중국의 녹색세제 현황과 탄소세 도입 논의

1. 녹색세제의 도입배경과 개념

가. 녹색세제의 도입배경

- 중국은 개혁개방이래로 빠른 경제발전을 주도하면서 국제적으로 많은 환경오염과 자원 부족 문제를 일으켰으며 장차 지속가능한 발전을 위하여 저탄소 녹색성장을 추구하고 있음. 이에 따라 녹색세제 개혁의 필요성이 높아지고 있음.

나. 녹색세제의 개념

- 녹색세제는 환경관련 세원에 강제적이고 대가성 없이 부과하는 조세이며 국제적으로 환경 세제라고도 불림.
- 환경오염을 야기하는 재화, 서비스에는 세금을 부과하고, 친환경적인 세원에는 조세를 경감하여 경제적 효율성을 높이는 수단임.
- 목적은 외부성의 내부화, 세원확보를 위한 자원조달, 그리고 저소득층의 세부담 배분 및 예산지원 등임.

다. 녹색세제의 이론근거

- 외부효과이론 : 적절한 환경세는 오염배출 단위당 사회적 한계피해비용의 마이너스 외부성을 내부화할 수 있음.
- 공공재이론 : 천연자원과 환경자원은 공공재라는 인식에서 출발한 것으로 공유지의 비극¹⁾을 예로 들 수 있음.
- 지속가능한 발전이론 : 과거 신고전파 성장모형에 입각한 “경제성장과 환경보전이 서로 충돌한다”는 전통적 인식은 최근의 내생적 성장모형에 의해 “경제성장과 환경보전이 조화될 수 있다”는 견해로 바뀌고 있음.

2. 중국 녹색세제 현황

- 현재 중국의 녹색세제는 에너지절약 정책과 환경보호 정책 2가지로 구분하여 실시하고 있음.
- 에너지절약 정책의 요금정책으로는 광산 사용료(矿区使用费)·광산 자원보상비(矿产资源补偿费)·광업권 유상사용료(矿业权有偿使用费) 등이 있으며, 징수정책으로는 에너지세(资源税)·도시 및 향진토지사용세(城镇土地使用税) 및 경지점용세(耕地占用税)·소비세(消费税)·부가가치세(增值税)·수출환급세(出口退税) 및 관세(关税) 등이 있음.
- 환경보호 정책의 요금정책으로 오염물질 배출사용료·오염수 처리비용이 있고 징수정책으로는 ① 환경보호설비투자정책, ② 오염방지 및 환경보호정책, ③ 환경보호사업 지원정책이 있음.

가. 에너지 절약 정책

1) 지하자원, 초원의 공기, 호수의 물고기 등을 시장의 기능에 맡겨두면 자원을 남용하여 고갈될 위험이 있으므로, 국가의 개입이 필요함.

- 1) 에너지세 : 1984년부터 원유, 천연가스, 석탄에 부과되기 시작한 세금으로 1994년부터는 소금세를 비롯하여 흑색광물, 유색광물, 비금속광물 등에서도 에너지세가 부과됨.
- 2) 도시 및 향진 토지사용세와 경지 점용세 : 토지사용세는 1998년 11월부터 징수하기 시작하여 2007년 1월 1일에 세율을 높였고, 경지 점용세는 1987년부터 징수하기 시작하여 2008년 1월 1일에 평균 4배를 높임.
- 3) 소비세 : 소비세는 1994년 세제개혁 시 새로 지정되었으며, 2006년 4월 1일에 크게 조정되어 일반적인 유류세도 포함됨.
 - 2008년 9월 1일부터 배기량 3-4리터인 자동차는 기존의 15%에서 25%로, 4리터 이상인 자동차는 기존의 20%에서 40%로 세율을 높였음.
 - 배기량이 1리터 이하인 자동차의 세율은 기존의 3%에서 1%로 인하함.
 - 2009년 1월 1일에 유류소비세를 리터당 기존의 0.2위안에서 1위안으로, 디젤유는 리터당 기존의 0.1위안에서 0.8위안으로 높임.
- 4) 부가가치세
 - 2001년 1월 1일부터 바이오에너지의 부가가치세는 환급되고 풍력발전의 부가가치세는 50% 환급됨.
 - 2001년 5월 1일부터 폐기물 재활용업체는 부가가치세를 면제해 주고 생산기업이 재활용 폐기물을 사용할 시 10%정도를 감면해 주고 있음.
 - 2005년부터 국가가 지정한 4개 기업이 생산하는 변성연료 에탄올에 한하여 세금환급을 실시하고 있음.

- 2006년 1월 1일부터 황허 샤오랑디(黄河小浪底) 댐 프로젝트에 의한 전력을 이용하여 생산한 상품의 부가가치세가 8%를 초과할 시, 초과분을 환급하고 있음.

□ 5) 수출환급세 및 관세

- 2004년 수출 환급세 개혁이후에 일부 양고일자(两高一资: 고에너지 소모·고오염·자원소모형) 제품에 대한 수출환급정책을 철폐하고, 동니켈합금주철코크스·점결탄에 대한 수출 환급세를 5% 인하함.

나. 환경보호정책

□ 1) 환경보호와 관련된 제품에 대한 투자를 적극 지원하고 있음.

- 1999년에 지정된 [기술개조국산설비투자 이중과세방지 기업소득세임시방법²⁾]에 의해 국산설비투자의 40%에 한하여 전년도 대비 증가한 기업소득세를 환급받을 수 있음.
- 2008년 1월 1일부터 실시되는 기업 소득세법[企业所得税法]에 의하면 환경에 관련된 설비 중 투자액의 10%에 한하여 면세할 수 있으며 당해 연도에 면세되지 않을 경우 향후 5년 안에 면세될 수 있음.

□ 2) 오염방지, 환경기술이전을 위한 세제정책을 실시하고 있음.

- 1999년 1월 1일부터 납을 첨가한 가솔린에 높은 세율을 부과하고 납을 첨가하지 않은 가솔린에는 원래의 세율을 부과하기로 결정함.
- 국가환경총국은 오존층 파괴물질생산기업을 장차 도태시키고 오존층 파괴물질에 관한 몬트리얼 규약³⁾에 관련된 기금에 대한 기업소득세를 면세시켜 줌.

2) 技术改造国产设备投资抵免企业所得税暂行办法

3) 关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书

□ 3) 환경보호사업을 지원하는 세제정책을 실시하고 있음.

- 환경보호를 목적으로 하는 토지, 차량 등에 한하여 토지사용세, 차량 이용세 등을 면세 시켜 주고 있음.

3. 녹색세제의 문제점

□ 중국의 녹색세제는 기존 세제에서 추가된 것으로 아직 완전한 의미의 녹색세제라고 볼 수 없음.

- 예를 들면 석탄사용세, 석탄세, 천연가스세 등의 에너지세는 합리적인 자원배분이나 효율적인 소비가 아닌, 수익을 고려해서 징수하는 것임.

- 환경보호를 목적으로 하는 세금이 부족하며 환경보호나 오염물질에 대한 특정한 세금이 없고 주로 부가가치세, 소비세, 소득세 감면에만 집중되어 있음.

□ 녹색세 징수정책이 불완전함.

- 녹색세제에 대한 과학적인 분석이 부족하며 오염배출에 대한 종류가 제한적이고 징수기준이 매우 낮음.

- 정부는 환경세가 시장의 가격에 미치는 영향을 우려하고 있으며 1999년 10월에 중국환경화학원은 재정부, 국가세무총국, 북경시 재정국에 [환경세 정책 설립에 관한 연구보고서]⁴⁾를 제출하고 환경세 실시방안을 제안했으나 지연되고 있음.

- 실제 실행될 경우 기술적인 문제, 관리체제, 산업구조 조정에 대한 압력 등의 문제점이 다수 발생할 수 있음.

□ 녹색세제에 대한 기업의 자발적인 참여가 부족함.

4) 有关建立环境税的政策研究报告

- 경제성장을 위해서는 환경보호를 포기해야 한다는 인식이 중국 녹색세제 실시를 방해하고 있음.
- 정부 각 부문의 자기이익 우선으로 인한 폐해가 나타나고 있으며 지방이기주의에 의한 간섭도 많음.

4. 녹색세제 전망

- 현재 세금체제에서 녹색세제로의 개혁은 상당한 시간이 걸릴 것임.
 - 환경보호세에 대한 합의가 쉽지 않을 것으로 예상됨. 토지사용세, 토지부가가치세, 경지점용세등 각종세금으로 인하여 상대적으로 독립적이고 일관된 세금체제로의 합의가 어려움.
 - 에너지세의 경우, 세금의 범위를 확대하고 세율을 높여 완전한 세금체제가 되도록 노력해야 함.
 - 토지세는 에너지세와 통합해야 함.
 - 예를 들어, 경지점용세, 도시 토지사용세, 토지 부가가치세는 각각 농업용 경지보호, 합리적인 토지사용, 투기억제를 목적으로 하고 있는데, 3가지 세금의 목적이 중복되기 때문에 에너지세에 통합시켜야 함.
- 녹색세제 종류를 증가시키고 오염세를 확대시키고, 환경세를 새로 지정하여 조세정책의 패러다임을 노동소득에서 환경보호 중심으로 전환시킬 수 있음.
 - 세무총국, 중국사회과학원, 재정부 재정과학연구소는 2005년 환경세에 관한 3가지 방안을 제출함.
 - 첫 번째 방안은 일반 환경세(一般环境税), 직접 오염세(直接污染税), 오염 제품세(污染产

品稅)를 분리하여 환경세를 완전하게 독립시키는 것임.

- 두 번째 방안은 환경세를 소비세, 에너지세하의 세부 항목으로 개편하여 환경세의 작용을 가능하게 함.
- 세 번째 방안은 자원세와 소비세의 징수범위를 확대하여 오염생산자의 생산과 소비행위에 영향을 미치도록 하는 것임.
- 이 중 첫 번째 방안이 가장 선호되며 그 이유로는 △ 녹색세제 실시에 도움이 되며, △ 국제적인 추세에 따라 국제적인 협력이 용이하고, △ 독립적인 세금형태가 기존 세수와 문제를 일으키거나 중복될 가능성이 적기 때문임.

□ 감세, 면세, 환급 등의 방법으로 녹색세제 우대정책을 다원화해야 함.

- 녹색세 도입으로 따른 수입으로 기업의 각종 부담금을 감면함으로써 전체적으로는 세수가 늘지 않는 방식(세수중립성)으로 기업들의 반발을 최소화하고 정책의 수용성을 제고하려는 노력이 선행되어야 함
- 법인세 인하와 소득세 감면 등 사전적 충격완화와 함께 단계적으로 부담을 높여가는 점진주의가 요구됨.
- 녹색 조세 및 환경에 대한 인식을 높이고, 이해 관계자들을 설득하고 필요한 제도를 보완하는 등의 노력이 필요함.

□ 중국의 녹색세제 구상방안으로는 크게 환경오염세, 자원보호세, 소비세로 구분될 것으로 보임.

- 환경오염세(環境污染稅)로는 대기오염세(大氣污染稅), 수질오염세(水污染稅), 고체폐기물세(固定廢物污染稅), 쓰레기세(垃圾稅), 소음세(噪音稅), 휘발유세(燃油稅) 등이 있음.

- 자원보호세(资源保护税)로는 토지자원세(土地资源税), 수자원세(水资源税), 산림자원세(森林资源税), 기타자원세(其他资源税) 등이 있음
- 소비세는 오염물질을 배출하는 행위에 대해 과세하는 것으로 소형차, 스쿠터 등에 부과하는 세금이나 일회용 상품에 대해 부과하는 세금 등을 가리킴.

5. 탄소세 도입 논의

- 탄소세 실시가 중국 녹색세제로의 개혁을 촉진하는 계기로 작용할 가능성이 큼.
 - 1994년 전면적인 세계개혁이래 15년 동안 소비세, 기업소득세, 부가가치세 등 부분적인 세제변화는 있었지만, 장차 저탄소경제를 위해 녹색세제의 개편이 필요한 실정에서 탄소세가 중요한 동력으로 작용할 수 있음.
 - 국가발전개혁위원회 에너지연구소와 국무원 발전연구센터는 9월 22일 [2050년 중국 에너지 및 탄소배출량 보고서⁵⁾]를 발표하고 로드맵을 제시함.
- 탄소세 실시는 긍정적인 이익을 가져올 것임.
 - 탄소세가 중국의 국제경쟁력을 떨어뜨리고 GDP생산의 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 지적이 있지만, EU 국가들의 경우 탄소세 실시 이후 환경보호와 경제성장의 목표를 전부 달성하였음.
 - 중국의 모의실험결과를 살펴보면, 단기적으로 생산원가를 상승시켜 일부기업의 생산이 저하되고 실업률이 증가할 수 있으나, 중장기적인 측면으로 보면 경제성장의 안정에 크게 기여할 것임.
 - 탄소세 징수는 환경경제 정책의 중요한 도구이며 온실가스 배출량의 감소를 가져올 수

5) 2050中国能源和碳排放报告

있음.

- 스웨덴의 경우, 1990년부터 2006년까지 온실가스 배출량이 9%가 감소했으며 동기간의 GDP는 44%가 증가했음. 만약 세율을 1990년 수준으로 유지했다면 스웨덴의 온실가스 배출량은 현재보다 20%가 증가했을 것이라는 연구도 있었음.
- [기후변화에 대응한 중국의 탄소세 정책연구]⁶⁾에 의하면 2030년 탄소세 세율을 200위안/톤을 적용하면 탄소세를 징수하지 않을 경우에 비해 20%이상의 에너지를 절약할 수 있음.
- 50위안/톤의 세율을 적용할 시 2030년 중국 탄소배출은 18.6% 절감할 수 있으며, 200위안/톤의 세율 적용 시 2030년 중국 GDP에 미치는 영향은 0.3%이내임.

□ 현재 탄소세 실시 방안들이 연구되고 있음.

- 현재 고려하는 방안은 크게 세 가지로, ① 환경보호세안에 탄소세를 포함 ② 유류세개혁에 포함하여 소비세의 일종으로 포함 ③ 에너지세에 포함하여 탄소함유량에 따라서 다른 세율을 적용하는 방법임.
- 중국 재정부의 보고서인 [중국의 탄소세징수 문제연구]⁷⁾는 5년 안에 탄소세 징수를 고려하는 것으로 결론내림.
- 미국이 탄소세를 실시하게 되면 중국도 바로 탄소세를 실시할 것이라고 전망도 있으며, 미국이 탄소무역보호주의나 탄소무역차별주의에 입각하여 탄소세를 무역장벽으로 사용할 가능성이 있다는 지적도 있음.

6) 应对气候变化的中国碳税政策研究

7) 中国开征碳税问题研究

〈참고자료〉

经济研究参考, 2009/10/6, 中国绿色税收研究

中国经济时报, 2009/11/9, 以税制绿化和碳税开启新一轮中国环境税制改革

21世纪经济报道, 2009/9/24, 碳税路线图: 五年内或可开征

21世纪经济报道, 2009/9/23, 发改委能源所报告建议开征碳税

(자료 정리: 문익준 / 칭화대학교 경제관리학원 박사과정)