’이라는 이유로 도입 논의 자체가 터부시되고 배출권거래제는 ‘세금’이 아니라는 이유로 도입하는 것은 현명한 정책 결정이 아니라고 본다.

III. 우리나라 에너지 관련 세제

에너지세는 에너지 함량을 기준으로 일정액이 부과되는 조세라고 할 수 있다. 에너지세는 이산화탄소를 배출하는 화석연료를 과세대상으로 포함하고 있기 때문에 탄소세와 유사한 측면을 가지고 있다. 그러나 탄소세와 에너지세는 그 목적과 과세대상 등에서 구별될 수 있다. 에너지세는 에너지 및 자원 관련 사업에 필요한 재원을 확보함을 목적으로 하고 있다면 탄소세는 탄소배출의 억제를 그 목적으로 하고 있다. 한편, 에너지세의 과세대상은 현실적으로 무슨 에너지를 과세대상으로

8) 탄소세가 우위에 있다는 견해는 Christina K. Harper, *Climate Change and Tax Policy* 30 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 411, 459-460 (2007); Reuven S. Avi-Yonah & David M. Uhlmann, *Combating Global Climate Change: Why a Carbon Tax is a Better Response to Global Warming Than Cap and Trade*, 28 Stan. Envtl. L. J. 3, 37-50 (2009); Alex Rice Kerr, *Why We Need a Carbon Tax*, 34-FALL Environ Envtl. L. & Pol'y J. 69, 89-97 (2010).

9) 강만옥 외 2, 앞의 책, 52면; 전병목 외 2, 「탄소세와 에너지과세의 조화방안」, 한국조세연구원, 2012. 12, 153면. 우리나라의 경제 규모와 구조 등의 환경을 고려할 때 현실점에서 탄소세가 더욱 적합한 방식이라는 주장은 이재승·윤상호, “시장 친화적인 탄소규제를 찾아서”, 「자유와 시장」 제2권 제1호, 2010. 10, 174면.

하고 있는지는 별론으로 하더라도 광범위하게 모든 에너지를 대상으로 할 수 있음에 비해 탄소세는 화석연료를 대상으로 하게 된다. 예를 들면 원자력에 대하여 탄소세를 부과하는 것은 이상하지만 에너지세의 부과대상으로 하는 것은 자연스럽다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 탄소세를 도입하다는 것은 기존 에너지세와 분명히 구별되는 목적을 갖고 부과대상도 달라한다는 것을 의미하게 된다. 탄소세가 기존 교통·에너지·환경세와 별다른 차이가 없다면 탄소세 도입 명분도 크지 않게 된다.

탄소세를 도입할 경우 에너지 관련 조세에 대한 분석·평가가 선행되어 조화를 도모하여야 한다. 더욱이 교통·에너지·환경세가 2015년 폐지되는 것이 예정되어 있는 상황에서 이를 보완·대체하는 환경세 등이 도입될 필요가 있기 때문에 현행 교통·에너지·환경세에 대한 이해는 중요하다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 에너지세의 문제점을 파악하고 이를 극복하는 세제를 마련할 필요가 있다.

우리나라는 부존 에너지자원이 열악하고 에너지의 해외 의존도가 높은 편이기 때문에 그동안 우리나라의 에너지 정책은 환경보호보다는 에너지의 안정적 공급에 치중하여 이루어진 측면이 많다. 이는 에너지 관련 조세가 환경보호라는 정책적 연계성이 약한 상태로 에너지 절약과 정부의 재원확보를 주된 목적으로 하고 있는 것과 무관하지 않다. 현행 에너지를 과세대상으로 하는 조세는 교통·에너지·환경세, 개별소비세, 교육세, 자동차세, 부가가치세 등 다양한 세목을 포함하고 있다.

가. 현황

(1) 교통·에너지·환경세

2007. 1. 1.부터 시행되고 있는 교통·에너지·환경세법은 목적세로 에너지세 등을 두고 있다. 동법은 “도로·도시철도 등 교통시설의 확충 및 대중교통 육성을 위한 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에 필요한 재원을 확보함을 목적으로 한다”고 규정함으로써, 재원을 환경의 보전과 개선에 사용할 수 있도록 하고 있다(제1조). 교통·에너지·환경세는 한시적으로 휘발유와 경유에 대해서만 부과된다. 세율은 휘발유와 이와 유사한 대체유류는 리터(ℓ)당 475원, 경유 및 이와 유사한 대체유류는 리터(ℓ)당 340원이다(제2조). 징수한 세금은 교통시설특별회계, 에너지 및 자원사업 특별회계 등으로 전입되어 지정된 용도로 사용된다.¹⁰⁾

(2) 개별소비세

개별소비세법에 따른 개별소비세 중 환경과 관련한 세금은 유류를 소비하는 자동차와 휘발유, 경유 등 에너지에 대한 과세가 있다. 이에 따르면 배기량이 2천씨씨(cc)를 초과하는 승용자동차와 캠핑용자동차, 배기량이 2천씨씨(cc) 이하인 승용자동차(배기량이 1천씨씨(cc) 이하인 것으로서 대통령령으로 정하는 규격의 것은 제외)와 이륜자동차 등에 대하여 그 물품가격의 100분의 5의 세율이 과세된다(제1조제2항·제3호). 또한 휘발유, 경유, 등유, 중유, 석유가스 중 프로판, 천연가스 중 부탄 등에 대해서는 그 수량에 정해진 세율을 적용하여 과세한다.¹¹⁾ 석유제품 외의 물품을 제조하는 과정에서 부산물로 생산되는 유류로서 대통령령으로 정하는 것에 대한 세율은 리터(ℓ)당 90원이다(제1조제2항제4호아목).

(3) 교육세·자동차세·부가가치세

휘발유, 경유, 등유, 중유, 프로판, 부탄 등에 부과되는 개별소비세와 휘발유와 경유에 부과되는 교통·에너지·환경세에 대해서는 일정 세율을 적용하여 교육세가 부과된다. 이에 따르면 개별소비세액의 30%(등유, 중유, 석유가스 중 프로판, 석유제품 외의 물품을 제조하는 과정에서 부산물로 생산되는 유류는 15%), 교통·에너지·환경세액의 15%가 각 부과된다(교육세법 제5조제1항제2호·제3호). 교육세는 목적세로 그 세수는 교육투자재원으로 지출된다.

한편, 지방재정의 확충을 위해 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세의 납세지를 관할하는 지방자치단체는 휘발유, 경유 및 이와 유사한 대체유류에 대한 교통·에너지·환경세의 납세의무가 있는 자에게 자동차 주행에 대한 자동차세를 부과한다(지방세법 제135조). 자동차세의 세율은 교통·에너지·환경세액의 1천분의 360이며(동법 제136조 제1항), 교통·에너지·환경세율의 변동 등으로 조정이 필요하면 그 세율의 100분의 30의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감하여

10) 교통·에너지·환경세는 80%는 교통시설특별회계, 2%는 에너지 및 자원사업 특별회계 등으로 전입된다. 교통시설특별회계법 제8조 제1항 제1호, 국가균형발전 특별법 제36조.

11) 휘발유 및 이와 유사한 대체유류는 리터(ℓ)당 475원, 경유 및 이와 유사한 대체유류는 리터(ℓ)당 340원, 등유 및 이와 유사한 대체유류는 리터(ℓ)당 90원, 중유(重油) 및 이와 유사한 대체유류는 리터(ℓ)당 17원, 석유가스[액화(液化)한 것을 포함] 중 프로판(프로판과 부탄을 혼합한 것으로서 대통령령으로 정하는 것을 포함)은 킬로그램(kg)당 20원, 석유가스 중 부탄(부탄과 프로판을 혼합한 것으로서 마목에 해당하지 아니하는 것을 포함)은 킬로그램(kg)당 252원, 천연가스(액화한 것을 포함)는 킬로그램(kg)당 60원이다(개별소비세법 제1조 제2항 제4호).

조정할 수 있다(동조 제2항).

부가가치세는 사업자가 행하는 모든 재화와 용역의 공급에 재화 또는 용역의 공급가액에 10%의 세율을 적용하기 때문에(부가가치세법 제30조) 유류 제품 등에 판매금액의 10%가 부가가치세라는 명목으로 과세된다.

(4) 수입·판매부과금

석유 수급과 석유가격의 안정을 위하여 석유를 수입하거나 석유제품을 판매하는 석유정제업자·석유수출입업자 또는 석유판매업자 등에게는 준조세라고 할 수 있는 석유 수입·판매부과금이 부과된다(석유 및 석유대체연료 사업법 제18조). 부과금의 금액은 유종별로 다른데, 원유는 리터(ℓ)당 16원, 석유제품은 리터(ℓ)당 16원, 천연가스는 톤(t)당 24,242원, 고급휘발유는 리터(ℓ)당 36원, 부탄은 톤(t)당 62,283원이다(동법 시행령 제24조 제1항).

나. 문제점

탄소세와 에너지 관련 세제는 그 부과 목적은 다소 다르지만 이산화탄소를 배출하는 화석연료를 과세대상으로 포함하고 있기 때문에 과세대상이 상당 부분 중복될 수밖에 없다. 이러한 점 때문에 탄소세를 도입할 경우에는 기존 에너지세와의 충돌을 막고, 기존 에너지세가 내포하고 있는 문제나 한계를 극복하는 방향으로 이루어져야 한다. 이러한 관점에서 그 문제점을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 환경정책과의 연계성 부족

우선 에너지의 효율성 촉진이나 환경부하의 경감이라는 정책과의 연계성이 미흡하다고 할 수 있다. 예컨대, 교통부문에서 공장도가격에서는 큰 차이가 없으나 상대적으로 오염도가 높은 경유의 세율이 휘발유보다 낮고, 산업부문에서 상대적으로 환경에 유해한 중유의 세율이 천연가스보다 낮아 환경유해 에너지의 생산과 소비를 부추김으로써 생산자와 소비자의 선택을 왜곡할 수 있다. 나아가 환경오염으로 인한 사회적 비용을 제대로 내부화하고 있지 않다는 문제점이 있다.¹²⁾ 이산화탄소 배출량이 높은 석탄에 대해서는 세금을 부과하지 않고 있다. 이러한 조세체계는

¹²⁾ 이종교, “탄소세 도입방안에 대한 검토”, 『지속가능성과 법학의 과제』, 연세대학교 대학 출판문화원, 2012. 8, 30면.

환경보다는 해당 에너지가 산업과 물가에 미치는 영향에 초점이 맞추어져 있기 때문에 발생하는 것으로 결국 환경오염이 증가하는 결과를 초래하게 된다. 또한 개별소비세, 교육세 등의 세목은 환경과 무관하고 재정수입원으로서의 의미만 갖는 측면이 많다. 이러한 세목은 조세체계를 복잡하게 할 뿐이며 효율성이나 국민의 수용성 차원에서 저항을 초래할 가능성이 있다.

(2) 조세체계의 복잡성

세목과 세율이 다양하여 조세체계가 상당히 복잡하다는 점도 문제점으로 지적할 수 있다. 즉 현재 휘발유 등 에너지에는 교통·에너지·환경세, 개별소비세, 교육세, 자동차세, 부가가치세, 수입·판매부과금 등 다양한 세목의 세금과 부과금이 부과되어 복잡한 세금체계를 구성하고 있다.¹³⁾ 세목별로 이루어지는 비과세, 감면, 보조금의 제공 등은 복잡성을 더하고 있다. 지나치게 복잡한 세금 체계는 재원조달의 측면을 강조할 뿐 효율성을 떨어뜨리고 있다.

(3) 비효율성

지나치게 낮은 세율, 다양한 비과세·감면 등은 조세체계의 비효율성을 초래하고 있다. 또한 오염배출의 사회적 비용을 적절하고 충분히 내부화하지 못함으로써 에너지 절약이나 환경부하의 경감에 효율적으로 작동하지 않는다는 문제를 노출하고 있다. 일부 목적세로 운영되는 세금(예컨대, 교통·에너지·환경세, 교육세)은 세수의 과잉투자와 재정운용의 경직성을 초래하고 있다. 이러한 비효율성은 환경보호보다는 교통부문 지원, 일부 산업 지원 및 지역균형발전 지원 등을 위해 매우 복잡하게 운영하는 것과는 관련이 있다.¹⁴⁾ 이러한 비효율성은 에너지 과소비를 조장할 수 있으며, 에너지 소비절약이나 환경보호라는 정책과의 연계성을 떨어뜨린다.

IV. 탄소세 도입 시 고려 요소

1. 유도적·교정적 기능의 강화

¹³⁾ 김동복, 앞의 글, 285면; 이종교, 앞의 글, 397면.

¹⁴⁾ 김동복, 앞의 글, 287면.

오염은 사회적 비용을 내재화하지 않기 때문에 부(負)의 외부효과를 갖는다. 이를 시정하기 위해서는 사회적 비용을 부담시켜 비용을 내부화하여야 한다. 탄소세는 전형적인 피구세(Pigovian taxes)로서 탄소배출이 야기하는 사회적 비용만큼 조세를 부과하여 사회적으로 바람직한 수준으로 자원을 배분하게 한다는 점에서 교정과세의 기능을 수행한다. 그 기능에 충실하기 위해서는 이론상 탄소배출자에게 사적 비용과 사회적 비용을 일치시키는 수준의 세금(세율)이 부과되어야 한다. 이에 따라 배출자는 자신이 부담해야 하는 사회적 비용을 인식하게 되고 그 결과 효율적인 에너지 소비를 하게 된다 그러나 사회적 비용의 산정에는 상당한 어려움이 존재한다.

탄소세의 주요 목적이 이산화탄소 배출량을 감축하도록 하는 것이므로 세율수준은 이산화탄소 감축에 대한 한계비용을 반영해서 탄소세에 따른 부담이 이산화탄소 배출행위에 충분히 영향을 미칠 수 있도록 설계되어야 한다. 탄소세는 재원 조달보다는 배출자들이 탄소배출을 저감·억제하도록 하고, 생산·소비 행위가 환경친화적인 방향으로 이루어지도록 유도하는 방향으로 설계되어야 한다.

2. 이익의 불확실성의 제거

배출권거래제와 비교하여 탄소세가 갖는 큰 단점은 감축목표가 달성될지 여하와 관련한 불확실성(이익의 불확실성)일 것이다.¹⁵⁾ 즉 탄소세는 주어진 세율 수준이 목표로 하는 온실가스 감축량을 보장하지 않는다. 탄소세만 납부하면 에너지를 사용하는 것이 허용되기 때문이다. 비용 증가로 배출자의 부담은 증가하겠지만 소득이 증가하거나 에너지 가격이 하락하는 경우 그 비용 증가는 크게 문제가 안 될 수 있다. 계획된 온실가스의 감축(환경이익)이 이루어지지 않을 경우 당국자는 세율의 증가를 시도하려고 할 것이고 그때마다 정치적 저항이 뒤따를 것이다. 정치적 저항은 세율의 인상을 무산시킬 수 있으며 환경이익을 제한할 수 있다.

세율이 지나치게 낮은 경우 온실가스 감축 효과는 크게 기대할 수 없게 된다. 세율이 지나치게 낮을 경우에는 기껏해야 재정수입원을 올리는 역할밖에 기대할 수 없다. 이러한 경우에는 세율 조정을 고려하여야 한다. 세율은 실제 조정될 수 있다. 경험적으로 세율 조정은 소득세, 부가가치세 등 다른 세금에도 흔히 나타나고 있다. 정치적 저항이 무서워서 세율 조정을 고려하지 않는 것은 탄소세의 효과

¹⁵⁾ Bradley J. Condon, *Climate Change and Unsolved Issues in WTO Law*, 12 J. Int'l Econ. L. 895, 897 (2009); Reuven S. Avi-Yonah & David M. Uhlmann, 앞의 글, 46p.

를 반감시키는 결과를 초래한다. 온실가스의 배출 감소를 달성하기 위하여 필요한 경우 국민의 이해를 구해 탄소세의 세율을 증가시킬 필요가 있다. 한편 부과대상 면제가 많은 것은 오염원인자 책임원칙에 맞지 않으며 온실가스 감축 효과를 훼손할 수 있다. 이러한 점에서 과세범위와 대상을 넓혀 과세 기반을 가능한 한 넓힐 필요가 있다. 과세 기반을 넓힌다는 것은 고정적인 재정 수입을 확보할 수 있게 하며, 세율을 낮출 수 있는 여지를 주어 정치적 저항을 줄이는 역할도 할 수 있다.

3. 세수중립성의 유지

세수중립성(revenue neutrality)이란 전반적 세수가 증가하지 않고 현행 수준을 유지하는 것을 의미한다. 예컨대, 탄소세를 일찍이 도입하고 있는 유럽국가들은 탄소세를 도입하면서 전반적 세부담 완화와 연계하는 세수중립적 세제 개편을 단행하였는바, 우리나라에 시사하는 바가 크다.¹⁶⁾ 이중배당(double dividend)가설은 세수중립적 조치를 이론적으로 뒷받침하고 있다.¹⁷⁾ 이에 따르면 탄소세로 발생한 세금 부담 대신에 소득세와 법인세 등을 인하함으로써 근로자들의 복지와 고용을 촉진할 수 있다는 것이다. 반대론자는 이러한 발상이 비현실적이며 그 효과를 의심하고 있다.¹⁸⁾ 그러나 탄소세를 통해 늘어난 세수가 노동에 대한 세금 부담에서 벗어나 공중 복지를 향상시키는 방향으로 세금 체계를 전환할 수 있는 여유능력을 제공한다는 점은 탄소세 도입의 중요한 강점으로 이해할 수 있다.

이러한 차원에서 우리나라도 세수중립성의 원칙에 따라 증가된 세수를 소득세와 법인세를 인하하는 재원으로 사용하여 전반적 세부담이 늘지 않도록 하는 한편, 사회복지를 개선하고 고용을 촉진하도록 입법적 고려를 할 필요가 있다.¹⁹⁾ 이러한

16) OECD 주요 선진국들은 탄소세로 증가한 세부담을 소득세나 법인세의 감면으로 보전해 주면서 노동 및 자본에 대한 세부담 완화와 고용 및 투자의 증대를 유인하고 있다. 김동복, 앞의 글, 282면; 안창남·길병학, 앞의 글, 239면; 오정미·김영순, “탄소세 도입에 따른 환경세제 조세지출의 분석 및 정책 방향 연구”, 『환경법연구』 제35권 제1호, 2013. 4, 368면; Johan Albrecht, *The Use of Consumption Taxes to Re-launch Green Tax Reforms*, 26 Int'l Rev. L. & Econ. 88, 90 (2006).

17) 이에 따르면 탄소세는 우선 환경질의 향상을 가져온다(제1 배당). 또한 고용 및 공중 복지의 증대를 위해 다른 세금의 감소, 즉 노동에 대한 세부담 완화를 가져올 수 있다(제2 배당). Christina K. Harper, 앞의 글, 430p. 유럽국가들은 환경세수를 노동세의 감소를 위해 사용하기로 공언하였다. 이러한 방향의 세제 개혁은 상대적으로 노동집약적인 산업의 국제경쟁력을 향상시킬 것이다. Johan Albrecht, 앞의 글, 91p.

18) Martin A. Sullivan, *Economic Analysis: The Carbon Tax Name Game*, 113 Tax Notes 537, 537 (2006).

조치들은 정치적 저항도 완화시킬 수 있는 역할을 한다.

4. 소득재분배의 악영향 제거

탄소세가 기존 세제에 더하여 추가적으로 부과될 경우, 소득에서 연료비가 차지하는 비중이 높을 것으로 예상되는 저소득층에서 더 큰 고통을 겪을 가능성이 있다.²⁰⁾ 이러한 이유, 즉 소득의 역진성(regressivity) 때문에 탄소세 도입은 소득재분배에 부정적 영향을 받는 집단으로부터 정치적 저항을 받을 가능성이 있다. 탄소세가 성공적으로 도입·시행되기 위해서는 이러한 소득의 역진적 성격을 완화할 필요가 있다. 이러한 필요성을 인식하고 저소득층에 대하여 탄소세를 면제해 주거나, 저소득층이 많이 사용하는 에너지원의 세율을 고소득층이 많이 사용하는 에너지원의 세율보다 낮게 정하거나²¹⁾ 소득세율을 인하하지 않고 탄소세로 증가한 세수를 이용하여 저소득층을 지원하는 방법 등이 다양하게 제안되고 있다.²²⁾ 우리나라 실정에 맞는, 그리고 효과적인 완화책이 마련되어야 한다.

5. 기존 제도와의 조화

19) 다만 소득세의 인하 유인이 적다는 이유로 소득세 감세와 연계해서 탄소세를 도입할 필요가 없다는 견해는 양인준, “우리나라에서의 탄소세 관련 최근 논의동향,” 조세와 법」 제4권, 2012. 2, 182면. 탄소세를 도입하면서 소득세를 인하하기보다는 에너지세의 부담을 낮추는 것이 현실적인 방안이라는 견해는 이종교, 앞의 글, 410면. 이에 반해 우리나라는 유럽국가들의 세수중립적 세제 개편과 방식과는 다른 경제적 여건을 갖고 있다면서 직접세 인하와는 별도로 탄소세 도입을 추진할 필요가 있다는 견해도 있다. 김동복, 앞의 글, 293면; 김승래·김지영, 녹색성장 세제의 설계와 경제적 효과: 탄소세 도입을 중심으로」, 한국조세연구원, 2010. 12, 102면. 탄소세를 도입하면서 소득세를 인하하는 조치는 소득재분배를 악화시킬 우려가 있다면서 소득세율 인하 대신에 증가된 세수를 이용하여 저소득층을 직접 지원하는 방식이 바람직하며 소득세율을 인하할 경우에는 역진성을 상쇄한다는 차원에서 고소득층보다 저소득층의 세율 인하 폭을 더 크게 할 것을 제안하는 견해는 이종교, 앞의 글, 405면.

20) Amy C. Christian, *Designing a Carbon Tax: The Introduction of the Carbon-Burned Tax*. 10 UCLA J. Envtl. L. & Pol'y 221, 250 (1992); 강상인 외 3, 환경·무역 연계 논의 동향과 대응방안 IV -오염자 부담 원칙과 국제무역의 연계 논의」, 한국환경정책·평가연구원, 2001. 12, 53면; 안창남·길병학, 앞의 글, 256면; 양인준, 앞의 글, 177면.

21) 이종교, 앞의 글, 404면.

22) 윤지현, “환경세와 담세력에 따른 과세 원칙 간의 관계에 관한 시론”, 조세법연구」 16-2, 2010, 153-154면; 박광수·김현석, 앞의 책, 67면. 탄소세의 면제나 세율의 인하보다는 지원하는 방식이 바람직한 정책 방향이라는 견해는 오정미·김영순, 앞의 글, 376면.

제도 설계 시 기존에 시행되고 있는 제도와의 충돌을 막아 효율성을 극대화하도록 입법적 배려가 필요하다.

가. 배출권거래제와의 조화

배출권거래제는 총배출한도(caps)에 대한 확실성을 가지고 감축량에 대비하여 거래시장에서 형성된 가격을 통해 탄소배출을 규제하는 반면, 탄소세는 총배출한도와 감축량은 불확실한 상태에서 확실성이 있는 탄소배출 가격을 통해 이를 규제하는 것이다.²³⁾ 말하자면 배출권거래제도가 양(caps)을 규제함으로써 이익의 확실성(benefit certainty)을 추구한다면 탄소세는 가격(taxes)을 규제함으로써 비용의 확실성(cost certainty)을 추구한다고 할 수 있다.²⁴⁾

그러나 이러한 차이점이 두 제도가 양립할 수 없다는 것을 의미하지는 않는다. 양제도는 서로 배타적인 관계가 아니라 서로 보완적인 관계에 있다. 특히 우리나라는 2015년부터 온실가스 배출권거래제도의 시행이 예정되어 있는바, 탄소세를 조속한 시일 내에 도입하여 상호 보완할 필요가 있다.

상호 보완을 통한 시너지 효과를 최대화하기 위해서는 탄소세 도입 시 정치한 설계가 필요하다. 우선 배출권거래제와 탄소세는 상호 추가 부담의 문제를 발생하므로 서로 연계하여 시행하는 것이 중요하다.²⁵⁾ 양제도가 동시에 적용되면 기업의 부담이 과중해질 가능성이 있으므로 부담 대상과 부담 수준을 적절하게 결정하는 것이 필요하다.²⁶⁾ 배출권거래제도가 사실상 일정 규모 이상의 대규모 에너지다소 비업체에만 적용되므로²⁷⁾ 탄소세를 배출권거래제도 적용 대상이 아닌 산업, 수송, 가정, 상업 및 공공 부문에 초점을 맞출 필요가 있다.²⁸⁾ 배출권거래제의 절차상 복잡성과 거래비용의 발생이 가정·상업 부문의 소규모 배출자 및 소규모 산업 부문 배출자들이 배출권거래 시장에 참여하는 것을 막는 요인으로 작용할 수 있다는 점

23) 이재승·윤상호, 앞의 글, 173면.

24) Christina K. Harper, 앞의 글, 458p.

25) 양제도의 정책 혼합을 주장하는 견해는 김승래·김지영, 앞의 책, 109면; 이종교, 앞의 글, 408면; 강만옥 외 2, 앞의 책, 139면.

26) 이종교, 앞의 글, 408면.

27) 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제8조는 배출권거래제에 의무적으로 참여하여야 하는 대상업체를 “기본법 제42조 제5항에 따른 관리업체(목표관리제의 적용대상) 중 최근 3년간 온실가스 배출량의 연평균 총량이 125,000 이산화탄소상당량톤(tCO₂-eq) 이상인 업체이거나 25,000 이산화탄소상당량톤(tCO₂-eq) 이상인 사업장의 해당 업체”로 정하고 있다.

28) 박광수·김현석, 앞의 책, 111면; 전병목 외 2, 앞의 책, 153면.

을 지적하면서 가정·상업 및 수송 부문 중 자가용 부문에 탄소세를 활용하자는 제안도 같은 맥락으로 이해할 수 있다.²⁹⁾

또한 탄소세와 배출권거래제의 적용 범위와 대상을 명확히 하여 이중부담을 막아야 한다. 국제경쟁력을 감안하여 기업부담 완화차원에서 배출권거래 대상업체에 대한 탄소세의 경감이나 환급조치도 필요하다.³⁰⁾ 세율은 배출권의 가격을 고려해서 정할 필요가 있다.³¹⁾ 향후 배출권거래제가 무상할당(grandfathering)에서 유상할당(경매)으로 전환할 경우에는 기업의 추가적 부담이 예상되므로 탄소세의 면제나 환경기술투자에 대한 세제지원 등을 추가적으로 고려하여야 한다.

나. 에너지 세제와의 조화

탄소세가 기존 에너지세와의 차별성이 없다면 도입할 이유는 많지 않으며, 이는 도입 반대의 빌미를 제공할 것이다. 기존 에너지세는 환경보호보다는 에너지 절약과 재원조달을 목적으로 마련된 것이어서 오염배출의 사회적 비용을 충분히 내부화하지 못하고 있으며, 저에너지 가격 정책을 유지함에 따라 에너지 과소비를 조장할 수 있다는 점에서 효율적인 세제라고 할 수 없다. 에너지세가 기후변화방지를 위한 유효한 수단으로 기능하도록 하기 위해서는 에너지세의 효율성을 제고하고 환경정책과의 연계성을 높여야 한다. 과거의 저에너지 가격정책이나 에너지가 산업에 미치는 영향에 초점을 맞추는 소극적 세제로는 지속가능한 발전을 이루는데 한계가 드러날 수밖에 없다. 효율성을 제고하기 위해서는 지나치게 복잡한 세목을 통합할 필요가 있다. 이 때 환경정책과의 연계성이 부족한 개별소비세, 교육세, 자동차세 등은 과감하게 정리할 필요가 있다. 환경비용의 내부화가 미흡한 세율은 조정할 필요가 있다. 탄소세의 도입은 기존의 복잡하고 비효율적인 에너지 관련 세제를 간소화하는 계기를 제공할 수 있다.

탄소세를 도입할 경우 기존 에너지세와의 관계를 어떻게 할 것인가 문제될 수 있다. 기존 에너지세를 부인하고 원점에서 탄소세를 도입하는 것은 환경정책과의 연계성을 제고하고 조세체계를 단순화하는 등 장점이 있으나 지나치게 급진적이어서 현실성이 떨어질 것이다.³²⁾ 그렇다고 기존 에너지세를 그대로 유지하면서 새로

29) 신상철·박현주, 앞의 책, 83면.

30) 박광수·김현석, 앞의 책, 66면.

31) 이종교, 앞의 글, 412면.

32) 그러나 지구온난화 방지를 위한 에너지 세제의 환경세제적 성격을 대폭 강화한다는 차원에서 에너지 관련 세제는 변경하지 않고 별도의 탄소세를 신설하는 것이 합리적, 효율적

이 탄소세를 도입하는 것은 지나치게 안이한 접근이라고 할 수 있다. 이러한 방안은 가뜰이나 복잡한 에너지 관련 세제를 더욱 복잡하게 하며, 새로운 세목은 국민 저항을 불러올 수 있다. 그렇다면 어떠한 대안이 바람직한가. 기존 에너지세를 보완하면서 별도의 탄소세를 도입하는 것이 그 대안이 될 수 있다.³³⁾ 구체적으로 개별소비세, 교육세, 자동차세 등의 폐지와 에너지의 세율 인하와 조정을 통해 에너지세를 보완하는 한편, 탄소세를 도입하여 이산화탄소의 환경비용을 내부화하고 환경세제로서의 기능을 강화하는 것이다. 이러한 방안은 탄소세라는 신규 세목의 신설을 염두에 두는 것으로써, 기존 조세체계에 구애받지 않고 과세표준을 달리 정할 수 있다는 점, 이산화탄소 저감 목표의 변화 및 달성 여하에 따라 추가적인 세율의 조정 및 정비가 용이하다는 점, 신규 세목으로 부과하는 것이 보다 가격신호 기능을 부각시킬 수 있다는 점 등에서 장점이 있다.³⁴⁾ 탄소세의 신규 도입은 기후변화에의 대응이라는 당위성과 함께 세제 개편의 명분도 확보할 수 있다.³⁵⁾

그러나 새로운 탄소세의 도입은 이산화탄소를 발생하는 에너지를 대상으로 한다는 점에서 에너지세와 중복되는 면이 있을 수밖에 없다. 이에 중복성을 줄이고 양자를 조화시켜 시너지효과를 극대화하는 것이 중요하다. 이는 이중과세라는 불필요한 국민 저항을 줄여 수용성을 높이는 문제와도 관련이 깊다. 그렇다면 구체적으로 어떻게 중복성을 줄이고 조화시킬 것인가. 기존 에너지세의 과세대상과 세율은 우리에게 그 일부 답을 주고 있다. 에너지세는 과세대상이 유류에 치중하고 있으며 휘발유와 경유 중 환경오염의 정도가 낮은 휘발유에 상대적으로 높은 세율이 적용되고 있는데, 그 불균형을 시정하여 외부 불경제를 내부화할 필요가 있다. 한편, 개별소비세, 교육세, 자동차세 등은 정책연계성이 부족하므로 교정기능의 강화와 세제의 단순화 차원에서 폐지를 검토하여야 한다. 탄소세와 에너지세의 과세목적이 다르므로 에너지세와 별도로 탄소세를 부과하여도 무방하다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 현실적인 면에서 이중과세의 논란을 피할 수 없다는 점에서 세목과 세율의 조정을 통한 국민의 세금 부담을 덜어주려는 배려가 필요하다.

나아가 탄소세는 기존 에너지세가 다루지 않는 분야를 포섭할 필요가 있다. 이

대안이라는 견해가 있다. 김동복, 앞의 글, 293면.

33) 안창남·길병학, 앞의 글, 253면; 강만옥 외 2, 앞의 책, 134면; 이종교, 앞의 글, 409면. 다만 에너지세제의 대폭적인 세율 조정이 조세 저항을 불러일으킬 염려가 있으므로 명분이 충분하고 사회적 수용성이 큰 탄소세 도입을 먼저 추진한 후 에너지세 개편이 필요하다는 견해가 있다. 강만옥 외 2, 앞의 책, 26면.

34) 안창남·길병학, 앞의 글, 253-254면 참조.

35) 김승래·김지영, 앞의 책, 101면.

는 기존 에너지세와 별도의 세목으로 탄소세를 도입할 필요가 있는 가장 강력한 이유가 될 수 있다. 이러한 관점에서 기존 에너지 관련 조세가 부과되고 있지 않은 석탄·전기에 대해서도 과세하는 것을 검토할 필요가 있다. 이러한 조치는 균형과세 차원에서 뿐만 아니라 양 세제의 공백을 보완함으로써 시너지 효과를 낼 수 있다는 점, 탄소세가 자칫 기존 에너지세와 큰 차이가 없는데 왜 도입하느냐하는 비판을 잠재울 수 있다는 점 등에서 설득력을 갖는다.

다. 환경부담금과의 조화

환경부담금(예컨대, 배출부과금)은 탄소세와 마찬가지로 환경오염에 따른 외부불경제를 내부화함으로써 오염물질의 배출 저감을 유도하는 교정적 기능을 수행한다. 그러나 환경부담금은 탄소세에 비하여 부과대상이 한정되어 있으므로 부담금만으로 대폭적인 온실가스 감축을 이룰 수 없으며, 그 재원이 특별회계에 편입됨으로써 재정운용의 경직성과 비효율성을 가중시킨다.³⁶⁾ 이러한 관점에서 온실가스 감축을 위해서는 광범위한 과세 기반을 갖춘 탄소세가 중심이 되고, 이를 보완하는 수단으로 부담금을 활용하는 것이 바람직하다. 이 경우 이중과세의 문제가 발생할 수 있으므로 중복을 피하는 입법적 고려가 필요하다. 해당 환경부담금의 폐지나 세율 조정이 그 좋은 예이다.

6. 산업 및 국제경쟁력의 고려

탄소세는 국가경쟁력을 약화시킬 수 있다.³⁷⁾ 탄소세의 부과는 제품의 가격 상승을 부추겨 기업생산성을 떨어뜨리고 제품 수출에 악영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이러한 우려 때문에 「저탄소 녹색성장 기본법」도 환경오염이나 온실가스 배출의 감축을 위해 조세체계를 개편하는 경우 국내 산업의 국제경쟁력이 약화되지 않도록 고려해야한다고 규정하고 있다(제3조 제7호). 특히 우리나라는 무역의존도가 높고 에너지 다소비 업종 중심의 산업구조로 인해 탄소세 도입으로 국제경쟁력의 약화 등 산업부문에 악영향이 예상된다. 따라서 이러한 부작용을 최소화하는 제도의 설계가 필요하다. 이러한 차원에서 에너지 집약산업 등 탄소세 도입으로 경쟁력이 특히 약해질 수 있는 부문에 대해서는 세부담을 경감하는 조치를 취할 필요가 있

³⁶⁾ 이종교, 앞의 글, 398면.

³⁷⁾ 강상인 외 3, 앞의 책, 58면 이하.

다. 같은 맥락에서 법인세나 투자세액공제 등의 세부담 완화 조치는 타당해 보인다. 탄소세 도입으로 늘어난 세수를 고용부담 완화 등 산업경쟁력 강화를 위해 지원하는 재원으로 활용하는 것도 고려하여야 한다. 그러나 이러한 조치는 부득이한 측면이 있지만 탄소세의 효율성과 다른 부문과의 형평성 제고 차원에서 초기단계에서 한시적으로 그리고 최소한도로 적용할 필요가 있다.³⁸⁾ 국제경쟁력의 저하로 촉발되는 조세저항을 완화하기 위해서는 이른바 국경세조정³⁹⁾이 동원되기도 한다.

7. 정치적 저항의 극복

탄소세의 도입에 큰 장애는 무엇보다도 정치적 저항이 예상된다는 것이다. 바로 ‘세금’이라는 이유로 탄소세는 반발을 살 수 있다. 정치인들은 그들이 유권자에 민감한데, 탄소세는 유권자의 마음을 사기가 쉽지 않다. 탄소세는 비용의 증가를 초래할 밖에 없다. 또한 탄소세는 흔히 소비세로 부과되기 때문에 전반적인 물가상승을 초래할 수 있고, 물가상승은 국민경제나 소득분배에 악영향을 미칠 수 있다. 저소득층이 고소득층에 비해 소득 대비 에너지 소비 지출의 비중이 높아 저소득층이 상대적으로 더 어려움을 겪게 되는 소득의 역진성의 문제도 발생할 수 있다. 이러한 요소들은 조세저항으로 연결될 수 있다.

조세저항을 줄이기 위해서는 세율을 낮추거나, 일정한 그룹을 조세대상에서 면제하거나 경쟁력이 악화되는 산업에 대하여 보조금을 지급하는 방법 등이 고려될 수 있다. 여기에서 주의할 점은 이러한 조치가 거꾸로 탄소세의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다는 점이다. 예컨대, 세율이 너무 낮게 설정된 경우에는 온실가스의 배출을 감소하는 역할을 기대하기 어렵다. 또한 많은 오염자를 조세대상에서 면제하는 것은 오염원인자책임원칙에 반할 뿐만 아니라 온실가스 감축에 효과적이지 못하다.

탄소세의 부과 목적이 세수 증대에 있는 것이 아니라 이산화탄소 저감이기 때문에 경제적 부작용(산업경쟁력 약화, 소득재분배 악화)의 최소화에도 신경을 써야 한다. 이는 정치적 수용성을 높일 수 있다는 점에서도 중요한 의미를 갖는다. 증가된 세수를 장래의 온실가스저감사업, 청정에너지나 에너지 효율의 향상을 위한 기술지원, 환경보호사업 등에 재할용(환원)할 경우 탄소세를 둘러싼 정치적 저항은

³⁸⁾ 이종교, 앞의 글, 407면.

³⁹⁾ 국경세조정은 국내와 외국에서 생산된 동종 제품간의 가격 차이를 조정하려는 메커니즘이라고 할 수 있다. 이에 따르면 수입 당사국은 수입품에 대하여 동종 국내 제품에 대하여 부과하는 수준의 세금을 부과하게 된다. 또한 수출품에 대하여 동종 국내 제품에 대하여 부과한 세금만큼을 생산자에게 돌려주거나 감면하게 된다.

완화될 수 있다. 전반적 세부담이 늘지 않도록 세수중립성의 원칙에 따라 나쁜 세금(예컨대, 소득세, 법인세)의 폐지나 감면, 에너지 빈곤층이나 저소득층에 대한 세금 감면, 지원 등과 연계할 경우도 마찬가지로 효과를 얻을 수 있다.⁴⁰⁾

V. 탄소세제의 설계

1. 과세범위와 대상

탄소세는 온실가스의 배출을 줄이는 것이 핵심이다. 이산화탄소는 온실가스 배출량의 60% 이상을 차지할 정도로 온실가스의 주범이기 때문에 이산화탄소 배출량을 줄이는 것이 탄소세의 가장 중요한 목적이 될 수밖에 없다. 이산화탄소를 배출하는 전통적인 에너지원은 석탄, 메탄, 유류, 천연가스 등의 화석연료이다. 이러한 관점에서 탄소세는 단기적으로는 이러한 화석연료에 집중하다가 장기적으로는 온실가스를 배출하는 모든 종류의 에너지원으로 과세범위와 대상이 확장될 수 있을 것이다.

과세범위와 대상은 해당 국가의 에너지 구조에 따라 다르게 결정된다. 이미 탄소세를 도입한 외국의 경우 탄소세 과세 범위와 대상이 유류, 천연가스, 석탄 및 전기에 집중되어 있다. 유류가 탄소세의 과세대상이 되는 것에 대하여는 이견이 없으나, 석탄과 전기 등에 대해서는 이중과세 논란 등으로 과세범위에 포함시키는 것이 적절한지 논란이 있다. 이는 많은 국가들이 석탄을 연료로 쓰는 화력발전방식으로 전기를 생산하고 있는데, 석탄에 대해 세금을 부과하고 다시 전기에 대해 세금을 부과하는 것이 이중과세가 될 소지가 있으며, 전기에 대해 탄소세를 부과하는 경우 공업 제품의 원가에 영향을 미쳐 과중한 세금부담을 야기할 수 있다는 우려와 관련이 있다. 이중과세와 과중한 세금 부담 등은 조세저항을 야기할 가능성이 있어 정책 결정자는 석탄과 전기를 과세범위에 포함시키는 것을 주저할 가능성이 있는 것이다.

과세의 효율성을 높인다는 차원에서 에너지 관련 조세가 부과되고 있지 않은 석탄을 과세범위에 추가할 필요가 있다.⁴¹⁾ 2차 에너지인 전기의 경우는 다소 복잡한

⁴⁰⁾ 강만옥 외 2, 앞의 책, 138면, 우리나라의 경우 유럽 국가들에 비해 소득세가 낮기 때문에 소득세율을 낮추는 것보다는 환경분야 조세 지출을 늘리는 것이 올바른 정책 방향이라는 견해는 오정미·김영순, 앞의 글, 368면.

요소가 내재되어 있다. 즉 배출권거래제도의 주요 적용대상으로 되어 있고 석탄과 이중과세 논란의 여지가 있다는 점이다. 전기에 대한 탄소세 부과가 원자력의 개발을 촉진할 가능성도 있다. 이러한 점은 강한 조세저항을 야기할 수 있으므로 탄소세 도입 초기단계에서는 이를 제외하는 것을 고려할 필요가 있다.⁴²⁾ 전기에 탄소세를 부과하더라도 소기의 목적을 달성할지 의문이다. 탄소세의 부담이 가격신호 기능을 통해 전기 사용의 절약으로 이어질지 불투명한데, 전기가격을 책임지고 있는 주체가 사업자에게 있지 않고 정부가 통제하고 있기 때문이다.⁴³⁾ 주요 선진국에 절대적 가격뿐만 아니라 구매력 기준 평가에서 상당히 낮은 가격 수준을 보이고 있는 전기의 경우, 정책의 효과성을 담보하기 위하여 가격기능을 회복시킬 필요가 있다. 말하자면 전기와 관련해서는 탄소세의 적용보다는 오히려 전기요금의 인상이나 현실화가 급선무라고 할 수 있다.

2. 납세의무자

원칙적으로 화석연료를 소모함으로써, 자연환경 중에 직접적으로 이산화탄소를 방출하는 기업과 개인은 모두 탄소세에 대한 납세의무를 져야 할 것이다. 많은 오염자를 조세대상에서 면제하는 경우는 오염원인자책임원칙에 반하고 이산화탄소 감축 효과를 약화시킬 수 있다. 원칙적으로 넓은 과세 기반은 개인 납세자의 부담을 줄이는 대신 정부의 세수를 안정적으로 할 수 있다. 이러한 이유로 정부는 가능한 한 과세범위와 대상을 넓힐 필요가 있다. 말하자면 납세의무자를 광범위하게 하여 탄소세를 설계하는 것은 환경과 재정 목적에 긍정적으로 기여할 수 있다. 그렇다고 너무 넓힐 경우에는 행정비용이 많이 들고 시행이 어려울 수 있다.

이러한 관점에서 생산단계와 소비단계 중 어느 단계에서 과세할 것인지를 선택은 탄소세 설계를 하는 데 중요한 부분을 구성한다. 그 선택은 탄소세의 주요 목적인 이산화탄소 감축 효과와 세금 징수의 편의성 등을 고려해서 이루어져야 한다. 생산단계(초기 시장진입단계)에서의 부과는 넓은 과세 기반을 보장하며 일부 연료

41) 전병목 외 2, 앞의 책, 136, 155면; 이중교, 앞의 글, 411면. 석탄 중 유연탄은 주로 발전 및 산업부문에서 사용된다는 점을 감안해서 과세 대상에 포함하되, 무연탄은 저소득층이 주로 사용한다는 점에 착안하여 소득 역진성을 고려하여 비과세를 유지하지는 견해가 있다. 김승래·김지영, 앞의 책, 106면.

42) 전기에 대해서도 탄소세 과세를 적극 검토하여야 한다는 견해는 이중교, 앞의 글, 411면; 전병목 외 2, 앞의 책, 155-156면.

43) 박광수·김현석, 앞의 책, 55면.

에 대한 과세 누락 상황을 막을 수 있다. 또한 어떤 연료에 대한 이중과세를 막을 수 있다.⁴⁴⁾ 과세가 생산단계에서 이루어질 경우, 직접적인 납세의무자는 탄소를 함유하고 있는 에너지를 생산, 정제, 가공하는 자가 될 것이다. 생산단계에서 과세할 경우 납세의무자는 비교적 그 수가 적어 부과·징수·관리가 용이하나, 납세의무자가 적은 만큼 이산화탄소 감축 효과는 비교적 약하다고 할 수 있다. 이에 반해 소비단계에서 과세할 경우, 직접적인 납세의무자는 에너지의 최종소비자가 된다. 소비단계에서의 과세는 구매자가 탄소세를 부담하는 형태를 취하기 때문에 소비자의 에너지 소비를 억제시키고 이산화탄소 감축 효과를 극대화시킬 수 있다. 그러나 납세의무자 수가 많고 그 분포가 광범위하여 세금의 부과·징수·관리가 어려운 문제점이 발생된다.

탄소세의 효과적인 부과와 세금 징수 및 관리에 드는 비용을 줄이기 위해 생산단계에서 세금을 징수하는 방법이 바람직해 보인다.⁴⁵⁾ 이 경우 구체적인 탄소세의 납세의무자에는 탄소를 함유하고 있는 화석연료의 제조·판매업자나 수출·입자가 포함될 것이다. 납세의무자와 세금의 직접부담자는 구별되는데, 납세의무자가 납세를 대납(代納)하고 그 조세가 물품 가격 등을 통하여 조세부담자에게 다시 전가될 수 있기 때문이다. 탄소세도 이러한 형태의 조세, 즉 간접세의 형태를 띠 가능성이 많다. 가령 석유제품에 대한 간접세인 탄소세의 납세의무자가 유류제조·판매업자가 되더라도 이러한 세금은 유류가격을 통하여 최종적으로 소비자에게 실제로 세 부담이 전가될 가능성이 많다. 간접세는 납세의무자가 동시에 조세의 직접부담자가 되는 직접세(예컨대, 소득세·재산세 등)에 비하여 조세저항이 적고, 조세의 행정·순응 비용이 적으며, 정부의 조세수입 확보가 비교적 용이하다는 장점이 있다. 그러나 직접세에 대체로 적용되는 누진세율 체계가 직접 적용되기는 힘들어 저소득 자일수록 소득 대비 세부담이 상대적으로 높아지는 약점이 있다. 이러한 소득의 역진적(regressive) 성격을 완화하기 위해서는 저소득층에 대한 조세감면, 현금, 연금 등예의 지출, 소득 보조, 기타 지원 등을 통하여 저소득층의 부담이 줄어들도록 탄소세 제도를 설계할 필요가 있다.⁴⁶⁾

44) Amy C. Christian, 앞의 글, 237p.

45) 양인준, 앞의 글, 183면; 이중교, 앞의 글, 410면.

46) 소득의 역진성을 약화시킨다는 차원에서 저소득층을 위한 사회보장지출의 확대, 세금환급우대, 연금 등예의 지출 및 보조금 지원 등에도 사용할 필요가 있다. 강만옥 외 2, 앞의 책, 138면; 안창남·길병학, 앞의 글, 253-256면; 김승래·김지영, 앞의 책, 112면; 박광수·김현석, 앞의 책, 67면.

3. 과세표준

과세표준은 과세대상의 세액을 계산하기 위해 수량, 길이, 면적, 중량 등으로 수치화한 것으로 세액 계산의 기준이 된다. 탄소세 부과 목적은 에너지 제품의 소비에 따른 이산화탄소 배출량을 감축하는 데 있으므로 에너지 제품별 탄소 함량에 따라 부과하는 종량세 방식을 선택하여 과세하는 것이 합당하다.⁴⁷⁾ 이에 따르면 예컨대, 휘발유 등 유류는 리터(l), 석탄은 킬로그램(kg), 천연가스는 톤(t)이 과세표준이 되고, 이산화탄소 배출량에 비례한 세율이 적용될 것이다. 탄소세의 과세근거는 제품 생산과 영업 등의 활동 과정에서 화석연료를 소모함으로써 배출되는 이산화탄소의 양으로 정할 수 있다. 그러나 배출량을 정확하게 측정하는 것이 어렵고 측정하는 데 많은 비용이 든다는 점을 고려하여 그 소비량을 과세대상으로 하는 것도 고려할 수 있다.⁴⁸⁾

4. 세율

탄소세를 도입할 경우 세율을 정하는 문제는 가장 중요하고 민감한 사항이다. 세율의 높고낮음에 따라서 납세자의 부담 정도가 결정될 뿐만 아니라 이산화탄소 배출감소라는 환경이익에 영향을 미치기 때문이다. 이론적으로 탄소세의 세율은 이산화탄소 배출로 인한 사회적 한계비용과 일치하는 수준에서 정해져야 한다. 그러나 실제로 사회적 한계비용을 정확히 알 수 없는 어려움이 존재한다. 실제 세율 수준은 이산화탄소 감축에 대한 한계비용을 최대한 반영해, 탄소세에 따른 조세부담이 이산화탄소 배출행위에 충분히 영향을 미칠 수 있도록 설계되어야 한다.

세율은 산업경쟁력과 국제경쟁력 등을 고려하여 융통성있게 운용할 필요가 있다. 세율 수준은 산업경쟁력에 중요한 영향을 미쳐 조세저항을 유발할 수 있는바, 이러한 부작용을 줄인다는 차원에서 도입 초기단계에서는 낮은 세율을 적용하다가 점차 높이는 방법으로 세율을 정할 필요가 있다.⁴⁹⁾ 이산화탄소의 환경에 미치는 악영향을 정확히 측정하는 것은 매우 어렵고 그렇기 때문에 세율은 자의적인 측면이 있을 수밖에 없다. 확실성을 가지고 적합한 세율이 설정될 때까지 상당 기간을 기다리는 것보다 낮은 세율을 설정하는 것이 보다 나을 수 있다. 초기 단계에서는

47) 김동복, 앞의 글, 291면; 전병목 외 2, 앞의 책, 158면.

48) 안창남·길병학, 앞의 글, 259면.

49) 박광수·김현석, 앞의 책, 56면; 강만옥 외, 앞의 책, 135면.

낮은 세율을 적용하다가 실질적인 세율을 위해 점차적이고 지속적으로 세율을 증가해 나가는 것은 탄소집약적인 체제에서 환경친화적인 체제로의 전환을 부드럽고 공정하게 이루는 데 기여한다.

한편, 세율 산정과 관련해서는 다음과 같은 점을 간과해서는 안 된다. 세율은 낮게 하되 과세범위와 대상을 최대한 넓게 할 경우 탄소세의 도입 효과는 극대화될 수 있다. 또한 쉬운 작업은 아니지만 산업별, 에너지별로 차별적인 세율을 적용하는 것도 고려할 필요가 있다. 예컨대 가격탄력성이 낮은 산업과 탄소함량이 높은 에너지에 대해서 높은 세율을, 탄력성이 높은 산업(예컨대, 에너지집약형 산업)과 탄소함량이 낮은 제품에 대해서 낮은 세율을 적용하는 것은 납세자의 과세부담을 덜면서도 이산화탄소 배출 억제라는 탄소세의 궁극적인 목적을 달성하는 데 효과적일 것이다. 소득의 역진성을 완화한다는 차원에서 소득 수준에 따른 세율의 차등적 적용도 고려할 필요가 있다.⁵⁰⁾

이산화탄소 배출에 대한 과세는 기업이나 개인에게 배출 감소를 통한 비용 감소 유인을 제공한다. 그러나 당국자가 생산자나 소비자의 반응을 예상하는 것은 쉽지 않다. 세율이 너무 낮게 설정된 경우에는 온실가스의 배출을 감소하는 역할을 기대하기 어렵고, 극단적인 경우에는 당국자의 징수비용만을 증가시킬 수 있다. 탄소세는 시행착오를 수반할 수밖에 없으며 세율 조정은 필요하다. 탄소세는 당국자에게 세율을 조정할 수 있도록 허용하는데, 세율의 경고 기능이 너무 약하거나 강한 경우에는 비교적 쉽게 세율을 조정할 수 있다.

5. 세수의 활용

탄소세 세수의 사용에는 구체적으로 두 가지 방법이 있다. 그 중 하나는 세수의 사용 용도를 지정해 놓는 것으로 징수한 세수를 특별회계로 전입하여 지정된 용도로 사용하는 것이다. 다른 하나는 사용 용도를 지정하지 않는 것으로 다른 세수와 함께 징수하여 총괄적으로 사용하는 것이다. 전자의 경우는 탄소세 도입 초기단계에서 세율이 비교적 낮아 충분한 재원이 마련되기 어려운 상태에서 세수를 환경개선에 집중적으로 투입함으로써 탄소세의 환경적인 효과를 극대화할 수 있을 것이

⁵⁰⁾ 소득의 역진성을 완화하기 위한 방안으로 흔히 거론되는 차별적 세율 적용과 소득수준이 낮은 계층에 대해 사회보장 지출 확대 방안 중 차별적 세율적용이 보다 바람직하다는 견해는 김현동·황윤지, “환경세 도입과 공평과세”, 환경법연구」 제33권 제3호, 2011. 11, 106-109면.

다. 후자의 경우는 탄소세 세수를 환경보호 예산 항목이나 기금이 아닌 일반회계에 편입하여 일반재원으로 사용하는 경우로써 주로 선진국에서 채택하고 있는 방법이다.⁵¹⁾

탄소세의 부과 목적은 세수의 증대가 아니라 온실가스의 저감이며, 부과로 인한 경제적 부작용(예컨대, 산업경쟁력 약화, 소득재분배의 악화)은 최소화되어야 한다.⁵²⁾ 이러한 점을 고려할 때 탄소세의 세입을 목적세로 운용하는 것보다 보통세의 형태로 다른 세수 세입과 함께 사용·관리함으로써 재정운영의 경직성을 완화하고 효율성을 강화할 필요가 있다고 생각한다.⁵³⁾ 일반회계로 전입된 세입은 환경기술·산업의 지원, 환경개선뿐만 아니라 목적세로 운용할 경우 사실상 불가능한 저소득층의 지원과 같은 광범위한 용도의 재원으로 활용될 수 있을 것이다. 탄소세 세입은 온실가스의 배출 삭감과 기후변화 대응이라는 탄소세 도입 목적에 충실하게 에너지 효율 증대, 에너지 절약을 위한 새로운 기술개발, 환경산업 육성, 새로운 에너지 및 재생에너지 이용, 탄소저감사업 등 기후변화 대응을 위해 우선적으로 재활용(환원)해야 할 것이다. 또한 증가된 세수를 소득세와 법인세를 인하하는 재원으로 사용하여 사회복지를 개선하고 고용을 촉진함으로써 세수중립성을 유지할 필요가 있다. 탄소세가 유발하는 소득의 역진성을 약화시킨다는 차원에서 저소득층을 위한 사회보장지출의 확대, 세금환급우대, 연금 등예의 지출 및 보조금 지원 등에도 사용할 필요가 있다.⁵⁴⁾ 이와 같이 탄소세가 초래할 수 있는 경제적 부작용을 최소화하려는 노력은 정치적 수용성을 제고할 수 있다는 점에서도 중요한 의미를 갖는다.

51) 덴마크를 제외한 북유럽 국가들은 세출의 용도를 지정하지 않는 보통세의 형태를 띠고 있다. 김동복, 앞의 글, 276면.

52) 강만옥 외 2, 앞의 책, 137면.

53) 임현, “지방자치단체의 새로운 환경행정작용 수단으로서의 환경세”, 『환경법연구』 제30권 제1호, 2008, 294면; 김동복, 앞의 글, 274면, 294면; 김승래·김지영, 앞의 책, 102면; 이종교, 앞의 글, 406면. 이에 반해 탄소세의 도입 목적에 충실하게 목적세 형태로 도입하는 것이 타당하다는 견해는 김춘환, “환경세의 도입방안”, 『환경법연구』 제25권 제1호, 2003. 9, 241면; 박광수·김현석, 앞의 책, 69면.

54) 강만옥 외 2, 앞의 책, 138면; 안창남·길병학, 앞의 글, 253-256면; 김승래·김지영, 앞의 책, 112면; 박광수·김현석, 앞의 책, 67면.

VI. 맺는 말

가볍지만 과세 기반이 광범위한 탄소세는 명분과 실리가 있는 제도라고 할 수 있다. 제도 설계의 단순성, 행정비용의 저렴, 시행의 용이, 즉시성, 적용범위의 광범위성, 재정수입의 증가, 비용의 확실성, 신호 기능, 공평성, 도덕적 정당성 등 여러 측면에서 탄소세가 배출권거래제에 비해 정책적 우위에 있다고도 할 수 있다. 배출권거래제가 기후변화에 대응하기 위한 가장 바람직한 접근방법인지에 대하여는 재고가 필요하다. 탄소세는 미래세대를 위해 지구를 보전하기 위해 온실가스의 감축함에 있어 보다 적절한 수단일 될 수 있기 때문이다. 그러나 정책 우선순위와 양립은 별개의 문제이다. 탄소세제가 배출권거래제도보다 우수하다고 하더라도 양 제도가 양립할 수 없는 것이 아니기 때문이다.

2015년부터 온실가스 배출권거래제의 시행이 예정되어 있는 상황에서 어느 제도가 정책적으로 우위에 있는지를 밝히는 것은 큰 의미를 갖지 않을 수 있다. 그러나 그 선후를 불문하고 정책적 혼합은 필요하다고 본다. 논의를 보다 확장해 보면 기후변화 위기는 단순히 탄소세나 배출권거래제의 시행으로도 해결될 것 같지도 않다. 이산화탄소 배출을 줄이기 위해서는 에너지 생산·개발·보존 방식의 변화, 교통, 토지 이용, 자연자원 정책 등에 있어서의 변화 등이 같이 요구되기 때문이다. 그러나 탄소 저감 정책은 온실가스 감축을 위한 다양한 정책의 중심에 위치할 것이다. 그렇기 때문에 탄소세에 대한 도입 논의는 계속되어야 한다. 그 논의의 중심은 에너지를 사용하는 모든 사용자는 탄소 배출로 인한 경제적, 환경적 부작용을 줄이기 위한 책임을 부담하여야 한다는 것이다.

지금은 정치적 이유 등으로 탄소세의 도입 논의가 터부시되고 있지만 옳은 정책이기 때문에 언젠가는 시행될 가능성이 있다. 도입 논의가 급물살을 탈 가능성도 있다. 이를 대비하여 탄소세제의 정치한 설계를 준비하여야 한다. 그 설계를 위해서는 큰 원칙으로 유도적·교정적 기능의 강화, 이익(온실가스의 감축)의 불확실성의 완화, 세수중립성의 유지, 소득재분배의 악영향 제거, 기존 제도(예컨대, 배출권거래제, 에너지세 등)와의 조화, 산업 및 국제경쟁력의 고려, 정치적 저항의 극복 등을 고려하여야 한다.

투고일자 2014.01.28, 심사일자 2014.02.18, 게재확정일자 2014.02.27

참고문헌

[국내문헌]

- 강만옥 외 2, 「탄소세 도입 및 에너지세계 개편방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 2011. 12.
- 강상인 외 3, 「환경·무역 연계논의 동향과 대응방안 IV -오염자 부담 원칙과 국제무역의 연계 논의」, 한국환경정책·평가연구원, 2001. 12.
- 김동복, “저탄소녹색성장을 위한 탄소세에 관한 소고”, 「토지공법연구」 제45집, 2009. 8
- 김승래·김지영, 「녹색성장 세제의 설계와 경제적 효과: 탄소세 도입을 중심으로」, 한국조세연구원, 2010. 12.
- 김춘환, “환경세의 도입방안”, 「환경법연구」 제25권 제1호, 2003. 9.
- 김현동·황윤지, “환경세 도입과 공평과세”, 「환경법연구」 제33권 제3호, 2011. 11.
- 박광수·김현석, 「시장친화형 에너지 가격체계 구축 종합연구」, 에너지경제연구원, 2011. 12.
- 신상철·박현주, 「탄소세와 배출권거래제 연계를 통한 효율적 기후변화 대응 방안」, 한국환경정책·평가연구원, 2011, 12.
- 안창남·길병학, “우리나라 탄소세 도입방안 연구 -과세제도 및 체계를 중심으로-”, 「조세연구」 제10-2집, 2010.
- 양인준, “우리나라에서의 탄소세 관련 최근 논의동향”, 「조세와 법」 제4권, 2012. 2.
- 임현, “지방자치단체의 새로운 환경행정작용 수단으로서의 환경세”, 「환경법연구」 제30권 제1호, 2008.
- 오정미·김영순, “탄소세 도입에 따른 환경세계 조세지출의 분석 및 정책 방향 연구”, 「환경법연구」 제35권 제1호, 2013. 4.
- 윤지현, “환경세와 담세력에 따른 과세 원칙 간의 관계에 관한 시론”, 「조세법연구」 16-2, 2010.
- 이재승·윤상호, “시장 친화적인 탄소규제를 찾아서”, 「자유와 시장」 제2권 제1호, 2010. 10.
- 이준규·박정우, “기후변화협약에 따른 탄소배출 규제와 과세문제”, 「조세법연구」 15-3, 2009.
- 이종교, “탄소세 도입방안에 대한 검토”, 「지속가능성과 법학의 과제」, 연세대학교

대학출판문화원, 2012. 8.

전병목 외 2, 「탄소세와 에너지과세의 조화방안」, 한국조세연구원, 2012. 12.

[외국문헌]

Alex Rice Kerr, *Why We Need a Carbon Tax*, 34-FALL *Environ. L. & Pol'y J.* 69 (2010).

Amy C. Christian, *Designing a Carbon Tax: The Introduction of the Carbon-Burned Tax*. 10 *UCLA J. Environ. L. & Pol'y* 221 (1992).

Bradly J. Condon, *Climate Change and Unsolved Issues in WTO Law*, 12 *J. Int'l Econ. L.* 895 (2009).

Christina K. Harper, *Climate Change and Tax Policy* 30 *B.C. Int'l & Comp. L. Rev.* 411 (2007).

Johan Albrecht, *The Use of Consumption Taxes to Re-launch Green Tax Reforms*, 26 *Int'l Rev. L. & Econ.* 88 (2006).

Martin A. Sullivan, *Economic Analysis: The Carbon Tax Name Game*, 113 *Tax Notes* 537 (2006).

Reuven S. Avi-Yonah & David M. Uhlmann, *Combating Global Climate Change: Why a Carbon Tax is a Better Response to Global Warming Than Cap and Trade*, 28 *Stan. Environ. L. J.* 3 (2009).

<Abstract >

A Response to Global Warming: Introduction and Design of Carbon Tax

Hongkyun Kim*

Carbon tax, with its extensive foundation, has justification and its own benefits even though the tax rate may be small. In the aspects of simplicity, timing, comprehensiveness of coverage, revenue, cost certainty, signaling, and equity, it can be assessed that carbon tax is much more superior to emission trading. We must rethink whether the cap and trade is the best approach to solve global warming. This is because, carbon tax can be a better solution to reduce greenhouse gas for the future generations. However, policy priority and compatibility are two different matters. The idea that insists carbon tax is superior to the cap and trade does not necessarily argue that the two policies cannot coexist.

The debate on which policy is superior to the other does not hold great significance in that the cap and trade is already set to be taken effect starting from 2015. However, I believe there still needs to be room for policy mixture. Although discussions on carbon tax are ignored due to political reasons today, it is highly possible that some day it will be acknowledged because it is the right policy. Discussions may start anytime soon. Thus, we must prepare to design for carbon tax. In this plan, we must consider matters on reducing externality, reducing the benefit(cutting down greenhouse gases) uncertainty, maintaining revenue neutrality, eliminating the negative effects of income redistribution, creating harmony with already existing systems (such as, the cap and trade and energy tax), raising industrial and international competitiveness, and overcoming political resistance.

Key Words: climate change, carbon tax, emission trading, energy tax, revenue neutrality, regressivity

* Professor, Attorney ar Law, Hanyang University School of Law.