

기본소득형 탄소세의 과세논리와 타당성 검토

김 신 언*

|| 목 차 ||

I. 서 론	7	IV. 조세법 이론 및 징수상 문제점	29
II. 탄소세 법안	8	1. 이중과세	
1. 장혜영 의원의 案		2. 과세대상과 과세시기	
2. 용혜인 의원의 案		3. 과세표준과 세율	
III. 입법목적의 타당성	11	V. 결 론	36
1. 탄소배출 감소 효과			
2. 물가에 미치는 영향과 역진성 문제			
3. 기존 유통세와의 관계			
4. 산업 전반에 미치는 영향			

* 세무사(한국세무사회 연구이사), 법학박사, 미국변호사(일리노이 주)

** 투고일 : 2021. 12. 24. 1차수정일 : 2022. 1. 10. 게재확정일 : 2022. 2. 15.

<국문초록>

탄소세는 지구온난화의 주범이 된 온실가스 배출량을 획기적으로 줄이는 데 그 목적이 있다. 탄소배출권거래제도와 탄소국경세라는 제도에 추가하여 탄소세까지 도입하는 이유는 화석연료를 최종 소비하는 국민 개인에게 직접 부담을 주어 그 사용을 줄일 수 있다는 유인 효과 때문이다. 그러나 기본소득 연구자들이 주장하는 바와 같이 기본소득형 탄소세가 탄소 배당의 재원으로서 사용되면 규제적 성격을 가진 조세임에도 탄소배출의 감소 노력에 역효과를 발생시킬 수 있다. 또한, 조세저항을 막기 위해서는 탄소 배당이 아니라, 저렴한 대체에너지 또는 저감기술(CCUS)을 개발하여 탄소배출로부터 충분히 자유로워질 수 있는 청사진이 제시되어야 국민의 호응을 얻을 것이다. 이를 위해서는 탄소세 세수의 지출을 시간과 비용이 많이 소요되는 재생에너지원 확대와 수소 및 전기충전소 확충, 에너지 효율 향상을 위한 기술개발과 인프라 구축에 우선 사용하여야 할 것이다.

탄소세가 규제적 성격을 유지하기 위해서는 필연적으로 탄소배출 제품의 소비에 부과할 수밖에 없으므로 소비세가 가지는 역진성 문제와 물가상승으로 사회 전반에 미치는 영향을 충분히 심사숙고하여야 한다. 그러나 기본소득 연구자들이 우수 사례로 꼽는 스위스의 탄소 배당은 탄소배출을 감소시키는 데 도움을 주었다는 합리적 근거가 제시되지 않았고, 같은 유럽 내에서도 객관적인 비교 대상이 될 수 없을 뿐만 아니라 조세저항에 대한 효과도 검증된 것이 아니다.

탄소세라는 새로운 세목이 창설될 경우 징수절차의 타당성과 효율성 등에 대해서도 입법단계에서부터 반드시 심도 있는 논의가 필요하다. 현재 기본소득 탄소세 법안은 이중과세나 위임입법 문제를 비롯한 조세법 이론상 재검토되어야 할 부분이 존재할 뿐만 아니라 과세대상과 과세시기에서 징수 절차상 조문 간의 충돌이 발생한다. 탄소배출을 줄이기 위한 다양한 방법 중에서 그동안 기본소득 연구자들이 제시한 획기적인 방법은 조세법의 시야 확장에 일정 부분 역할을 하였다는 점에는 의심의 여지가 없다. 그러나 기본소득형 탄소세가 탄소 배출량 감소뿐만 아니라 역진성 문제와 조세저항을 줄일 수 있다고 제시한 논거들이 납득하기 어려운 점이 있으므로 보다 합리적이고 검증 가능한 연구결과를 제시하여야 할 것이다.

▶ **주제어 :** 탄소세, 탄소 배당, 조세저항, 역진성, 기본소득

I. 서 론

우리나라와 세계 각국은 2050년까지 온실가스 배출량을 제로로 만드는 이른바 탄소 중립을 실현하기 위해 노력하고 있다. 이미 우리나라를 비롯해 여러 국가가 시행하고 있는 탄소배출권거래제도(Emissions Trading System, ETS)와 더불어, 최근 유럽과 미국을 중심으로 도입이 논의되는 관세의 일종인 탄소국경세(carbon border tax), 그리고 직접 국민에게 부과하는 탄소세에 이르기까지 여러 가지 방안들이 검토되고 있다. 이러한 대책 중에서 특히 탄소세는 국민 개개인을 대상으로 화석연료 사용 감소를 유도할 수 있는 규제적 성격의 조세로서 그 중요성이 부각되고 있다. 하지만, 소비세가 가지는 역진성 문제와 유류 등에 이미 부과되고 있는 기존 조세와의 연관관계, 유류세 인상으로 국내산업 전반에 미치는 영향, 그리고 새로운 세목이 창설될 경우 징수절차의 타당성과 효율성 등에 대하여 입법단계에서부터 반드시 심도 있는 논의가 필요하다.

그동안 국내에서는 기본소득 연구자들을 중심으로 기본소득의 재원으로서는 탄소세에 대한 논의가 있었고 더불어민주당 대선후보인 이재명 후보도 여러 차례 기본소득지급목적의 탄소세 도입을 주장한바 있다. 2021. 3. 12.에는 기본소득당 용혜인 의원이 21대 국회 최초로 탄소세법을 발의하였다. 국내 기본소득 탄소세(탄소 배당)의 과세근거가 입법 형태로 실현된 것이다. 2021. 7. 12. 정의당 장혜영 의원도 현재의 「교통·에너지·환경세법」을 전면 개정하는 탄소세법을 발의하였다. 장혜영 의원의 법안은 100% 탄소 배당을 하는 용혜인 의원의 기본소득 탄소세와는 다르지만, 취약계층에 대한 지원을 위해 세수의 일부를 지출하는 것을 예정하고 있다.

이하에서는 기본소득(형) 탄소세의 과세논리를 용혜인 의원의 법안을 중심으로 논의를 하되 필요한 경우 비교 목적으로 장혜영 의원의 법안과 함께

탄소배출 감소라는 입법목적이 충실하게 반영되었는지를 검토할 것이다. 이를 위해 탄소배출의 감소 효과와 그 실행에 따른 조세저항, 물가에 미치는 영향, 역진성과 더불어 국내 관련 산업의 대외경쟁력에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 마지막으로 현재 제출된 기본소득 탄소세 법안이 조세법 이론과 징수 체계상 발생하는 문제점을 서술하고자 한다.

II. 탄소세 법안

1. 장혜영 의원의 案

장혜영 의원의 법안을 먼저 검토하는 이유는 용혜인 의원의 탄소세 법안에서는 법률상 과세물품의 이산화탄소 배출량에 따른 리터당 또는 kg당 세액을 알 수 없기 때문이다. 이에 대한 문제점은 제IV장에서 서술하기로 하고, 국내 탄소세가 이산화탄소 배출량을 기준으로 과세할 경우 장혜영 의원의 법안을 통해 유종별로 과세되는 세액을 먼저 예측하기로 한다. 장혜영 의원의 탄소세 법안(의안번호 211470)은 2021년 일몰 예정¹⁾인 기존의 「교통·에너지·환경세법」의 과세대상을 확장하고 탄소세로 이름을 변경하는 전부개정 법률안이다. 과세대상은 현행 「교통·에너지·환경세법」이 휘발유와 경유에 한정하여 과세하던 것을 유연탄, 무연탄, 액화천연가스, 중유 등 온실가스를 다량 배출하는 모든 화석연료에 확대하여 적용한다. 이산화탄소 배출량을 톤당 55,000원으로 리터, kg 단위로 환산하여 과세를 시작하고 2030년까지 이산화탄소 배출량 톤당(tCO₂ eq) 110,000원이 되도록 세율을 조정한다. 법안의 세율은 110,000원에 해당할 경우 유종별로 환산한 세

1) 「교통·에너지·환경세」의 일몰 시한은 국회 기획재정위원장이 제안한 일부개정 법률안(의안번호 2113620)에 의해 2024년 12월 31일까지 3년 연장되었다.

액을 규정하였는데, 리터당 등유는 278원, 중유는 350원, 킬로그램당 석유가스는 332원, 천연가스는 241원, 유연탄 250원, 무연탄 238원의 탄소세가 부과된다. 다만, 휘발유와 경유 및 이와 유사한 대체유류에 대한 세율은 이러한 환산방식을 적용하지 않고 각각 리터당 475원과 340원으로 현행 「교통·에너지·환경세법」에서 정한 세율을 그대로 유지한다.²⁾ 등유, 중유 등 과세물품에 부과되던 개별소비세는 탄소세가 부과됨에 따라 해당 개별소비세법의 과세대상에서 삭제한다.

이 개정안이 입법되면, 재정수입의 변화는 향후 5년간 97조 2,367억원, 연평균 19조 4,473억원의 세수가 증가할 것으로 예측하였다.³⁾ 그런데 세수전망은 현재의 에너지 소비 행태와 산업에서 화석연료를 사용하는 비율이 변동이 없다는 가정을 전제한 것이므로, 탄소세가 의도한 대로 탄소 배출량이 감소할 경우 예측했던 세수도 감소할 것이다. 장혜영 의원은 탄소세로 징수하는 세수의 분배를 정의로운 전환기금으로써 탈탄소 사회실현을 위한 산업구조 전환 및 일자리 창출에 사용하고, 일부는 사회 취약계층에 대한 탄소세 환급에도 사용할 것임을 밝히고 있다.⁴⁾

- 2) 이를 톤당 12만원의 탄소세 부과시 이산화탄소 배출량을 기준으로 환산하면, 휘발유는 리터당 260원, 경유는 330원에 해당한다(최기원, 『탄소중립 2050, 세계상대응은?』, 한국조세정책학회 세미나 자료집, 2021. 12., 42면 각주 2). 휘발유와 경유에 대해서는 이산화탄소 배출량 기준으로 환산하여 세율을 적용하면, 도입시기부터 큰 세수감소가 예상되므로 그대로 유지한 것으로 보인다.
- 3) 국회예산정책처, 『교통·에너지·환경세법 전부개정 법률안 비용추계서』, 2021. 9. 14., 1면.

<표 1> 개정안에 따른 재정수입 변화 (단위: 억원)

귀속연도	2022	2023	2024	2025	2026	누적
+ 탄소세수	356,566	391,073	440,963	447,230	502,603	2,138,434
- 개별소비세수	△213,936	△235,612	△237,962	△238,965	△239,592	△1,166,067
합계	142,630	155,461	203,001	208,264	263,012	972,367

- 4) 정의당 보도자료, “장혜영, 탄소중립과 정의로운 전환을 위한 ‘탄소세법’ 발의”, 2021. 7. 12.

2. 용혜인 의원의 案

용혜인 의원은 2021. 3. 12. 탄소세 법안을 발의하면서 기본소득의 재원으로서 이를 사용하기 위해 탄소세 배당에 관한 법률안도 함께 발의하였다. 따라서 기본소득(형) 탄소세는 조세의 징수와 사용(탄소 배당)까지 모두 포함한 조세 정책을 의미한다고 할 수 있다. 우선 탄소세 법안을 살펴보면, 과세대상을 휘발유 등의 유류와 석유가스 중 프로판과 부탄, 부산물과 나프타, 아스팔트, 항공유, 천연가스, 무연탄, 유연탄, 코크스 등의 과세물품을 소비하는 경우로 정하고 있다. 아스팔트를 제외하면, 모두 연료로 사용되는 것들이 과세대상 물품이다. 특이한 점은 과세대상을 사용 목적에 따라 열거하고 있는데, 두 가지 모두에 해당하면, 중복해서 과세한다. ① 에너지원(주로 발전용)으로 사용할 때, ② 제조업, 건설업(주로 산업용)에서 원재료나 동력원 등으로 사용될 때, ③ 차량 등 수송수단의 연료로 사용될 때, ④ 농업·임업·어업 등 사업목적, 또는 가정용 등으로 소비하는 경우가 이에 해당한다. 게다가 ⑤ 과세물품(주로 아스팔트가 이에 해당할 것으로 예측됨)을 폐기(소각이나 매립)하거나 폐기를 위해 사용되는 경우에도 탄소세를 중복해서 부과한다. 과세표준은 화석연료의 온실가스 배출량으로 온실가스 1톤(이산화탄소 상당량톤. tCO₂ eq)당 8만원을 기본세율로 과세하되 탄력세율은 50%(12만원)까지 부과할 수 있고 유상 할당받은 온실가스 배출권으로 탄소세 대납도 가능하다. 그리고 탄소세 세입은 탄소세 배당 특별회계(탄소 배당)로 관리하는 것을 주요 내용으로 한다.

같이 발의된 탄소세 배당에 관한 법률안에 따르면, 대한민국 국민, 결혼이민자, 영주자격을 가진 외국인을 대상으로 앞의 탄소세 법안에 의해 징수된 탄소세 세입 전부(100%)를 수급권자의 수로 나누어 기획재정부 장관이 연 2회 현금으로 지급한다(법안 제1조, 제5조). 우리나라 온실가스 총배출량 약 7억 8백만 톤(2019년)에 온실가스 1톤당 8만원을 과세하면, 약 57조원의 세수가 확보되므로 전 국민에게 1인당 매달 10만원을 지급할 수 있을 것으로 추

정하였다.⁵⁾ 한편, 국회예산정책처가 발표한 세수 추계를 보면, 탄소세 수입액은 법안이 2022년부터 시행될 것을 가정하여 2022~2026년 5년간 총 229조 8,113억원(연평균 45조 9,623억원)이 발생할 것으로 예측되었다.⁶⁾ 장혜영 의원의 세수 추계와는 달리 용혜인 의원의 법률안 비용추계서는 동종 유류에 부과되는 교통·에너지·환경세와 개별소비세의 감소에 따른 세수 감소분은 검토하지 않았다.

Ⅲ. 입법목적의 타당성

1. 탄소배출 감소 효과

탄소세가 발의되기 전부터 이미 우리나라는 화석연료의 소비에 대하여 교통·에너지·환경세와 개별소비세를 부과해 오고 있다. 유럽 국가들 대부분도 화석연료에 부과하던 조세를 탄소배출권거래제 도입이전에 친환경세제개편하면서 탄소세로 도입하거나 탄소배출권 거래제와 연계하여 탄소세를 도입하였다.⁷⁾ 이들 국가의 탄소세 부과기준을 보면 수송용, 산업용, 가정용으로 구분하며, 산업용은 탄소세 대신 탄소배출권 거래제를 통해서 에너

5) 기본소득당 보도자료, “용혜인 의원, ‘기본소득 탄소세법’ 대표발의”, 2021. 3. 11.

6) 국회예산정책처, 『탄소세의 배당에 관한 법률안 비용추계서』, 2021. 3. 25.

<표 2> 탄소세 수입과 그 배당 추계액 (단위: 억원)

귀속 연도	2022	2023	2024	2025	2026	누적	연평균
탄소세 추계액	310,823	403,434	476,292	549,506	558,507	2,298,113	459,623

7) 유럽연합 국가 대부분은 발전, 철강 등의 제조업에 대하여 탄소배출권 거래제를 적용하며, 배출권거래제에 포함되어 있지 않은 비합당 부문(건물 및 수송)을 위주로 탄소세를 부과한다[유종민, 『탄소권 부과대상 및 최적세율에 대한 정책연구—배출권 시장과의 연계를 중심으로—』, 한국조세재정연구원, 2021, 38면, 요약 및 정책적 시사점(2면)].

지를 생산(발전 분야)하거나 에너지를 이용한 제품을 생산하는 기업(철강 등의 분야)을 통제하고 있다. 가정용(난방용) 경우, 천연가스는 점진적으로 그 부담을 늘려서 국민 개개인이 소비를 절감하는 조세의 규제적 기능을 수행하고 있다.⁸⁾

이처럼 탄소배출권 거래제도나 탄소국경세 이외에 별도로 탄소세를 도입하는 이유는 국민 개개인에게 온실가스 배출량 감축 동기를 부여할 수 있을 뿐만 아니라 기존 과세체계를 활용하여 즉각 시행할 수 있다는 장점 때문이다.⁹⁾ 따라서 담세자의 납부능력을 고려하는 재정적 조세와는 달리 탄소세와 같은 규제적 조세는 납세의무자의 능력이 일차적인 부과기준이 될 수 없다. 탄소세의 세율도 일차적으로 탄소 배출량 감축 목표에 연동하여야 하며 담세자의 능력은 단지 이차적으로 고려할 사항이다. 기본소득 연구자들에 의하면, 탄소세가 전년도 탄소 배출량 한도 목표를 달성하지 못한다면, 단기적으로 강력한 탄력세율을 부과하는 것이 규제적 조세로서의 과세목적에 더 부합한다고 한다. 이와 아울러 저소득층의 조세저항이 없도록 탄소 배당을 통하여 탄소세의 세율을 안정적으로 인상할 수 있다고 밝히고 있다.¹⁰⁾ 그런데 기본소득은 저소득층뿐만 아니라 고소득층에게도 탄소 배출량과 상관없이(무조건) 같은 금액을 지급(이른바 탄소 배당)한다. 따라서 소비자는 탄소세 증세로 올라간 유류비를 탄소 배당액으로 지불할 여유가 생기게 되어, 탄소세의 부담이 줄어들게 되므로 적극적으로 탄소배출을 줄이려는 노력을 하지 않을 수 있다. 탄소 배당은 마치 정부가 경유 가격의 상승으로 인하여 피해를 받는 화물 운송 사업자에게 유가보조금을 지급하는 것과 같아서 사용량 감소에는 도움을 주지 않고 부담 없이 소비하게 만드는 현상만 나타날 수 있는 것이다.

8) 정재현, 『탄소세 도입! 준비현황과 주요쟁점』, 국회토론회 발표자료, 2021. 11. 30., 국회기후변화포럼, 9~10면.

9) 조용래, 『탄소세 도입! 준비현황과 주요쟁점』, 국회토론회 발표자료, 2021. 11. 30., 국회기후변화포럼, 22면.

10) 유영성 외, 『기본소득 재원으로서 탄소세 도입방안』, 경기연구원, 2020, 4면.

탄소 배당의 성공적인 사례로 기본소득 연구자들이 소개하는 스위스의 탄소세를 살펴보면, 2008년부터 난방용 연료에만 탄소세를 부과하되, 연간 이산화탄소 감축 목표에 달성하지 못하면 매년 인상하였다. 탄소세로 징수한 세수 중 2/3는 탄소 배당으로 납부자의 사용량과 상관없이 같은 금액을 지급한다. 그런데 징수를 시작한 2008년의 CO2 1톤당 탄소세가 12프랑이었는데 2018년 1월에는 1톤당 96프랑(약 115,000원)으로 8배나 증가하였지만, 1990년 이산화탄소 배출량을 100%로 볼 때 약 30년 후인 2018년에 71.9%까지 감소(28.1%)하는 데 그쳤다. 결국, 스위스에서 난방유에 대한 탄소세 부과로 이산화탄소 배출을 효과적으로 절감하지 못했다는 것을 의미한다.¹¹⁾

11) 조혜경, “탄소 배당 연계 탄소세 도입의 필요성 및 기본 방향”, 『Alternative Issue Paper』 No.14, 정치경제연구소 대안, 2020. 11. 10., 11면, 13~14면; 저자는 그럼에도 불구하고 탄소세가 부과되지 않은 수송부문에서 이산화탄소 배출량이 2018년에 103%인 것을 볼 때 난방연료가 71.9%로 낮아진 것은 탄소 배당을 하였기 때문이라고 주장한다. 한발 더 나아가 수송부분 이산화탄소 배출량을 줄이기 위해서는 자동차 연료에도 (탄소세 부과는 언급 없음) 탄소 배당을 확대 적용해야 한다는 어처구니없는 결론을 짓고 있다. 그 근거로 스위스의 환경단체들이 자동차 연료에도 탄소 배당 제도를 적용해야 한다고 요구했다는 사실을 제시한다. 그런데 참고한 각주문헌, “Wie die Schweiz die Klimaziele erreichen könnte(스위스가 기후 목표를 달성할 수 있는 방법), Neue Zürcher Zeitung, 2018. 11. 29.” 기사의 URL이나 최종 검색일을 밝히고 있지 않다(2019. 8. 26.에 저자가 속한 정치경제연구소 대안이 발행한 『Alternative Issue Paper』 No.14에서 먼저 “스위스 탄소세 생태배당 모델, 성공적 환경정책의 모범사례로 부상하다”라는 제목으로 게재되었는데 같은 오류를 반복하고 있다.). 구글 검색으로 확인한 결과 *Neue Zürcher Zeitung*의 해당일자 신문기사(아래)를 인용한 것으로 보인다.

<https://www.nzz.ch/wirtschaft/co2-gesetz-wie-die-schweiz-die-klimaziele-erfuellen-koennte-ld.1438071?reduced=true> (검색일 : 2021. 12. 15.).

그런데 해당 자료에서 위와 같은 스위스 환경단체들의 주장을 찾아볼 수 없다. 오히려 유류세(fuel tax)에 대한 저항이 스위스에서 오랜 전통(tradition)이 되었다는 설명과 함께 2001년 사진에 나온 정당(Free Democratic Party, Christian Demorcatc Party)의 세 사람이 “일 대신 에너지에 세금부과(taxing energy instead of work)라는 대중적인 이니셔티브와 싸웠다.”는 내용이 나온다. 따라서

그 이유로 겨울이 긴 스위스에서 난방유는 비탄력적이어서 소비를 감소시키는 데 한계가 있었거나, 탄소세 증세로 인한 세수의 2/3를 다시 배당함으로써 소비자의 적극적인 탄소배출 감소 동기를 약화시켰다고 볼 수 있다. 또한, 스위스의 살인적인 물가에 비해 11년 동안 난방용 경유에 대해 8배나 증세된 탄소세가 리터당 약300원(이산화탄소 1톤당 96프랑)¹²⁾에 불과하므로 프랑스의 탄소세 증세에 대한 체감효과가 더 낮았을 가능성이 높다.¹³⁾

사실 이 정도 감소한 것도 탄소세 징수액 중에서 1/3을 건물과 주택의 에너지 절감 사업(단열, 고효율 난방설비 등의 보급)과 신재생에너지 사업지원에 사용하였기 때문이다. 따라서 기본소득 탄소세의 주장과 같이 탄소세 세수를 아무 조건 없이 100% 탄소 배당으로 지급할 경우 탄소세가 목표한 만큼 탄소배출 감소 효과는 기대할 수 없다. 피구세(Pigouvian tax)로 대표되는 에너지·환경세 이론에 의하더라도 오염자 부담의 원칙에 부합하여 연료를 많이 소비하는 소비자에게 더 많은 불이익을 주어야 한다.¹⁴⁾ 그럼에도 연료 소모와 상관없이 같은 금액으로 탄소 배당을 하는 것은 국민에게 소비 감소를 독려하는 규제적 기능의 탄소세 도입 취지와 맞지 않다.

한편, 용혜인 의원이 발의한 법안의 탄소세 증세 계획을 보면, 국내 탄소 배출량이 2023년 70,000톤일 때 톤당 6만원을 부과해서 연간 세수를 42조원으로 예상하지만, 탄소배출이 감소되어 2026년에 59,500톤으로 떨어지면 세율을 톤당 9만원을 인상(연간 53.6조원)하고, 2030년에 42,000톤으로 감소하면 세율을 톤당 12만원까지 인상(연간 50.4조원)하도록 계획하고 있다. 스위스 사례에서 더 나아가 탄소 배출량이 감소하는 데도 세율은 계속 인상하겠

탄소 배당 덕분에 30년 동안 스위스에서 난방유에 대한 28.1%의 탄소배출량이 감소하였다는 주장은 객관성도 없고 합리적 근거도 부족해 보인다.

12) 조혜경, 앞의 글(2020), 11면.

13) 2019년 기준 1인당 GDP 세계2위 (83,716달러)를 차지한 스위스의 높은 물가 수준에서 볼 때 탄소세가 차지하는 부담이 상대적으로 적어 소비자가 체감하는 효과 낮은 것도 한몫했을 것이다.

14) 이동규·김승래, “에너지세제의 분배 효과 분석 : 수송용 및 가정용 연료를 중심으로”, 『재정학연구』 제11권 제2호, 한국재정학회, 2018, 130면.

다는 것이다. 이재명 더불어민주당 대통령 후보도 탄소세를 신설해 톤당 5만~8만원을 부과하여 확보한 30조~64조원을 재원으로 기본소득을 추진할 수 있다고 밝히고 있다.¹⁵⁾ 탄소를 감소시키다기보다 탄소세를 걷어 기본소득의 재원으로 쓰겠다는 잣법에 더 관심이 많다는 비판¹⁶⁾이 나오는 이유이다.

이재명 후보가 경기도지사로서 있던 2020년에 발표된 경기도 산하 경기연구원 연구보고서도 탄소세는 탄소 배당의 재원 마련이 아니라 기후위기에 대응하기 위해 걷는 세금이라는 점¹⁷⁾을 명확히 밝히고 있다. 따라서 탄소세 재원은 탄소배출을 감소시킨다는 기본목적 달성하기 위해서는 재생에너지 확대, 이산화탄소 감소 및 활용기술(CCUS¹⁸⁾) 개발 공급 등에 사용하는 것이 더욱 효과적이다. 정부가 2050 탄소 중립 전략에서 밝힌 P2G(Power-to-Gas) 및 P2L(Power-to-Liquid) 기술¹⁹⁾ 등의 통합형, 융합형 기술개발²⁰⁾과 상용화를 위해서도 탄소세로 확보한 재원을 충분히 사용할 수 있어야 한다. 유럽연합도 개

-
- 15) [이재명 인터뷰] “기업서 탄소세 걷어 국민에 기본소득”, 동아일보 2021. 11. 26. 기사, <https://www.donga.com/news/article/all/20211126/110465824/1> (검색일 : 2021. 12. 14.).
- 16) 권세호, “탄소세 걷어 기본소득 재원으로 쓰겠다는 이재명, ‘잣법’에 관심 더 많아”, 매일신문 2021. 11. 30. 기사, <https://news.imacil.com/page/view/2021113008240412377> (검색일 : 2021. 12. 14.).
- 17) 유영성 외, 앞의 보고서, 4면.
- 18) Carbon Capture Utilization and Storage의 약자로 이산화탄소를 포집·활용·저장하는 기술을 말한다. 단순히 탄소배출량을 줄이는 것으로 그치는 것이 아니라 배출된 탄소를 수집하여 장기간 저장하면서 활용하기 위한 것이다. 박기영 산업통상자원부 차관은 2021년 9월 29일 ‘에너지 얼라이언스’ 참여 기업 대표들과의 탄소중립 간담회를 개최하고 수소, CCUS 등 에너지 신산업 분야를 육성하기 위해 최대 4조원 이상 기술개발(R&D) 에타를 추진한다고 밝힌바 있다(산업통상부 보도자료, “산업부 2차관 — 에너지 얼라이언스 CEO 탄소중립 간담회 개최” 2021. 9. 28.).
- 19) 재생에너지를 전기에너지의 형태만이 아닌 수소, 천연가스, 액체연료 등의 화학에너지 형태로 전환하는 기술을 의미한다.
- 20) 대한민국정부, 『지속가능한 녹색사회 실현을 위한 대한민국 2050 탄소중립 전략』, 2020, 112면.

끗하고 재생 가능한 에너지의 개발이 코로나 19 여파로 침체된 세계 경제를 회복시킬 수 있는 주요 수단으로 작용할 수 있다는 점을 명확히 하고 핵심청정기술 및 가치사슬에 대한 투자를 활성화하기 위한 노력²¹⁾을 하고 있다.

2. 물가에 미치는 영향과 역진성 문제

가. 유류 등 화석연료에 대한 현행 과세체제

우리나라는 1977년 부가가치세법을 처음 시행하면서 물품세 등 4가지 소비세를 통합하여 개별소비세법(당시 특별소비세법)을 제정하고 휘발유, 경유, 등유 등의 석유화학제품에 대하여 리터당 또는 kg당 정액 세율(종량세)을 부과하고 있었다. 그러던 중 1993년 「교통세법」을 제정하면서 도로 및 도시철도 건설에 사용되고 있는 휘발유와 경유에 대한 개별소비세(당시 특별소비세)를 한시적으로 목적세로 전환하여 이를 교통시설투자에 전액 사용하도록 하였다. 도로와 지하철 등 사회간접자본의 투자재원 조달은 수송부문과 관련된 석유류 제품을 세원으로 하는 것이 수익자부담 및 원인자부담 차원에서 바람직하다는 취지였다. 2006년에는 대중교통의 편의성 증진과 에너지·환경 관련 투자재원으로도 사용할 수 있도록 명칭을 「교통·에너지·환경세법」으로 변경하여 오늘에 이르고 있다. 이 법률의 일몰기한은 제정 후 10년 후인 2003년이었지만, 정부가 2003년부터 3년씩 과세기한을 계속 연장해 왔고, 2021년 12월에도 2024년 12월 31일까지 연장하는 법률 개정안이 국회를 통과했다.

교통·에너지·환경세액의 15%가 부가되는 교육세²²⁾와 지방주행세로 통칭되는 자동차 주행에 대한 자동차세가 위 세액에 36%(현재는 탄력세율을 적용하여 26%만 적용한다)²³⁾ 부가된다. 2020년 세수 실적을 보면, 교통·에너

21) European Commission, *Renewable Energy Progress Report*, COM(2020) 952 final, 2020, p.2.

22) 교육세법 제5조 제1항.

23) 지방세법 제136조.

지·환경세는 약 15.6조원으로 소득세, 부가가치세, 법인세에 이어 우리나라 4위의 세수 실적을 보이며,²⁴⁾ 교통·에너지·환경세에 부가되는 교육세는 약 2.3조원, 지방주행세도 약 4조원에 이르고 있다. 부가가치세도 휘발유와 경유를 정제하기 위한 원유의 매입원가, 관세, 정제비용(중유, LPG 등 원료 포함)과 마진, 교통·에너지·환경세와 교육세, 지방주행세까지 모두 포함한 금액(공급가액)에 10%를 부과한다. 따라서 2020년 평균(보통)휘발유 가격을 리터당 1,487.35원, 경유를 1,277.77원으로 가정하였을 경우 휘발유에는 총 세금이 911.61원(61.3%), 경유에는 674.85원(52.8%)이 부과되었다.²⁵⁾

그런데, 장혜영 의원의 법안을 살펴보면, 휘발유와 경유뿐만 아니라 정유 공정에서 사용되는 원료로서 개별소비세가 부과되는 중유와 LPG에도 2030년까지 각각 리터당 350원, kg당 332원까지 탄소세율을 적용하는 것으로 되어 있다. 위 세액은 이산화탄소 배출량으로 할 때 톤당 100달러(11만원으로 함)에 해당하는 금액이므로 톤당 12만원인 용혜인 의원의 법안의 세율도 비슷할 것으로 전망된다. 현행 법령상 중유는 리터당 17원, LPG는 kg당 20원의 개별소비세가 부과되며, 정제비용으로 정유사의 경비로서 제품가격에 반영된다. 만약 위 두 법안과 같이 정유회사의 가공비(연료비)에 해당하는 중유에 최소 333원(LPG는 312원) 만큼의 추가 부담이 생긴다면, 정제된 제품인 휘발유 등 해당 제품에 직접 부과되는 탄소세와 더불어 석유화학제품의 판매가격이 동반 상승한다. 인상된 가격(공급가액)에 10%가 부과되는 부가가치세는 덤이다. 따라서 정유 공정에 사용되는 원료(중유, LPG)에 대하여 별도의 감면 규정을 고려하지 않는 두 의원의 법안에 의하면 석유화학제품과 운송비, 난방비 등 전반적으로 급격한 물가상승이 예상된다. 탄소세를 도입한 유럽 국가들이 탄소배출권 거래제가 적용되는 발전이나 산업 부문에 탄

24) 국제통계포털 > 테마통계 > 차트로 보는 국제통계 > 소비재세 신고현황(납부할 세액), <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml> (검색일 : 2021. 12. 14.).

25) 행정안전부, 『2021 지방세 통계연감』, 2021, 30면, <https://www.wctax.go.kr/ebook/2021/book.html> (검색일 : 2021. 12. 15.).

소세를 부과하지 않고 있는 사례²⁶⁾와 비교해서 전반적인 물가상승 요인에 대한 고민과 대책이 부족하다고 평가할 수 있다.

기본소득 탄소세는 연간 지급되는 탄소 배당(기본소득)의 세수를 확보하기 위해 현재 「교통·에너지·환경세법」과 개별소비세법에서 적용하는 농어업 용 유류에 대한 감면을 허용하고 있지 않다. 따라서 늘어난 연료비만큼 농수산물의 가격을 상승시키는 방법으로 소비자에게 전가될 것이다. 비닐하우스 농사용 연료(주로 개별소비세가 부과되지 않던 무연탄) 가격 상승으로 인해 계절의 영향을 받는 채소와 과일 등 농작물 가격이 상승하여, 앵겔지수가 상대적으로 높은 저소득층의 부담이 더욱 가중될 것이다. 만약 농부가 판매가격 인상을 통해 연료비를 전가할 수 없다면, 생산을 포기하게 되고 생산량 감소로 인한 공급 부족 현상은 소비자 물가를 더욱 상승시킬 것이다. 기본소득 연구자들이 우수 사례로 손꼽는 스위스도 농수산업에 사용되는 유류에 대해서는 탄소세를 부과하지 아니한 점²⁷⁾을 볼 때 물가상승에 대한 비교 가능한 경제지표를 제시하여야 한다. 그러나 탄소세 부과로 인해 발생할 수 있는 소비자 물가상승에 대한 전망이나 탄소 배당이 얼마나 이를 상쇄할 수 있을 것인지에 대한 연구는 전혀 없다.

나. 역진성 문제

부가가치세와 개별소비세 같은 소비세는 현행 세법 중에서 대표적으로 역진적인 조세이다. 석유화학제품의 생산과정에서 투입된 원료에 대한 탄소세로 인한 증세와 더불어 부가가치세 증가로 인한 물품 가격의 상승은 저소득층의 부담으로 이어질 수밖에 없다. 특히 비탄력적인 난방과 발전용 연료에 대한 급격한 세율 증가²⁸⁾에 따른 저소득층의 역진적인 세부담이 우려된

26) 정재현, 『탄소세 도입! 준비현황과 주요쟁점』, 국회토론회 발표자료, 2021. 11. 30., 국회기후변화포럼, 10면.

27) 정재현, 위의 글, 10면.

28) 등유(90 → 278원), 중유(17 → 350원), 석유가스(20 → 332원), 천연가스(60, 발전

다. 이에 대한 대책으로 장혜영 의원은 탄소세 세수 중 일부를 사회 취약계층 등에 대한 탄소세 환급에 사용할 것이라고 밝히고 있다.²⁹⁾ 이에 반해, 용혜인 의원은 탄소세 세수 전체를 탄소 배당으로 전 국민에게 지급하는 방법으로 역진성을 충분히 완화할 수 있다고 주장한다. 그런데 기본소득이란 개인의 소득이나 소비의 과다에 상관없이(무조건) 계속 반복적으로 현금성 자산을 지급하는 것을 의미한다. 소득이 높은 사람이나 낮은 사람이나 모두 같은 금액을 지급³⁰⁾하게 되는데, 올라간 유류비만큼 고소득자의 유류비도 보전되니 물가가 오르면, 결국 저소득층의 역진성은 완화될 수 없다. 고소득자나 저소득자나 같은 유류지원금을 받게 되므로 물가상승 대비 저소득자의 전체소득에서 차지하는 상대적 가처분소득의 비율이 사실상 낮아지기 때문이다. 게다가 탄소세는 유류비뿐만 아니라 전체 소비자 물가에 영향을 주게 되므로 전반적인 물가상승으로 결국 저소득층의 역진성은 악화될 것이다. 그럼에도 용혜인 의원의 탄소세는 탄소배출량 감소에 맞춰 해마다 배출량(ton)당 세액은 6만원에서 12만원까지 올라가지만, 탄소세의 세수로 개인에게 지급하는 탄소 배당액은 그대로(10만원)이므로 늘어난 물가만큼 저소득층의 생활고 문제는 더욱 확산해진다.

국회예산정책처의 보고서에 따르면, 탄소세의 세부담은 전반적으로 소득과 소비가 낮을수록 높고, 역으로 소득과 소비가 높을수록 세부담이 적을 것으로 예측하였다.³¹⁾ 2021년 11월에 열린 한국조세재정연구원의 학술대회에

용은 12 → 모두 241원), 유연탄(46 → 250원), 무연탄(0 → 238원) ; 장혜영 의원 (톤당 11만원으로 환산)보다 용혜인 의원(12만원)의 최종 탄소세율은 조금 높다.

29) 정의당, 앞의 보도자료, 4면, 6면 ; 장혜영 의원은 탄소세 전환과정에서 피해를 입게 되는 취약계층을 보호하는 데 탄소세 일부를 사용한다고 밝히고 있다. 그렇지만, 취약계층이 누구인지, 얼마나 혜택을 입게 될 것인지, 또한 어떠한 방식으로 이를 지원할 것인지에 대한 구체적인 계획은 밝히지 않고 있다. 오히려 탄소세 도입하기 전에 해당 연구 용역부터 하자는 정부를 비판하고 있다.

30) 용혜인 의원에 따르면, 전 국민에게 10만원을 지급할 수 있을 것으로 보고 있다.

31) 국회예산정책처, 『에너지세제 현황과 쟁점별 효과 분석』, 2019. 11., 132면 ; 소득 기준은 전분위에 걸쳐서 역진적이며, 소비 기준으로는 4분위까지 누진적, 5

서 발표된 연구에도 같은 결과가 보고되었는데, 지출 분위별 가계의 후생손실을 추정된 결과 저소득층의 탄소세 부과로 인한 타격이 더 클 것으로 예측되었다. 특히 탄소세 세수를 전 국민에게 전액 균등하게 배분하더라도 역진성이 소비가 적은 저소득층에서 일부 해소되는 듯하나 완전히 해소되지 않았다. 탄소세가 부과될 경우 저소득층에게 민감한 난방 부분이나 전기요금에 영향을 미치는 발전부문에서는 역진성이 더욱 뚜렷하게 나타났다. 이 연구는 에너지 이외의 다른 재화는 물가상승이 없다는 전제로 한 것³²⁾이다. 그러나 유류가격 상승이 다른 물가의 동반 상승으로 이어질 경우 역진성은 더욱 현저히 나타난다. 탄소세 부과로 인한 50개 업종별로 가격 상승과 산출량에 대한 연구결과에 따르면, 중간재 및 최종제품의 직간접적인 가격 상승이 업종별로 생산량의 감소와 소득계층별 소비자의 구매력이 감소하는 것으로 나타났다. 이에 따라 소득계층(1~10분위)별 부담과 경제전반에 미치는 총 부담이 결국에는 소득 역진적인 결과가 나타남을 입증³³⁾하고 있다.

한편, 기본소득 연구자들은 탄소세로 징수한 재원으로 전 국민에게 지급하는 탄소 배당은 재분배 효과가 있다고까지 주장한다. 즉, 탄소 배당이 되면 탄소세가 저소득층에게 유리하게 작용하는 것처럼 말하고 있다. 정부가 시행하는 소득재분배는 일반적으로 소득이 많은 사람에게서 누진세율로 더 많이 징수한 조세를 근로장려세와 같이 저소득층의 생활 안정 등을 위해 직접 지출하거나, 영세사업자나 저소득자의 세금감면을 확대하는 방법으로 혜택을 주는 것을 의미한다. 그런데 고소득자와 저소득자에게 10만원씩 나눠주고 인상된 유류비에 사용하게 하면서 소득재분배가 어떻게 가능한지 바

분위부터 역진적으로 나타난다. 소득분위는 소득수준에 따라 통계청이 전체 가구를 분기 소득별로 10%씩 10단계로 나눈 지표로서, 1분위가 소득수준이 가장 낮고 숫자가 올라갈수록 높아진다.

32) 이재원·김우현, “우리나라 탄소세 부과가 가계에 미치는 분배효과”, 『2021년 재정패널 학술대회 자료집』, 한국조세재정연구원, 2021. 11. 12., 165면, 185~186면.

33) 김승래, “탄소세 도입방안의 파급효과 및 성과 분석 — 과세대상 범위의 비교를 중심으로 —”, 『재정정책논집』 제23집 제3호, 한국재정정책학회, 2021, 73면.

로 이해하기 어렵다. 이 주장의 근원을 찾아가면, 비록 동일한 금액으로 탄소 배당을 하더라도 난방을 많이 사용하는 소비자는 탄소 배당보다 더 많은 연료비를 지불하지만, 적게 소모하는 소비자는 상대적으로 탄소 배당보다 연료비를 적게 내므로 재분배 효과가 있다³⁴⁾는 주장이다. 즉, 난방을 많이 사용하는 고소득자보다 적게 사용하는 저소득층에게 유리하다는 것으로 해석될 수 있다. 실제로 이재명 후보의 경제 멘토³⁵⁾라고 하는 강남훈 위원장(이재명 대선후보 직속 기본사회위원회)도 국회에서 기본소득 탄소세 도입 필요성을 설명할 때 서민에겐 물가상승보다 복지효과가 더 많아지는 소득재분배 효과가 있다고 강조한 바 있다.³⁶⁾

그러나 소득수준과 주택특성에 따른 난방에너지 소비의 역진적 인과구조에 대한 실증분석 연구에 따르면 반대의 결과가 나타남을 알 수 있다. 왜냐하면, 저소득층이 거주하는 작은 크기의 주택은 고소득층의 큰 주택과 비교하여 단위면적 당 에너지 효율이 떨어지기 때문이다. 일반적으로 노후 불량 주택에 거주하는 저소득층은 투자 여력이 부족하므로 에너지 효율을 높이기 곤란하여 에너지 요금을 할인하거나 연료비를 지원하더라도 주택의 에너지 손실로 인해 지원 대비 효과를 거둘 수 없다. 게다가 실증분석에 따르면, 주택면적이 증가하면 평당 난방비가 의미 있을 정도로 감소하며, 주택 유형은 아파트가 빌라나 다가구주택보다 평당 난방비가 감소하는 것으로 나타난다. 상대적으로 경제적 여력이 있는 고소득층이 거주하는 주택은 난방에너지 소비가 많음에도 불구하고 난방비를 절감할 수 있으나 저소득층은 난방비를 줄이려고 해도 주택의 에너지 효율이 낮아 추가비용을 부담할

34) 조혜경, 앞의 글(2020), 13면.

35) “‘이재명 멘토’ 기본소득론자 강남훈·최배근 교수, 與선대위 합류”, 헤럴드 경제 2021. 11. 16. 기사, <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20211116000691> (검색일 : 2021. 12. 19.).

36) 민중의 소리, “탄소중립과 탄소세. 환경은 물론 소득재분배 효과까지”, 유튜브 2020. 11. 4., <https://www.youtube.com/watch?v=N935RySUTGw> (검색일 : 2021. 12. 17.).

수밖에 없는 것이다. 이는 저소득층에게 고소득층과 같은 금액을 배당하게 되면, 주택의 에너지 소비 차이로 인해 오히려 역진적이라는 것을 실증적으로 보여주는 것³⁷⁾으로서 탄소 배당으로 소득재분배가 불가능하다는 것을 입증한다. 무상으로 받은 탄소 배당(기본소득)으로 유류 등을 구입하지 않고 다른 곳에 사용하는 것을 기대할 수도 있겠으나, 필수재에 해당하는 난방 등을 얼마나 절약할 수 있어서 그것이 가능한지 타당한 근거를 기본소득 탄소세 주창자들이 제시한 적이 없다. 따라서 역진성 완화를 위해서는 탄소세의 재원 모두를 고소득층과 저소득층 구분 없이 100% 현금 지급하는 것보다는 일정부분은 저소득층의 에너지 절감사업(주택단열공사 지원, 고효율 보일러 교체 등)에 우선 사용하는 것이 효율적이다.

다. 조세저항

기본소득 탄소세에서 주장하는 바에 따르면, 탄소세는 소득 역진성으로 인해 조세저항이 크다는 단점이 있지만, 징수한 세수를 탄소 배당으로 지급하면 조세저항을 없앨 수 있다고 한다. 그 근거도 앞서 살펴본 스위스의 탄소 배당 사례이다. 스위스에서는 탄소세를 11년간 8배를 증세했음에도 불구하고 탄소 배당 덕분에 프랑스의 노란 조끼(gilets jaunes) 운동과 같은 조세저항이 없었다는 것이다. 그러나 프랑스가 반발한 탄소세는 수송용인 휘발유와 경유에 대한 유류소비세를 인상하였기 때문인데, 스위스는 수송용 유류에 대하여 탄소세를 부과하지 않고 있어 대등한 비교가 될 수 없다. EU 대부분의 회원국에서 탄소배출이 가장 높은 분야는 발전 부문인데, 프랑스는 탄소배출이 없는 원자

37) 최막중·정이레, “소득수준과 주택특성에 따른 난방에너지 소비의 역진적 인과구조”, 『국토계획』 제53권 제6호, 대한민국토·토지학회, 2018, 101면, 102면, 105면, 108면, 112면; 해당 논문은 가구소득과 가구원수, 연령, 교육수준, 자가 임차 등 점유형태 등과 같은 가구의 인구 및 사회경제적 특성, 아파트, 단독·다세대·연립 등 주택유형, 주택면적, 건축연도, 균열상태, 난방방식(중앙난방, 지역난방)과 그 연료의 종류와 같은 물리적 특성과 더불어 수도권, 광역시, 읍면동에 이르는 지역 특성까지 광범위하게 포괄하여 실증분석을 위한 변수를 산정하였다.

력 발전의 비중이 높다. 프랑스의 산업 분야별 이산화탄소 배출량을 보면 1990년 100% 대비 2018년에 발전은 27%, 다른 산업 분야는 38%, 건물은 19%가 감소한 것과 비교해서 수송(도로운송) 부문만 8% 증가하였다.³⁸⁾ 따라서 프랑스 정부는 탄소배출이 가장 높은 도로운송의 탄소배출을 감소시키기 위해 2018년에 휘발유와 경유에 대한 유류세를 다시 인상하게 된 것이다.³⁹⁾ 사실 노란 조끼 시위는 오랜 경제 침체로 인해 임금의 실질적 하락과 구매력 저하로 불만이 고조된 중산층의 반란으로 압축된다. 유류세 인상으로 촉발된 경제적 부담에 대한 불만이 폭력시위 형태로 나타난 것이다. 노란 조끼 시위대의 요구는 유류세 인상 철회에서 시작해서 여러 가지가 추가되었는데, 눈에 띄는 것은 직접 민주주의의 도입이다. 스위스식 국민투표를 통해 국민에게 크게 영향을 미치는 사안은 미리 국민의 동의를 받게 하자는 것이다.⁴⁰⁾ 스위스에서 폭동형태의 조세저항이 없었던 이유가 탄소 배당이 아니라 사전에 다각적인 검토와 토론을 통해 합의점(국민투표)에 이르렀기 때문임을 짐작할 수 있는 대목이다. 그런데 우리나라는 국민 가운데 기본소득이나 전 국민에게 지급하는 재난지원금 자체에도 반감이 많다는 점⁴¹⁾을 보면, 사회적 합의 없이 단

38) European Commission, *Fossil CO2 and GHG emissions of all world countries*, 2019, p.106.

39) 한희진·안상욱, “기후변화 정책과 이해충돌 : 프랑스 사례를 중심으로”, 『유럽연구』 제39권 제1호, 한국유럽학회, 2021, 2면, 6~7면 ; 프랑스는 도로 운송에서 탄소배출을 감축하기 위한 노력을 지속하였고 2008년부터 전기차와 같이 탄소배출량이 적은 차량에 보조금을 주고 반대로 배출량이 많으면 부담금을 부과하는 보너스-말러스(Bonus-Malus)제도를 시행하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 탄소배출량은 오히려 증가하였고, 2018년 9월 유류소비세를 2019년 1월 1일부터 11.5%(휘발유는 리터당 2.9유로센트, 경유는 6.5유로센트(€0.01)) 인상할 것이라고 발표하였다. 우리나라 탄소세 법안에서 예정하고 있는 탄소세율에 비해 적은 수치였다.

40) 심성은, “노란 조끼 시위의 동인과 특징에 대한 고찰”, 『의정연구』 제25권 제1호, 한국의회발전연구회, 2019, 117~118면, 122면.

41) [여론조사] “‘이재명 기본소득’ 반대 57.2% vs 찬성 36.6%…30대 반대 ‘최다’”, 뉴스핌 2021. 12. 8. 기사., <https://www.newspim.com/news/view/20211207000863>

지 탄소 배당만으로 국민의 조세저항을 잠재울 수 있다는 안일한 사고는 경계해야 할 것이다. 우리나라도 경유에 부과하던 교통·에너지·환경세의 기본세율이 1996년 1월 1일 현재 리터당 48원에서 2006년 12월 30일 개정 당시 454원으로 11년간 9.46배가 증가한 적이 있다.⁴²⁾ 국내에서 탄소 배당이 없었음에도 프랑스와 같은 극심한 조세저항이 없었던 것을 기본소득 연구자들은 어떻게 설명할 수 있을지 의문이다.

또한, 스위스의 탄소세는 난방유에만 부과되었으므로 다른 산업 전반에 미치는 부정적인 영향이 적었던 것도 조세저항이 적은 이유였다. 지난 2021년 6월 스위스 정부가 오염자부담 원칙에 따라 이산화탄소 배출량이 많은 자동차, 항공, 화석연료기업들에게도 확대하여 과세하려던 탄소세법이 국민 투표에서 부결(반대 51.6%)되었다. 2050년 탄소중립을 위해 2030년까지 온실가스 배출량을 1990년 수준의 절반까지 줄이려는 기후목표 정책에 제동이 걸린 것이다.⁴³⁾ 스위스가 금융, 관광 등이 주요 산업인 것과 달리 우리나라는 제조업 중심의 산업구조를 가진다는 점에서 고민해야 할 점이다. 현재 우리나라의 탄소세가 예정하는 과세대상은 수송용 연료와 발전용(에너지원)까지 넓으므로 물가에 미치는 영향은 난방유에만 과세하던 스위스보다 훨씬 광범위하다. 스위스의 2020년 기준 1인당 국민소득이 86,601달러로 세계 2위였음을 볼 때 국민의 가처분소득에서 차지하는 난방비 부담도 국민소득 35,000달러 안팎에 머물러 있는 우리나라와는 차이가 있을 것이다. 따라서 탄소세 증세로 인한 고용여건 악화, 산업에 미치는 불리한 영향 등 조세저항이 발생할만한 사회구성원 전체의 손실이 단지 매월 10만원의 탄소 배당

(검색일 : 2021. 12. 14.). ; “‘이재명 전 국민 재난지원금 반대’ 60.1%, 찬성 32.8% …‘퍼주기’ 안 통한다”, 뉴데일리 2021. 11. 8. 기사, <https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2021/11/08/2021110800153.html> (검색일 : 2021. 12. 14.).

42) 1998년 1월 8일 85원에서 같은 해(1998년) 9월 16일에 160원, 2000년 12월 29일 개정시 276원, 2003년 12월 30일 개정시 404원으로 각각 인상되었다.

43) “Swiss CO2 law defeated at the ballot box”, Swissinfo 2021. 6. 13. 기사, <https://www.swissinfo.ch/eng/switzerland-votes-on-controversial-co2-law-/46695016> (검색일 : 2021. 12. 20.).

과 같은 정부지원금만으로 해결될 수 없다.

게다가 스위스는 탄소 배당의 지급범위를 개인뿐만 아니라 기업까지 확대하고 있다. 기업은 연금보험 중 고용주부담금을 차감하거나 연금보험계좌에 현금으로 이체하는 방식으로 보전⁴⁴⁾하므로 비용 증가로 인한 수익성 악화를 상쇄할 수 있다. 따라서 소상공인의 업무용 난방비의 부담도 절감되므로 조세저항이 적었을 수 있다. 반면, 우리나라의 탄소 배당은 주로 기업에게서 탄소세를 걷어⁴⁵⁾ 개인 약 5천만 명에게만 나눠 주는 것이지만 기업의 손실을 보전하기 위해서는 사용되지 않는다. 이처럼 우리나라의 탄소 배당 정책이 스위스의 경우와는 객관적으로 비교할 수 없고, 탄소 배당만 하면 조세저항이 없을 것이라고 단언할 수도 없다.

3. 기존 유류세와의 관계

우리나라는 1977년부터 휘발유, 경유 등 화석연료에 대하여 일반 소비세로서 개별소비세를 부과하고 있었다. 그런데, 1993년 교통·에너지·환경세가 목적세로 신설되면서 개별소비세 부과 대상인 휘발유와 경유에 대해서는 교통·에너지·환경세만 부과되고 있다. 기본소득 탄소세를 주장하는 사람들은 탄소세 재원이 모두 탄소 배당에 사용되어야 하므로, 교통시설 확충에 대부분 사용되는 교통·에너지·환경세를 유지하되, 에너지 전환기금⁴⁶⁾으로 보전한다는 계획이다.⁴⁷⁾ 그러나 후술하는 이중과세 문제로 같은 과세

44) 조혜경, 앞의 글(2020), 12면.

45) [이재명 인터뷰] “기업서 탄소세 걷어 국민에 기본소득”, 동아일보 2021. 11. 26. 기사, https://n.news.naver.com/article/020/0003395982?cde=news_edit (검색일 : 2021. 12. 20.)

46) 2021년 8월 제정된 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 따라 2022년부터 교통·에너지·환경세의 세수 7%가 기후대응기금으로 편입하게 되어 있다.

47) 최기원, 앞의 글, 42면 ; 유영성 외, 앞의 보고서, 14면.

물건에 대하여 탄소세를 부과하고 다시 교통·에너지·환경세를 부과할 수는 없을 것이다. 만약 그렇다면, 소득세, 부가가치세, 법인세에 이어 단일 세목으로는 4번째 규모의 메이저 세원(稅源)인 교통·에너지·환경세의 세수 손실을 어떻게 할 것인지에 대한 대책은 존재하지 않는다. 아울러 교통·에너지·환경세의 부가세인 교육세, 자동차세(주행세)도 자연스럽게 소멸되어, 지방재정 등의 부족분을 중앙정부가 교부금으로 충당해야 할 상황이 올 수도 있다. 결국, 탄소 배당을 위해 무상급식(교육세)을 감축하거나, 지방정부가 대중교통에 지원하는 보조금(주행세)이 줄어 교통비 인상으로 이어질 수 있는 것이다. 도로 등 교통망 확충에 사용하던 예산(교통·에너지·환경세)을 사용하지 못하게 되면, 교통체증으로 인한 물류비 상승 등 다른 물가에 영향을 미치게 되고 국민 생활이 더욱 불편해질 것이다. 물론, 탄소배출 감소를 위해서 정부가 재생에너지연구개발 및 시설투자 지원 등 인센티브에 쓸 예산도 축소되므로 탄소를 적게 배출하는 대체재를 찾거나 친환경 발전 기술 등을 개발하는 시간도 단축할 수 없을 것이다. 또한, 기본소득 탄소세를 주장하는 이들은 탄소세 신설로 인한 다른 세수의 감소에 대하여 전혀 인식하지 못하고 있다. 즉, 탄소세 증세로 인해 원료비 등의 원가가 상승하면, 수익이 감소하므로 법인세와 소득세의 세수까지 감소하여 다른 국가 재정마련에도 영향을 미칠 수 있으므로 이를 보완할 대책도 함께 제시되어야 한다.

4. 산업 전반에 미치는 영향

탄소세법은 탄소를 과다 배출함에도 지금까지 충분히 과세하지 않았던 증유, LNG, 유연탄, 무연탄 등 화석연료에 이산화탄소 톤당 50달러(2022년)부터 최대 100달러(2030년)에 해당하는 탄소가격을 단계적으로 부과하도록 했다. 그리고 이를 통해 2022년 25조원에서 2030년 50조원까지 탄소세가 증가하도록 설계하였다.⁴⁸⁾ 그러나 기업은 생산단계에서 부과된 탄소세로 인해

48) 정의당, 앞의 보도자료, 2면 : 용혜인 의원도 모든 유류에 대하여 2030년까지

원자재의 단가까지 높아지므로 수익률 감소로 이어진다. 특히 원유의 정제 과정에서 원료로 사용되는 중유와 LPG 등에 대한 소비세의 증세는 소비자 가격에 즉시 반영되어 관련 소비재의 물가상승에 직접 영향을 줄 것이다. 자동차, 철강, 조선업 등 제조업 중심 경제 구조를 가진 우리나라는 탄소세 도입에 따른 산업 전반에 미치는 경제적 파급효과가 유럽 등 다른 나라들보다 더 크게 나타날 수 있다.⁴⁹⁾ 항간에는 중화학 중심 대기업의 산업구조 전환 없이 탄소배출 감축이 실현 불가능하다고 비판⁵⁰⁾하지만, 정유사업의 경우 규모와 기술적인 측면에서 중소기업이 진출할 수 있는 분야가 아니다. 현재 원유를 수입해서 정제한 후 판매하는 국내 3대 정유회사의 석유제품 수출 비중은 40%를 상회한다.⁵¹⁾ 산업통산자원부가 발표한 2021년 상반기수출입동향에 따르면, 석유화학이 260억 7,000달러를 달성, 15대 주력 품목 중 상반기 수출 실적 1위를 달성했다.⁵²⁾ 반면 수입은 부탄, 나프타 등 일부 품

1tCO₂eq 기준 12만원의 탄소세율을 적용하므로 비슷한 규모이다.

- 49) 기획재정부위원회, 『교통·에너지·환경세법 전부개정법률안 검토보고』, 2021. 11., 22면.
- 50) “차기 정부, 이스라엘식 재벌정책 본받아야”, 한겨레 2021. 12. 8. 기사, <https://www.hani.co.kr/arti/economy/economygeneral/1022413.html#csidx500f21bb5af06049cd3ebb5941893df> (검색일 : 2021. 12. 17.).
- 51) 대한석유협회 홈페이지 통계자료실, “국별·석유제품별 수출(2020)”의 자료를 정리하면 아래와 같다.

<표 3> 우리나라 석유화학 제품(유류) 수출 비중

귀속연도	2017	2018	2019	2020	단위
수출량	511,560	535,686	522,869	468,977	천배럴
국내소비	718,092	723,188	727,841	690,025	천배럴
생산량	1,229,652	1,258,874	1,250,710	1,159,002	천배럴
수출비중	42%	43%	42%	40%	

http://petroleum.or.kr/ko/meterial/meterial1.php?ca_id=10107020&mode=read (검색일 : 2021. 12. 10.).

- 52) “석유화학, 역대 상반기 수출액 1위...수출시장서 가장 빛났다.”, 에너지신문 2021. 7. 1. 기사, <http://www.energy-news.co.kr/news/articleView.html?idxno=77276>

목에서 소량에 그치고 있다. 만약 수익성 악화 때문에 국내 정유사가 말레이시아 등 산유국이면서 정유시설이 부족한 동남아시아 국가로 모두 이전하게 되어 원유가 아닌 석유를 수입해야만 되는 현실이 된다면, 소비자 가격은 더 높아질 것이다. 과거 1970년대 제1, 2차 석유파동 때처럼 원유가격의 급격한 상승에 대한 완충효과를 잃어버릴 가능성도 있다. 국가 기간산업의 하나인 정유사업의 경쟁력 약화는 해외자원개발의 유인 효과 감소와 더불어 국내산업 기반 전체에 영향을 주므로 신중한 검토가 필요하다. 그러므로 징수 편의나 세수증대 목적으로 현재 탄소배출권 거래제 대상인 발전이나 정유부문에도 생산단계에서 탄소 배출량을 기준으로 탄소세를 일괄적으로 부과하는 것은 타당하지 않다.⁵³⁾ 유럽 국가들이 발전부문에는 탄소세를 부과하지 않는 것도 탄소배출권 거래 대상 배출원이고, 생산단계가 아닌 소비단계에서 과세하는 것이 효율적이기 때문⁵⁴⁾이다.

(검색일 : 2021. 12. 19.).

53) 우리나라는 1997년 채택된 교통의정서 체제하에서 의무감축국은 아니지만, 2008년에 저탄소 녹색성장 목표를 설정한 이후 자발적인 설정에 의해 온실가스 감축 계획을 제시하였다. 구체적으로 2015년에 온실가스 배출권거래제를 도입하여, 배출권거래제 제3차 계획기간인 2021년~2025년에 대한 할당계획을 설정한 상태이다. 이른바 탄소가격제(carbon pricing)는 기본적으로 탄소세나 배출권 거래제 모두 온실가스 배출에 대한 기회비용을 징수하여 그 배출을 억제한다는 아이디어이다(유종민, 앞의 책, 2면, 36면). 그러나 탄소세는 탄소배출권이 비할당된 부문(특히 건물과 수송)에 대한 보완적인 성격이 강하며, 현실적으로 대부분 국가의 탄소 감축목표 달성수단인 점에서 배출권거래제가 유지할 필요가 있으므로 탄소세의 과세대상은 비할당 부문에 한정될 필요가 있다.

54) 정재현, 앞의 글, 10면.

IV. 조세법 이론 및 징수상 문제점

장혜영 의원의 탄소세 법안은 기존의 「교통·에너지·환경세」의 과세대상을 추가한 것에 불과하므로 현행 법률 체계에서 문제가 될 정도의 흠결은 발견되지 않는다. 반면, 용혜인 의원의 법안 역시 「교통·에너지·환경세」를 기초로 하고 있음에도 기본소득 연구자들의 의견을 반영하면서 조세법적 기본 원리나 징수절차에서 몇 가지 문제점이 보인다. 따라서 이하에서는 용혜인 의원의 법안에서 발견되는 조세법적 문제를 서술하기로 한다.

1. 이중과세

우리나라 헌법에 이중과세 금지를 직접 규율하는 명문 규정이 없는 상황에서 헌법재판소가 말하는 이중과세의 개념은 명확하지 않다는 지적이 있다.⁵⁵⁾ 실제로 우리 헌법재판소는 이중과세금지 원칙에 반하므로 위헌이라는 논리를 전개하지 않고, 조세법률주의 혹은 실질과세원칙의 위배,⁵⁶⁾ 재산권 침해 등으로 인해 위헌이라는 식으로 한 단계를 더 거쳐서 이중과세가 헌법상 원칙과 배치되어 위헌이라는 결론에 도달한다.⁵⁷⁾ 그러나 헌법에 이중과

55) 김현동, “이중과세금지 원칙의 의미와 한계”, 『세무학연구』 제34권 제4호, 한국세무학회, 2017, 78면.

56) 헌법재판소 2006. 3. 30. 선고, 2003헌가11 결정(소수의견)에 따르면, “같은 입법권자가 같은 담세력에 세목을 달리하여 중복으로 과세요건을 정하는 것은 담세력이라는 경제적 실질에 상응하는 과세라고 볼 수 없다. 따라서 이중과세금지원칙은 조세공평주의와 실질과세원칙의 구체적인 심사와 판단을 돕는 파생원칙으로 봄이 상당하므로 그 헌법적 기초는 헌법 제11조 제1항에서 찾을 수 있다.”고 하였다.

57) 박준욱, “이중과세금지원칙의 적용과 그 조정방안”, 『조세와 법』 제4권, 서울시

세금지라는 명문 조항이 없다고 해서 헌법재판소가 위헌심사를 할 수 없는 것이 아니며, 헌법재판관들이 현행 세법이 헌법원칙이나 기본권을 침해하는지를 판단하는 근거로서 다른 헌법상 판단기준을 사용하지 못할 일도 아니다.⁵⁸⁾ 이중과세 개념이 법률로 직접 정의되지 않았더라도 얼마든지 귀납적으로 도출할 수 있기 때문이다.⁵⁹⁾ 따라서 헌법재판소가 현재까지 이중과세로 결론지은 사안들을 숙지하여 입법과정에서 이중과세가 되지 않게 주의할 필요가 있다.

가. 교통·에너지·환경세 존치

그런데 용혜인 의원이 발의한 탄소세 법안에서 세수 추계 근거와 더불어 탄소세를 도입하더라도 기존 교통·에너지·환경세를 존치하는 근거를 보면, 헌법재판소의 이중과세 판단 자체를 부정하겠다는 것이 아니다. 단지, 탄소세는 ‘탄소 중립이라는 명확하고 구체적인’ 목적에 할당된 조세이고 에너지에 대한 개별소비세는 ‘환경오염 방지라는 느슨하고 포괄적인’ 목적으

립대학교 법학연구소, 2011, 135면.

58) 이창희 교수는 조세법률주의라는 말 자체가 일본에서 만들어낸 것이고, 실제 독일에서도 법령에 구체적 근거가 없이 행정규칙이나 판례로 정하고 있으므로 명확성 원칙에 위반되면 수많은 독일 세법이 위헌에 해당할 것이라고 한다. 그러나 토론이 불필요한 당연한 원리로서 조세법률주의를 찾지 못했다는 의미일 뿐, 이 개념이 우리나라 헌법에 설 자리가 없다고는 말할 수 없다고 서술하고 있다 (이창희, 『세법강의』, 박영사, 2020, 19~21면). 같은 논리로 형식적인 헌법상의 조문이 부재하다는 이유로 여태까지 헌법재판소가 이중과세에 대한 위헌성을 판단해온 전례를 무시할 수 있는 것은 아니다.

59) 오문성, “귀납적 접근방법에 의한 이중과세 개념에 관한 소고”, 『회계연구』 제 22권 제1호, 2017, 103면, 113~115면; 헌법재판소가 이중과세로 결정한 사례들을 귀납적으로 분석한 결과 과세물건의 성격이 같고 납세의무자가 같은 경우, 납세의무자가 다르더라도 과세물건이 같아서 조세 정책적 고려로 이중과세가 된 경우, 실질과세원칙에 의하여 중간에 삽입된 거래가 다시 과세되는 경우로 크게 3가지로 분류할 수 있다.

로 규정하고 있어서 (과세목적이 다르므로) 위헌 가능성이 낮다고 주장한다.⁶⁰⁾ 하지만 과거 헌법재판소는 종합부동산세와 재산세와의 관계에서 과세목적이 달라도 과세대상은 같은 부동산이며, 이미 납부한 재산세를 종합부동산세를 산출할 때 세액공제를 해준다는 이유 때문에 이중과세가 아니라고 보았다.⁶¹⁾ 교통·에너지·환경세와 개별소비세의 과세목적이 다르다 하더라도 과세관청이 교통·에너지·환경세가 부과되는 휘발유와 경유에 개별소비세를 부과하지 않는 것⁶²⁾과 같은 이치이다. 기본소득 탄소세의 도입과 함께 기존 교통·에너지·환경세를 존치할 수 있는 근거가 과세목적이 다르다⁶³⁾는 이유만으로는 이중과세로 부터 자유로울 수 없는 것이다. 만약, 이중과세가 된다면 기존의 교통·에너지·환경세의 세수 부족분을 무시하고, 여전히 전 국민에게 매월 10만원씩 탄소 배당을 계속할 것인지도 고민해야 한다. 역으로 탄소 배당을 줄이게 되면, 기존에 주장한 대로 조세저항 방지를 비롯하여 탄소 배당 효과가 줄어드는 영향에 대해서도 구체적인 대응논리를 제시

60) 최기원, 앞의 글, 42면.

61) 헌법재판소 2008. 11. 13. 선고, 2006헌바112결정 ; 만약 세액공제를 하지 않았다면, 과세목적이 달라도 과세대상이 같으므로 이중과세라는 뜻이다.

62) 현재 교통·에너지·환경세의 과세대상(「교통·에너지·환경세법」 제2조)인 휘발유와 경유 및 이와 유사한 대체유류는 개별소비세법에서도 열거한 과세대상(개별소비세법 제1조 제2항 제4호)이기도 하다. 기본세율도 리터당 휘발유 475원, 경유 340원으로 동일하다. 하지만, 휘발유와 경유에 대하여 과세관청은 교통·에너지·환경세만 부과할 뿐 개별소비세를 부과하지 않고 있다. 조세특례제한법 제111조에서 정한 석유류에 대한 개별소비세 면제 대상도 아닌데, 과세관청이 개별소비세를 징수하지 않는 것은 같은 과세물품에 대하여 이중과세하는 것을 피하기 위해서다. 다만, 다른 법령에 같은 과세대상이 동시에 존재하는 이유는 한시적으로 제정된 교통·에너지·환경세법의 일몰기한이 계속해서 연장되었기 때문이다. 실제 연간 세수 징수액은 국세통계포털 > 국세통계조회 > 11-2. 개별소비세 신고현황 참조, <https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml> (검색일 : 2021. 12. 17.).

63) 두 세목 모두 탄소배출로 인한 오염을 줄이기 위한 목적으로 과세하는 것이므로 어느 것이 구체적이고 어느 것이 느슨한지에 대한 판단은 주관적일 뿐 입법목적이 다르다고 할 수 있는지도 의문이다.

하여야 할 것이다.

나. 소비행위에 따른 이중과세

법안 제2조 제2항에 의하면, 과세물품이 발전과 같은 에너지원이나 제조업, 건설업에서 원재료 또는 동력원으로 사용되거나 과세물품을 폐기하거나 폐기하는 데 원료로 사용되는 경우 등에 해당하면 중복으로 과세한다. 이 법안은 「교통·에너지·환경세법」을 기반으로 작성되었음에도 같은 법이나 개별소비세법과 같이 유류에 대하여 과세하는 세목에서는 볼 수 없는 특이한 조문이다. 이렇게 법안 조문이 작성된 것은 과세대상 중에 아스팔트가 있어서 그리고 후술하는 과세시기에 대한 이해 부족에서 기인한 것으로 보인다. 아스팔트는 정유공장에서 정제하면서 나온 부산물로 만든 석유화학제품의 일종이며 사용 후 재처리할 때는 온실가스를 배출하는 산업폐기물로 분류된다. 플라스틱과 같은 석유화학제품도 폐기하는 시점에 온실가스를 배출함에도 아스팔트만 과세대상에 넣은 것도 특이하지만, 제품의 반출시점에 폐기까지 고려하여 세율을 정하지 않고 사용하는 시점에 다시 중복해서 과세함으로써 불안정한 과세체계가 되었다. 위 법안이 만약 탄소라벨링 과세방식⁶⁴⁾을 염두에 둔 것이라면, 해당 처리 과정에서 추가로 발생하는 이산화탄소 발생량을 예측하여 과세하는 것이어야 한다. 즉, 부가가치세와 같이 각 처리 과정에 각각 납세의무자를 설정하고 신고와 납부를 하는 다단계 과세방식을 채택하는 것이 아니라면, 생산에서 폐기까지 발생 가능한 탄소 배출량을 미리 산정⁶⁵⁾하여 반출 시점에 일괄적으로 탄소세를 부과하여야 한다.

64) 탄소발자국(Carbon footprint)을 제품에 표시하여 원료의 채취에서부터 소재, 부품 및 제품의 생산과 판매를 위한 수송 및 유통의 전 과정에서 발생하는 탄소 배출량을 정량화하고 나아가 사용 및 추후 폐기물 처리에서 발생하는 탄소 배출량까지 계산하여 과세하는 방식을 말한다(유영성 외, 『기본소득 재원으로서 탄소세 도입방안』, 경기연구원, 2020, 4면).

65) 유영성 외, 위의 보고서, 4면(각주3).

2. 과세대상과 과세시기

가. 과세를 위한 필요행위와 온실가스 배출 조건

게다가 위 법안 제2조는 과세대상을 정하면서 “어느 하나에 사용되는 경우 온실가스를 배출하는 물품에 부과한다.”고 하여 법안 제4조에서 과세시기를 반출하는 시점으로 정한 것과 상충된다. 법안의 과세시기(법안 제4조)나 납세의무자(법안 제3조)의 조항을 살펴보면, 현행 개별소비세법이나 「교통·에너지·환경세법」이 과세시기와 납세의무자를 제조장에 반입하거나 가공, 반출하는 시기에 각각 그 행위를 하는 자로 정한 것과 같다.⁶⁶⁾ 그런데 법안 제2조는 해당 과세물품이 제조장에 반입되거나 반출되는 시점에 과세(법안 제4조)한다고 하면서도 소비행위를 과세대상으로 정하고 있어 반출되는 시점에 반출하는 자에게 납세의무(법안 제3조)를 부과하는 조문과도 충돌하고 과세시점의 차이를 발생시킬 수 있는 것이다. 설령 반출 전 생산시점에서 소비되어 온실가스를 배출하더라도 법안 제5조(제조 등으로 보는 경우)에서 명시한 바와 같이 제조장에서 반출한 것으로 간주하여 과세할 수 있다. 예를 들어, 정유회사나 발전소는 제품 또는 전력 생산을 위해 투입하는 단계에 개별소비세를 부과하므로 별도로 “사용하는 경우”라고 과세대상으로 정할 필요가 없다. 정유공장에서 제품을 수출할 때도 생산된 휘발유 등 제조장에서 반출되는 유류에 대해서만 영세율이 적용될 뿐 생산 공정에 투입된 연료(경유나 LPG)에 대해서는 세액공제하지 않아 세수일실이 발생하지 않기 때문이다. 따라서 용혜인 의원의 탄소세 법안이 반출시점에 과세하는 소비세 체계를 유지하려면, 현행 개별소비세법이나 「교통·에너지·환경세법」의 형식대로 과세대상에 대한 문구를 수정하여야 한다.

66) 개별소비세법 제3조, 제4조, 「교통·에너지·환경세법」 제3조, 제4조.

나. 위임입법

법안 제2조⁶⁷⁾ 제14호에는 과세대상을 “그 밖에 대통령령으로 정하는 물품”이라고 규정한다. 제1호부터 제13호까지는 휘발유 등 구체적인 석유제품 등에 대하여 명시하고 있지만, 그 밖에 대통령령으로 정하게 되면, 앞에서 규정한 것과 유사한 것으로 한정하지 않는다. 법안에서 정의하는 바와 같이 「저탄소 녹색성장 기본법」이 정한 온실가스란 이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 아산화질소(N₂O), 과불화탄소(PFCs), 수소불화탄소(HFCs), 육불화황(SF₆) 등을 의미한다. 온실가스를 배출하는 물품이라면 플라스틱에서부터 축산농기에서 발생하는 가축의 분뇨에 이르기까지 대통령령으로 정하여 과세할 수도 있는 것이다. 따라서 과세요건 중 하나인 과세대상을 대통령령에 포괄적으로 위임한 것이 되어 위헌 소지가 있다. 세법을 신설하면서 기본적인 검증조차 되지 않은 모습이다. 위 법안의 조문은 개별소비세법처럼 ‘앞의 각호와 유사한 것으로서’라고 분명히 언급할 필요가 있다.⁶⁸⁾

3. 과세표준과 세율

과세표준의 산정은 해당 과세물품의 대통령령으로 정하는 단위당 온실가스 배출량과 해당 수량을 곱한 금액으로 하고, 각 유종별로 배출되는 양을

67) 제2조(과세대상) ① 탄소세는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 물품이 제2항 각 호의 어느 하나에 사용되는 경우 온실가스(「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조 제9호에 따른 온실가스를 말한다. 이하 같다)를 배출하는 물품(이하 “과세물품”이라 한다)에 대하여 부과한다.

1. 휘발유 및 이와 유사한 대체유류
2. 경유 및 이와 유사한 대체유류
(중략)

14. 그 밖에 대통령령으로 정하는 물품

68) 개별소비세법 제1조 제2항 제6호(담배)의 경우 다목에서 “가목(담배사업법 제2조 제1호에 따른 담배를 말함)과 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 것”이라고 규정하고 있다.

대통령령으로 위임하고 있다.⁶⁹⁾ 서울은 1이산화탄소상당량톤(tCO₂ eq)당 8만원을 기본세율로 한다. 쉽게 풀이하면 탄소세의 과세표준(β) = 사용할 때 발생하는 과세물품 당 1 tCO₂ eq × 반출되는 과세물품 총량이며, 세액 = $\beta \times 8$ 만원이라고 할 수 있다. 같은 유종이라고 하더라도 법안 제2조 제2항의 각 해당 제품이 화력발전과 같은 에너지원으로 사용될 때와 제조공정 또는 가정용, 폐기될 때마다 온실가스가 발생하는 시점에 대통령령으로 정하는 배출량을 일일이 확인해서 과세한다는 것이다. 이는 앞에서 본 것과 같이 과세대상이 연료별로 소비되는 시점⁷⁰⁾에 이산화탄소 배출량이 다르게 발생할 수 있다는 점을 고려한 것으로 보인다.⁷¹⁾ 이러한 과세표준 산정방식은 먼저, 장혜영 의원의 탄소세 법안처럼 과세물품별 이산화탄소 배출량을 법률에서 규정하지 않고 대통령령으로 위임하게 되어 위임입법 문제가 발생한다. 다음으로, 소비방식에 따라 각각 다른 이산화탄소 배출량이 산출될 수 있어 예측 가능성을 저해하고, 조세회피의 수단으로 악용될 여지가 있다. 또한, 실무적으로 징수절차가 복잡해지는 것은 물론이고 납세협력비용의 증가도 우려된다.⁷²⁾

69) 제6조(과세표준) ① 탄소세의 과세표준은 다음 표에 따른 물품이 제2조 제2항의 각 해당 목별에 따라 사용되는 경우 해당 물품의 대통령령으로 정하는 1단위당 온실가스 배출량(제7조 제1항의 1이산화탄소상당량톤으로 환산한 것을 말한다. 이하 같다)과 해당 수량을 곱한 것으로 한다.

물 품	수 량
제3조 제1호의 납세의무자가 제조하여 반출하는 물품	제조장에서 반출하는 때의 수량
제3조 제2호의 납세의무자가 보세구역에서 반출하는 물품	수입신고할 때의 수량
제3조 제3호의 물품	해당 관세를 징수할 때의 수량

70) 연료의 소각 기술, 탄소저감장치의 설치 여부에 따라 이산화탄소 배출량에 차이가 발생할 수 있다.

71) 유영성 외, 앞의 보고서, 17면 ; 온실가스 프로토콜이 탄소배출원을 분류하는데, 관리 주체에 따라 연료 연소나 공정 중 배출량, 냉매 방출량 등을 합산하는 직접배출원, 전기나 스팀 사용량을 합산하는 간접배출원, 원료 및 보조연료 생산, 수송 및 유통, 폐기물 데이터를 합산하는 기타간접배출로 구분한다.

72) 경유를 소비할 때 자동차 배기가스 저감장치를 달지 않았을 경우와 비교해서 정확한 측정이 되는 것인지, 그리고 자동차 등 수송용과 단독주택이나 공동주

이렇듯 법률에 과세물품의 생산에서 폐기까지 이르는 과정의 탄소 배출량을 미리 산정하여 구체적인 과세표준을 정하지 않고 대통령령으로 위임하는 것은 기본소득 탄소세 법안이 조세법의 기본이론뿐만 아니라 입법 기술적으로도 더 보완할 필요가 있다는 것을 보여준다.

V. 결 론

탄소세는 지구온난화의 주범이 된 탄소배출을 획기적으로 줄이는 데 그 목적이 있다. 탄소배출권 거래제도와 탄소국경세라는 제도에 추가하여 탄소세까지 도입하는 이유는 화석연료를 최종 소비하는 국민 개개인에게 직접 부담을 주어 그 사용을 줄일 수 있다는 유인 효과 때문이다. 우리나라는 화석연료로 대표되는 유류 등의 소비에 대하여 오래전부터 일반 소비세인 개별소비세와 목적세인 교통·에너지·환경세 체제를 유지하고 있다. 이들 세목에 부가되어 징수하는 목적세인 교육세와 지방주행세까지 유류라는 단일 품목의 소비로 인해 징수되는 세수는 소득세와 부가가치세, 법인세의 다음을 차지할 정도로 큰 세원이다. 기름 한 방울 나지 않는 국가에서 유류의 소비로 인해 주요한 국가재정의 조달이 가능하다는 것은 물론이고, 장기적인 국가 발전을 위해 이에 대한 소비도 계속 줄여야만 하는 아이러니한 상황에 직면해 있다. 따라서 유류에 대한 소비세 과세체계는 현재 세계적으로 직면한 탈탄소 전략이라는 시대 흐름에 대응하기 위해 면밀하게 장기적 운용 방향을 수립해야만 한다. 교통시설 인프라 구축을 위해 1994년에 시행되어 2003년 이후 7차레나 일몰 시한이 연장된 교통·에너지·환경세와 유류에 대한 개별소비세를 탄소세로 통합 징수하여 적절하게 사용되어야 한다는

택의 구분에 따른 전력 및 난방설비 등의 차이에서 오는 배출량의 차이에 대하여 측정할 수 있을 것인지 분명하지 않다.

주장이 설득력을 얻고 있다.

그러나 기본소득 연구자들이 주장하는 바와 같이 탄소 배당의 재원으로 사용되는 기본소득 탄소세의 논리는 여러 가지 모순을 가지고 있다. 우선 탄소세는 국민에게 부담을 주는 방법으로 탄소배출을 줄이는 규제적 성격을 가진 조세이다. 그러나 무차별적으로 지급되는 탄소 배당은 탄소배출의 감소 노력에 역효과를 발생시킬 수 있다. 탄소 배당액이 탄소세만큼 늘어난 유류구입 비용으로 사용된다면, 단지 유가보조금과 같이 되어 그 소비의 감소를 기대하기 힘들 것이다. 국민의 조세저항을 막기 위해 탄소 배당을 할 것이 아니라 국민이 일정 기간 참고 견뎌낸다면 기대되는 미래의 청사진을 제시하여 설득하는 것이 타당하다. 즉, 2050년 이전에 저렴한 대체 에너지 또는 저감기술(CCUS)이 개발되어 탄소세의 부담으로부터 충분히 자유로워질 수 있다는 기대를 할 수 있어야 한다. 따라서 탄소세 세수의 지출은 시간과 비용이 많이 소요되는 재생에너지원 확대와 수소 및 전기충전소 확충, 에너지 효율 향상을 위한 기술개발과 인프라 구축에 우선 사용되어야 한다. 탄소배출의 감소 효과와 아울러 국내 관련 산업의 대외경쟁력 제고를 위해서는 당근과 채찍 전략으로 대응해야 할 것이다. 탄소세 부과에 앞서 산업 분야에서 탄소배출권거래제의 실효성 확보가 필요한 것도 이러한 이유이다.

탄소세가 규제적 성격을 유지하기 위해서는 필연적으로 탄소배출 제품의 소비에 부과할 수밖에 없으므로 소비세가 가지는 역진성 문제와 물가상승으로 사회 전반에 미치는 영향을 충분히 심사숙고하여야 한다. 그러나 기본소득 연구자들은 탄소 배당이 발생시키는 물가상승 등 경제적 영향에 대해 세부적이고 객관적인 연구에 힘쓰지 않고, 정치적인 수단으로써 탄소세 도입을 추진한다는 인상을 지을 수 없다. 이들이 우수 사례로 꼽는 스위스의 탄소 배당이 탄소배출을 감소시켰다는 합리적 근거가 제시되지 않았고, 스위스의 탄소세가 유럽 내에서도 객관적인 비교 대상이 될 수 없다는 사실도 확인되었다. 또한, 스위스 국민들도 탄소세 과세대상을 확대하려는 정부의 시도를 국민투표로 부결시켰다는 점을 주목해야 한다. 탄소세가 탄소 배출

량 감소라는 목적에서 벗어나 단지 기본소득 재원 마련에 더 관심이 있다는 의심에서 벗어나려면, 탄소 배당이 가져오는 탄소 감소 및 소득재분배 효과에 대한 객관적이고 합리적인 데이터들을 신뢰성 있는 전문 학술지를 통해 충분히 입증하여야 할 것이다.

새로운 세목이 창설될 경우 징수절차의 타당성과 효율성 등에 대해서도 입법단계에서부터 반드시 심도 있는 논의가 필요하다. 용혜인 의원의 법안은 조세법 이론에서 이중과세나 위임입법 문제를 가지고 있을 뿐만 아니라 과세대상과 과세시기에서 징수 절차상 조문 간의 충돌이 발생한다. 탄소배출을 줄이기 위한 다양한 방법 중에서 그동안 기본소득 연구자들이 제시한 획기적인 방법은 조세법 영역에서도 일정 부분 검토할 필요가 있다는 점에는 의심의 여지가 없다. 그런 의미에서 기본소득 탄소세가 앞으로 본문에서 언급한 반박 근거들에 대하여 합리적인 대응 논리를 개발하고 납득할 수 있는 검증 가능한 객관적 연구결과를 제시하기를 희망한다.

參 考 文 獻

1. 국내 문헌

- 국회기후변화포럼, 『교통·에너지·환경세법 전부개정법률안 비용추계서』, 2021. 9. 14.
- _____, 『에너지세제 현황과 쟁점별 효과 분석』, 2019. 11.
- _____, 『탄소세 도입! 준비현황과 주요쟁점은』, 국회토론회 발표자료, 2021. 11. 30.
- 국회예산정책처, 『탄소세의 배당에 관한 법률안 비용추계서』, 2021. 3. 25.
- 기본소득당 보도자료, “용혜인 의원, ‘기본소득 탄소세법’ 대표발의”, 2021. 3. 11.
- 기획재정위원회, 『교통·에너지·환경세법 전부개정법률안 검토보고』, 2021. 11.
- 김승래, “탄소세 도입방안의 파급효과 및 성과 분석 — 과세대상 범위의 비교를 중심으로 —” 『재정정책논집』 제23집 제3호, 한국재정정책학회, 2021.
- 김현동, “이중과세금지 원칙의 의미와 한계”, 『세무학연구』 제34권 제4호, 한국세무학회, 2017.
- 대한민국정부, 『지속가능한 녹색사회 실현을 위한 대한민국 2050 탄소중립 전략』, 2020.
- 박준욱, “이중과세금지원칙의 적용과 그 조정방안”, 『조세와 법』 제4권, 서울시립대학교 법학연구소, 2011.
- 산업통상부 보도자료, “산업부 2차관 — 에너지 얼라이언스 CEO 탄소중립 간담회 개최”, 2021. 9. 28.
- 심성은, “노란 조기 시위의 동인과 특징에 대한 고찰”, 『의정연구』 제25권 제1호, 한국의회발전연구회, 2019.
- 오문성, “귀납적 접근방법에 의한 이중과세 개념에 관한 소고”, 『회계연구』 제22권 제1호, 2017.
- 유영성 외, 『기본소득 재원으로서 탄소세 도입방안』, 경기연구원, 2020.
- 유종민, 『탄소권 부과대상 및 최적세율에 대한 정책연구 — 배출권 시장과의 연계를 중심으로 —』, 한국조세재정연구원, 2021.

- 이동규·김승래, “에너지세제의 분배효과 분석: 수송용 및 가정용 연료를 중심으로”, 『재정학연구』 제11권 제2호, 한국재정학회, 2018.
- 이재원·김우현, “우리나라 탄소세 부과가 가계에 미치는 분배효과”, 『2021년 재정패널 학술대회 자료집』, 한국조세재정연구원, 2021. 11. 12.
- 이창희, 『세법강의』, 박영사, 2020.
- 정의당(국회의원 장혜영) 보도자료, “장혜영, 탄소중립과 정의로운 전환을 위한 ‘탄소세법’ 발의”, 2021. 7. 12.
- 조해경, “탄소 배당 연계 탄소세 도입의 필요성 및 기본 방향”, 『Alternative Issue Paper』 No.14, 정치경제연구소 대안, 2020. 11. 10.
- 최막중·정이레, “소득수준과 주택특성에 따른 난방에너지 소비의 역진적 인과구조”, 『국토계획』 제53권 제6호, 대한국토·토지학회, 2018.
- 한국조세정책학회, 『탄소중립 2050, 세제상 대응은?』, 제20차 세미나 자료집, 2021. 12.
- 한희진·안상욱, “기후변화 정책과 이해충돌: 프랑스 사례를 중심으로”, 『유럽연구』 제39권 제1호, 한국유럽학회, 2021.
- 행정안전부, 『2021 지방세 통계연감』, 2021.
- 헌법재판소 2006. 3. 30. 선고, 2003헌가11 결정.
- 헌법재판소 2008. 11. 13. 선고, 2006헌바112 결정.

2. 국외 문헌

- European Commission, *Fossil CO2 and GHG emissions of all world countries*, 2019.
- European Commission, *Renewable Energy Progress Report*, COM(2020) 952 final, 2020.

<Abstract>

A Study on Taxation logic and Feasibility of Basic income Carbon tax

Kim, Shineon*

The purpose of the carbon tax is to significantly reduce carbon emissions, which have been the main cause of global warming. In addition to the carbon emission trading system(Emissions Trading System, ETS) and the carbon border tax system, the reason for introducing the carbon tax is that it directly imposes a burden on the individual people who ultimately consume fossil fuels and can reduce their use. However, as basic income researchers argue, the logic of the basic income carbon tax used to finance carbon dividends has some contradictions. First, the carbon tax is a tax that has a regulatory nature to reduce carbon emissions through a method that burdens the people. However, indiscriminate carbon dividends can be counterproductive to efforts to reduce carbon emissions. In addition, instead of paying carbon dividends to prevent tax resistance, government must let people expect that cheap alternative energy or reduction technology(CCUS) would be developed before 2050 which is able to let them sufficiently free from the burden of carbon tax. Therefore, carbon tax spending should be prioritized for expanding time-consuming and costly renewable energy support such as expanding hydrogen and electricity charging stations and developing technologies and building infrastructure to improve energy efficiency.

Since the carbon tax inevitably imposes on the consumption of carbon-emitting products in order to maintain its regulatory character, the regressive problem of the consumption tax and the impact of rising prices on society as a whole should be thoroughly examined. However, basic income researchers have not provided reasonable evidence that the Switzerland carbon dividend, which is cited as a best practice by them can reduce carbon emissions. The Switzerland'case is not only able to be an objective comparison even within Europe but the effect on tax resistance was not also verified.

* Certified Tax Attorney, Ph. D. in Korea, Attorney at law in Illinois, U.S.

When a new tax item is created, it is necessary to discuss the validity and efficiency of the collection procedure from the legislative debate stage. Currently, the basic income carbon tax bill not only has some parts to be reconsidered in tax law theory such as double taxation and delegation legislation issues, but also conflicts with the taxable provisions in the collection procedure at the time of taxation. There is no doubt that the groundbreaking methods presented by basic income researchers have helped to some extent to gain public attention to decrease carbon emission. However, they must convince people based on more rational and verified data that show the basic income-type carbon tax can reduce not only carbon emissions but also regressive problems including tax resistance.

▶ **Key Words** : carbon tax, carbon dividend, tax resistance, regression, basic income.