

## 신재생에너지에 대한 세제지원의 현황 및 개선방안 연구\*

A study on the status and improvement of supporting tax  
incentives for New renewable energy

이 중 교\*\*  
Lee, Joong-Kyo

### 목 차

- I. 서론
- II. 우리나라의 신재생에너지 법제
- III. 우리나라 및 EU 회원국의 신재생에너지 세제지원 현황
- IV. 신재생에너지에 대한 세제지원의 문제점 및 개선방안
- V. 결론

### 국문초록

인류의 공통과제인 온실가스의 효과적 감축을 위해서는 온실가스 목표제와 같은 직접적 규제, 온실가스 배출권거래제와 같은 시장원리의 도입 등과 더불어 친환경적인 신재생에너지의 보급을 확대하는 것이 필요하다. 우리나라도 신재생에너지의 보급에 힘을 기울여 신재생에너지 보급률이 계속 상승하고 있으나, OECD 국가들과 비교하면 아직 낮은 수준을 보이고 있다.

논문접수일 : 2014.02.14

심사완료일 : 2014.03.03

게재확정일 : 2014.03.05

\* 이 논문은 2013년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 기초연구사업임(NRF-2013S1A3A2054969).

\*\* 연세대학교 법학전문대학원 교수

정부는 제2차 에너지기본계획에서 2035년까지 신재생에너지의 비중을 11%까지 높이기로 목표를 정하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 발전차액지원제도(FIT), 신재생에너지 이용의무화제도(RPS), 재정지원, 금융지원, 세제지원 등의 각종 정책을 적절하게 활용하는 것이 요구된다. 그 중 세제지원의 경우 다음과 같은 사항들에 대한 고려가 필요하다.

첫째, 신재생에너지에 대한 세제지원을 일몰기간을 설정하여 한시적으로 운용하는 것은 타당하나, 제도의 불안정성을 줄이고 지원의 효과를 높이기 위하여는 2년 내지 3년의 짧은 일몰기간을 설정하는 것보다 5년 이상의 다소 긴 일몰기간을 설정하는 것이 요구된다.

둘째, 신재생에너지의 보급과 지방재정 건전화의 문제를 조화시키기 위하여 신재생에너지시설에 대한 지방세 감면, 비과세를 인정하되, 그로 인해 감소하는 지방세수를 국가가 보전하는 것이 타당하다.

셋째, 신재생에너지산업이 안정적인 성장기반을 구축할 때까지 신재생에너지 이용의무화제도(RPS, Renewable Portfolio Standards)와 세제지원의 정책조합보다 발전차액지원제도(FIT, Feed-in Tariff)와 세제지원의 정책조합을 채택하는 것이 타당하다. 나아가 신재생에너지산업에 대한 지원을 강화하기 위하여 FIT, RPS와 세제지원의 정책조합을 사용하는 것도 고려할 가치가 있다.

넷째, 화석연료와 신재생에너지는 대체관계에 있으므로 신재생에너지에 대한 지원효과를 높이기 위하여 신재생에너지의 사용을 촉진하는 세제를 정비할 때 화석연료의 사용을 억제하는 세제의 개편을 동시에 추진할 필요가 있다.

주제어 : 신재생에너지, 발전차액지원제도, 이용의무화제도, 세제지원, 세액공제

## 1. 서론

전세계적으로 지구 온난화로 인한 기상이변이 속출함에 따라 이산화탄소 등 온실가스의 감축은 인류의 생존은 물론 국가의 경쟁력 강화를 위하여 거스를 수 없는 대세가 되었다. 세계는 유엔(UN)을 중심으로 온실가스의 효과적인 감

축을 위한 공동노력을 기울이고 있고, 개별국가들은 온실가스 감축목표를 달성하기 위한 각종 정책을 시행하고 있다. 우리나라는 교토의정서(Kyoto protocol) 의무감축국은 아니지만 기후변화에 적극적으로 대응하기 위하여 2020년까지 배출전망치 대비 30%의 온실가스를 감축하기로 목표를 정하고<sup>1)</sup> 2015년부터는 배출권거래제를 시행할 예정이다.

온실가스를 효과적으로 감축하기 위해서는 온실가스 목표제와 같은 직접적 규제, 온실가스 배출권거래제와 같은 시장원리의 도입 등과 더불어 석유, 석탄 등 화석연료에 대한 의존을 줄이고 태양광, 풍력 등 신재생에너지의 보급을 확대하는 것이 필요하다. 선진국들은 이미 신재생에너지의 중요성을 인식하고 신재생에너지산업을 적극적으로 육성하고 있다. 특히 EU는 2009. 6. 25. “재생에너지 사용 및 촉진에 관한 지침(Directive 2009/28/EC)(이하 ‘재생에너지 지침’이라 한다)”을 발효시켜 2020년까지 재생에너지의 비중을 20%로 높인다는 목표를 정하였다.<sup>2)</sup> 우리나라도 신재생에너지의 보급에 힘을 기울여 신재생에너지 보급률이 계속 상승하고 있고, 신재생에너지산업의 매출액도 증가하고 있으며<sup>3)</sup> 신재생에너지의 발전단가는 하락하고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 전체 재생에너지 발전량의 80%를 폐기물, 수력이 차지하고 있으며<sup>5)</sup> 2011년 기준 재생에너지 보급율은 0.7%에 불과하여 OECD 평균인 8.2%보다 상당히 낮은 수준을 보이고 있다.<sup>6)</sup>

1) 저탄소 녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항

2) EU 지침(Directive)은 모든 회원국에 대하여 그 지침이 달성하려고 하는 목표와 관련해서 구속력을 가진다(박종수, 「유럽연합(EU)의 부가가치세 법제에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2002, 53면).

3) 1차 에너지 총 공급량 중 태양광, 풍력 등 11개 분야 신재생에너지의 비중을 의미하는 신재생에너지 보급률은 2007년 2.37%였는데 2012년 3.17%가 되었고, 태양광, 풍력 등 6개 분야의 제조업을 대상으로 하는 신재생에너지산업의 매출액은 2007년 1조 2,490억원이었으나 2011년 9조 8,540억원이 되었다(통계청, 「2013 녹색성장지표 작성결과」, 2013, 3~6면).

4) 발전단가는 풍력이 2010년 200달러/MWh에서 2012년 100달러/MWh로, 태양광이 2010년 315달러/MWh에서 2012년 166달러/MWh로 하락하였다(산업통상자원부, 「제2차 에너지기본계획」, 2014, 15면).

5) 산업통상자원부, 전계자료, 103면.

6) 1차 에너지 공급 중 재생에너지의 비중을 의미하는 재생에너지 보급률은 아이슬란드 84.4%, 노르웨이 40.1%, 덴마크 23.4%로 높은 수준을 보였으며, 독일 11.3%, 미국 6.1%, 일본 3.4%로서 우리나라는 비교국가 33개국 중 최하위를 차지하였다(통계청, 전계자료, 16면).

이에 정부는 2014년부터 2035년까지를 대상기간으로 하는 제2차 에너지기본 계획에서 2035년까지 신재생에너지의 비중을 11%까지 높이고 폐기물 중심에서 벗어나 태양광, 풍력 등 자연에너지원 보급을 확대하기로 하였다.<sup>7)</sup> 이러한 목표를 달성하기 위해서는 발전차액지원제도(FIT, Feed-in Tariff), 신재생에너지 이용의무화제도(RPS, Renewable Portfolio Standards), 재정지원, 금융지원, 세제지원 등의 정책이 필요하다. 신재생에너지가 화석연료와 비교하여 아직 가격경쟁력을 갖추지 못하고 있으므로 시장기능에만 맡겨놓을 수 없고, 신재생에너지가 독자적인 경쟁력을 확보할 때까지는 정책지원이 필요한 것이다.

이 글은 신재생에너지의 보급을 확대하기 위한 여러 정책 중 세제지원에 관한 문제를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 먼저 저탄소 녹색성장 기본법(이하 “녹색성장법”이라 한다), 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법(이하 “신재생에너지법”이라 한다)<sup>8)</sup>을 중심으로 우리나라의 신재생에너지 법제를 검토하고(Ⅱ장) 우리나라 및 EU 회원국의 신재생에너지 세제지원 현황을 살펴본 후(Ⅲ장) 신재생에너지에 대한 세제지원의 문제점 및 개선방안을 도출하고(Ⅳ장) 이상의 논의를 정리하면서 결론을 맺었다(Ⅴ장).

## Ⅱ. 우리나라의 신재생에너지 법제

### 1. 신재생에너지의 의의 및 필요성

#### 가. 신재생에너지의 의의

EU의 재생에너지 지침에 의하면 재생에너지(Energy from renewable sources)

7) 2차 에너지기본계획상 재생에너지원별 보급목표는 태양광 14.1%, 태양열 7.9%, 풍력 18.2%, 지열 8.5%, 폐기물 29.2%, 바이오 17.9%, 수력 2.9%, 해양 1.3% 등이다(산업통상자원부, 통계자료, 103~105면).

8) 1987. 12. 4. 대체에너지개발촉진법이 제정되었는데, 1997. 12. 13. 대체에너지 개발 및 이용·보급촉진법으로, 2004. 12. 31. 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법으로 각 법률 명칭이 바뀌었다.

는 재생가능한 비화석연료, 즉 바람, 태양, 열유동, 지열, 열수, 조력, 수력, 바이오매스(biomass), 매립지가스, 폐기물, 생물가스로부터 발생하는 에너지를 의미한다(Article 2 definitions (a)).

우리나라의 경우 신재생에너지법에서 신에너지와 재생에너지를 별도로 개념규정하고 있다. 먼저 신에너지란 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 수소·산소 등의 화학 반응을 통하여 전기 또는 열을 이용하는 에너지로서 수소에너지, 연료전지, 석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지 등을 의미한다(신재생에너지법 제2조 제1호). 다음 재생에너지란 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서 태양에너지, 풍력, 수력, 해양에너지, 지열에너지, 생물자원을 변환시켜 이용하는 바이오에너지, 폐기물에너지 등을 의미한다(신재생에너지법 제2조 제2호).

### 나. 신재생에너지의 필요성

신재생에너지의 필요성은 다음과 같이 3가지로 간추릴 수 있다.

첫째, 신재생에너지는 화석연료와 달리 온실가스를 배출하지 않으므로 신재생에너지의 보급을 확대함으로써 온실가스를 효과적으로 감축할 수 있다.

둘째, 신재생에너지는 에너지안보를 확보할 수 있는 수단이다. 우리나라는 화석연료에 대한 의존이 심하여 석유의 국제가격변동으로 인하여 영향을 많이 받는다. 더욱이 석유는 머지 않은 장래에 고갈될 것으로 예상되므로 에너지원을 다양화하여 에너지공급의 안정성을 확보하는 것이 필요하다.

셋째, 신재생에너지산업 자체가 장래 성장가능성이 큰 산업이므로 국가의 경쟁력을 강화한다는 차원에서 신재생에너지산업을 적극적으로 육성할 필요가 있다.

## 2. 신재생에너지 보급을 위한 제도

### 가. 녹색성장법에 의한 제도

(1) 신재생에너지 활성화를 위한 에너지기본계획 수립

녹색성장에 관한 상위법인 녹색성장법은 신재생에너지의 보급을 확대하기 위한 규정을 두고 있다. 정부는 녹색성장을 추진하기 위하여 에너지정책 및 에너지계획을 수립·시행할 때 신재생에너지의 개발·생산·이용 및 보급을 확대하고 에너지 공급원을 다변화하여야 한다(녹색성장법 제39조 제3호). 이를 위하여 정부는 에너지정책의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 에너지기본계획을 5년마다 수립·시행할 때 신재생에너지 등 환경친화적 에너지의 공급 및 사용을 위한 대책에 관한 사항을 포함시켜야 한다(녹색성장법 제41조 제3항 제4호).

(2) 신재생에너지 보급목표 관리

정부는 온실가스 감축에 적극 대응하고 녹색성장을 효율적·체계적으로 추진하기 위하여 신재생에너지 보급목표에 대한 중장기 및 단계별 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다(녹색성장법 제42조 제1항 제4호). 이에 따라 정부는 앞서 본 바와 같이 2035년까지 신재생에너지의 비중을 11%까지 높이기로 목표를 정하였다.

(3) 녹색건축물의 확대

정부는 에너지이용 효율 및 신재생에너지의 사용비율이 높고 온실가스 배출을 최소화하는 건축물인 녹색건축물을 확대하기 위하여 녹색건축물 등급제 등의 정책을 수립·시행하여야 한다(녹색성장법 제54조 제1항). 이를 위하여 녹색건축물 인증제도를 시행하고 있는데, 신재생에너지시설의 설치비율이 그 평가항목에 포함되어 있다(녹색건축물 조성지원법 제16조 제4항, 녹색건축 인증에 관한 규칙 제8조, 녹색건축 인증기준 제3조).

(4) 신재생에너지에 대한 세제지원

정부는 녹색성장을 촉진하기 위하여 온실가스와 오염물질을 발생시키거나 에너지·자원 이용효율이 낮은 재화와 서비스를 줄이고 환경친화적인 재화와 서비스를 촉진하는 방향으로 국가의 조세제도를 운영하여야 한다(녹색성장법

제30조). 따라서 화석연료와 같이 온실가스 및 오염물질을 발생시키는 에너지원에 대하여는 조세를 부과하고,<sup>9)</sup> 신재생에너지와 같이 환경친화적인 에너지원에 대하여는 조세를 감면하는 세제의 운용이 요구된다. 이를 위하여 녹색성장법 제31조 제3항은 녹색기술·녹색산업과 관련된 기업을 지원하기 위하여 조세특례제한법과 지방세법<sup>10)</sup>에서 정하는 바에 따라 소득세·법인세·취득세·재산세 등을 감면할 수 있도록 규정하고 있고, 제54조 제8항은 녹색건축물의 확대를 위하여 친환경건축물의 인증을 받은 건축물, 에너지효율등급 인증을 받은 건축물 등에 대하여 조세감면을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이 규정만으로는 세제지원의 실효성을 확보할 수 없으므로 개별세법에서 지원의 내용을 구체화하는 것이 필요하다.<sup>11)</sup> 개별세법에 규정된 신재생에너지에 대한 세제지원의 내용은 뒤의 III.에서 구체적으로 살펴본다.

#### 나. 신재생에너지법에 의한 제도

##### (1) 공공기관의 신재생에너지 이용의무화

공공기관이 일정 규모 이상의 건축물을 신축, 증축, 개축하는 경우 그 설계시 산출된 예상 에너지사용량의 일정비율 이상을 신재생에너지를 이용하여 공급되는 에너지를 사용하도록 신재생에너지 설비의 설치를 의무화할 수 있다(신재생에너지법 제12조 제2항). 이 제도는 2011. 4. 13. 도입되었는데, 그 대상기관은 국가 및 지방자치단체, 공기업, 정부출연기관, 정부출자기업체 등 공공기관에 한정된다(신재생에너지법 제12조 제2항, 동 시행령 제16조). 민간

9) 온실가스 및 오염물질을 배출하는 환경오염은 시장실패의 한 유형으로서 사회적 한계비용이 개인적 한계비용보다 큰 외부불경제(negative externality)에 해당하고, 이러한 외부불경제를 시정하기 위하여 부과되는 세금을 통상 피구세(Pigouvian tax)라고 한다.

10) 녹색성장법은 지방세법이라고 규정하고 있으나 2010. 3. 31. 지방세 감면 및 특례에 관한 사항을 규율하는 지방세특례제한법이 제정되었으므로 지방세특례제한법으로 수정하는 것이 옳다.

11) 녹색성장법은 상당히 구체적인 수준의 세제지원 내용을 규정하고 있다는 점에서 다른 기본법과 차별화되나, 녹색성장법에 규정된 내용이 개별세법으로 구체화되지 않으면 그 실효성을 확보할 수 없다는 점에서 기본법으로서의 한계도 지니고 있다(이중교, "녹색성장을 위한 조세 및 부담금제도의 정비방안에 관한 연구", 「성균관법학」 제23권 제2호, 2011, 560면).

부문의 건축물에 대하여는 신재생에너지의 이용이나 그 이용설비의 설치를 권고할 수 있다(신재생에너지법 제12조 제3항).

(2) 신재생에너지 발전차액지원제도(이하 "FIT"라 한다)

신재생에너지 발전에 의하여 공급한 전기의 전력거래가격이 고시한 기준가격보다 낮은 경우에는 그 전기를 공급한 신재생에너지 발전사업자에 대하여 기준가격과 전력거래가격의 차액인 발전차액을 지원한다(신재생에너지법 제17조 제2항). 신재생에너지에 의하여 생산되는 전기가격이 화력, 수력발전 등에 의하여 생산되는 전기가격보다 비싸기 때문에 그 차액을 정부가 보전하는 것이다. FIT는 2012년 신재생에너지 이용의무화제도의 도입을 전제로 2011. 12. 31.까지만 한시적으로 운영된다.

FIT는 일정한 가격을 보장하기 때문에 신재생에너지 사업자로 하여금 안정적인 사업운영을 보장하고, 특히 중소기업체들의 시장진입을 가능하게 한다는 장점이 있으나, 기업간 경쟁의 유인이 없어져서 사업자들이 기술개발을 소홀히 하는 문제점이 발생할 수 있다.<sup>12)</sup>

(3) 신재생에너지 이용의무화제도(이하 "RPS"라 한다)

신재생에너지의 이용·보급을 촉진하고 신재생에너지산업의 활성화를 위하여 필요하다고 인정하면 공급의무자에게 발전량의 일정량 이상을 의무적으로 신재생에너지를 이용하여 공급하게 할 수 있다(신재생에너지법 제12조의5 제1항). 신재생에너지 사업자로 하여금 일정비율 이상을 신재생에너지로 공급하도록 의무화하는 것이다. 공급의무자는 신재생에너지를 공급하는 대신 신재생에너지 공급인증서를 구매하여 의무공급량에 충당할 수 있다(신재생에너지법 제12조의5 제5항).

RPS는 2012년 FIT를 대신하여 도입되었다. 공급량은 고정되어 있으나 가격은 시장에서 결정된다는 점에서 시장친화적이고 사업자간 경쟁을 촉진하여 기술개발을 촉진할 수 있다는 장점이 있으나, 사업자의 입장에서는 가격변동

12) 김정순, 「신재생에너지 관련법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2008, 127면.

에 따른 위험을 감수해야 하므로 특히 중소기업의 시장진입이 어려울 수 있다는 문제점이 있다.<sup>13)</sup>

(4) 신재생에너지 이용 건축물인증 및 신재생에너지 설비인증

일정 규모 이상의 건축물을 소유한 자가 총에너지사용량의 일정 비율 이상을 신재생에너지를 이용하여 공급되는 에너지를 사용하는 등 인증기준에 적합한 경우 신재생에너지 이용 건축물인증을 받을 수 있다(신재생에너지법 제12조의2). 또한 신재생에너지 설비를 제조하거나 수입하여 판매하려는 자는 인증기준에 적합한 경우 신재생에너지 설비인증을 받을 수 있다(신재생에너지법 제13조 제1항).

### Ⅲ. 우리나라 및 EU 회원국의 신재생에너지 세제지원 현황

#### 1. 우리나라의 신재생에너지 세제지원

##### 가. 소득세 또는 법인세

(1) 신재생에너지 생산시설 및 그 생산시설의 제조시설 투자에 대한 세액공제  
내국인이 에너지절약시설에 2016. 12. 31.까지 투자하는 경우 투자금액에 대하여 일반기업은 3%, 중견기업은 5%, 중소기업은 10%에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제한다(조세특례제한법 제25조의2 제1항). 태양광, 풍력, 수력 등 신재생에너지를 이용하여 연료, 열 또는 전기를 생산하는 시설<sup>14)</sup> 및 그 생산시설을 제조하는 시설<sup>15)</sup>은 모두 에너지절약시설에 해당하므로 투

13) 김정순, 상계서, 127면.

14) 바이오가스를 소비하는 장소로 이동하는 설비는 신재생에너지 생산시설의 범위에 해당하지 않는다(국세청 법인세과-402, 2012.6.21.).

15) 신재생에너지생산시설을 제조하는 시설은 구체적으로 조세특례제한법 시행규칙 별표 8의4에 규정되어 있다. 즉 태양광설비는 태양전지용 다결정 실리콘 제조설비, 태양광전지용 실리콘웨이퍼 제조설비, 태양전지 제조설비, 태양광모듈 제조설비가 포함되고, 풍력설비는 풍

자세액공제를 받을 수 있다(조세특례제한법 시행령 제22조의2 제1항 제4호, 동 시행규칙 제13조의2 제2항). 과세관청은 신재생에너지 생산시설에 필수적이고 전용으로 사용되는 건축물 취득비용은 투자세액공제 대상이나, 토지취득 비용, 부지조성비는 투자세액공제 대상이 아니라고 해석한다.<sup>16)</sup>

위 세액공제에 대하여는 이월공제가 적용되므로 해당 과세연도에 납부할 세액이 없거나 최저한세액에 미달하여 공제받지 못한 금액은 해당 과세연도의 다음 과세연도 개시일부터 일정기간 이월하여 공제받을 수 있다(조세특례제한법 제144조). 그러나 세액을 공제받은 자가 투자완료일로부터 2년이 지나기 전에 해당자산을 처분한 경우에는 감면세액을 추징한다(조세특례제한법 제146조). 공제율은 2000. 12. 29. 규정을 신설할 때 10%였는데 7%(2002. 12. 11. 개정), 10%(2004. 12. 31. 개정), 20%(2008. 9. 26. 개정), 10%(2010. 12. 27. 개정) 등으로 바뀌었다가 2014. 1. 14. 규정을 개정하면서 일반기업, 중견기업, 중소기업의 공제율을 차별화하였다.<sup>17)</sup> 위 세액공제에 대하여는 일몰기간이 적용되는데 일몰기간은 2년 또는 3년 단위로 계속 연장되어 왔다.

## (2) 폐기물처리시설 투자에 대한 세액공제

내국인이 환경보전시설에 2016. 12. 31.까지 투자하는 경우 투자금액에 대하여 일반기업은 3%, 중견기업은 5%, 중소기업은 10%에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제한다(조세특례제한법 제25조의3 제1항). 폐기물처리시설은 환경보전시설에 해당하므로 투자세액공제를 받을 수 있다(조세특례제한법 시행령 제22조의3 제1항 제1호). 위 (1)의 세액공제와 마찬가지로 이월공제가 적용되고 일정 기간이 지나기 전에 해당자산을 처분한 경우 감면세액을 추징한다. 공제율은 2007. 12. 31. 규정을 신설할 때 7%였는데 8%(2008. 12. 26. 개정), 10%(2010. 1. 1. 개정) 등으로 상향조정되었다가 2014. 1. 14.

---

력발전용 발전기 제조설비가 포함되며, 수력설비는 소수력발전용 수차 및 발전기 제조설비가 포함된다.

16) 국세청 법인세과-300, 2009.1.22., 국세청 법인세과-520, 2009.5.4.

17) 정부는 위 규정을 개정할 때 공제율을 높이기도 하고 낮추기도 하였는데, 공제율을 높일 때에는 기업의 에너지절약시설에 대한 투자를 장려한다는 점을 내세우고, 공제율을 낮출 때에는 다른 투자세액공제와의 형평성을 강조하였다.

규정을 개정하면서 일반기업, 중견기업, 중소기업의 공제율을 차별화하였다. 위 세액공제에 대하여는 일몰기간이 적용되는데 일몰기간은 3년 단위로 계속 연장되어 왔다.

(3) 신재생에너지 설비인증제품에 대한 창업중소기업 세액감면

창업일이 속하는 과세연도와 그 다음 3개 과세연도가 지나지 않은 중소기업으로서 2015. 12. 31.까지 에너지신기술 중소기업에 해당하는 경우에는 그 해당하는 날 이후 최초로 해당 사업에서 소득이 발생한 과세연도와 그 다음 과세연도의 개시일부터 4년 이내에 끝나는 과세연도까지 해당 사업에서 발생한 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 50%에 상당하는 세액을 감면한다(조세특례제한법 제6조 제4항 본문).<sup>18)</sup> 신재생에너지 설비인증제품을 제조하는 중소기업은 에너지신기술 중소기업에 해당하므로 창업중소기업 세액감면을 받을 수 있다(조세특례제한법 시행령 제5조 제10항 제2호). 위 세액감면은 2010. 1. 1. 조세특례제한법을 개정할 때 일몰조항으로 신설된 후 2013. 1. 1. 개정으로 일몰기간이 연장되었다.

(4) 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업의 신재생에너지사업에 대한 법인세 또는 소득세 감면

제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역에 2015. 12. 31.까지 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 신재생에너지를 이용하여 전기를 생산하는 사업을 하기 위한 투자로서 총사업비가 500만달러 이상인 경우에는 법인세 또는 소득세를 감면한다(조세특례제한법 제121조의9 제1항 제1호, 동 시행령 116조의15 제1항 제6호). 사업개시일 이후 그 사업에서 최초로 소득이 발생한 과세연도의 개시일부터 3년 이내에 끝나는 과세연도에는 법인세 또는 소득세의 100%에 상당하는 세액을, 그 다음 2년 이내에 끝나는 과세연도에는 법인세 또는 소득세의 50%에 상당하는 세액을 감면한다(조세특례제한법 제2항, 제3

18) 다만 수도권과밀억제권역 외의 지역에서 창업한 중소기업, 창업벤처중소기업 등의 경우에는 다른 조항에 따라 세액을 감면받기 때문에 중복감면을 방지하기 위하여 적용대상에서 제외한다(조세특례제한법 제6조 제4항 단서).

항). 위 감면조항은 2002. 4. 20. 신설되었을 때에는 일몰조항이 아니었으나 2006. 12. 30. 개정할 때 일몰조항으로 전환되었고 그 후 3년 단위로 일몰기간이 연장되어 왔다.

#### 나. 취득세 또는 재산세

##### (1) 신재생에너지 이용 건축물인증을 받은 건축물에 대한 취득세 감면

신축하는 업무용 건축물로서 신재생에너지 이용 건축물인증을 받은 건축물에 대해서는 2015. 12. 31.까지 신재생에너지 공급률이 20%를 초과하는 건축물은 취득세의 15%, 신재생에너지 공급률이 15%~20%인 건축물은 취득세의 10%, 신재생에너지 공급률이 10%~15%인 건축물은 취득세의 5%를 각 감면한다(지방세특례제한법 제47조 제4항, 동 시행령 제27조 제6항). 취득세를 경감받은 건축물에 대하여 그 취득일부터 3년 이내에 신재생에너지 이용 건축물인증이 취소된 경우 경감된 취득세를 추징한다(지방세특례제한법 제47조 제5항).

##### (2) 녹색건축물에 대한 취득세 또는 재산세 감면

녹색건축 인증등급이 우수등급 이상인 건축물에 대하여는 2015. 12. 31.까지 취득세의 5%~15%까지의 범위에서 취득세를 경감한다(지방세특례제한법 제47조 제2항 제1호; 동 시행령 제24조 제1항, 제3항 제1호). 또한 녹색건축 인증을 받은 건축물 또는 주택에 대하여는 1회에 한정하여 그 인증을 받은 날부터 5년간 재산세를 3%~15%까지의 범위에서 경감한다(지방세특례제한법 제47조 제6항 본문, 동 시행령 제27조 제7항).

취득세를 경감받은 건축물에 대하여 그 취득일부터 3년 이내에 녹색건축 인증이 취소된 경우 경감된 취득세를 추징하고(지방세특례제한법 제47조 제5항), 재산세 과세기준일 현재 녹색건축 인증이 취소된 경우 재산세 감면에서 제외한다(지방세특례제한법 제47조 제6항 단서).

##### (3) 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업의 신재생에너지사업에 대한 취득세 또는 재산세 감면

제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역에 2015. 12. 31.까지 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 신재생에너지를 이용하여 전기를 생산하는 사업을 하기 위한 투자로서 총사업비가 500만달러 이상인 경우에는 취득세 또는 재산세를 감면한다(조세특례제한법 제121조의9 제1항 제1호, 동 시행령 116조의15 제1항 제6호). 취득세의 경우 그 사업을 하기 위하여 취득하는 재산에 대한 취득세 전액을 감면한다. 재산세의 경우에는 그 사업을 하기 위하여 보유하는 토지 이외의 재산에 대해서는 사업개시일부터 3년 동안은 세액 전액을, 그 다음 2년 동안은 50%에 상당하는 세액을 감면하고, 토지에 대해서는 사업개시일부터 3년 동안은 해당 재산의 과세표준 전액에 상당하는 금액을, 그 다음 2년 동안은 50%에 상당하는 금액을 과세표준에서 공제한다(조세특례제한법 제2항, 제3항).

## 2. EU 회원국의 신재생에너지 세제지원

### 가. 세목별 고찰

#### (1) 소득세

EU 회원국 중 신재생에너지의 생산, 판매에 관한 소득세를 감면하는 국가는 체코, 벨기에, 프랑스, 룩셈부르크 등이다.<sup>19)</sup> 체코는 신재생에너지의 생산과 판매에서 얻는 소득에 대하여 소득세를 감면하고, 룩셈부르크는 소규모 시설에서 비사업용으로 태양광에너지를 생산하는 경우 비과세한다. 벨기에는 태양광, 지열에너지 생산설비의 설치에 소요되는 비용의 40%를 과세소득에서 공제하고, 프랑스는 태양광, 지열에너지 뿐 아니라 풍력, 수력, 바이오매스(biomass) 생산설비의 설치에 소요되는 비용의 50%를 과세소득에서 공제한다.

한편 벨기에와 프랑스의 경우 위와 같은 공제로 인하여 지방자치단체의 재정이 악화되는 것을 방지하기 위하여 연방정부 또는 중앙정부가 지방자치단

19) 해당국의 소득세 감면에 대한 구체적인 내용은 Jose M. Cansino, Maria del P. Pablo-Romero, Rocio Roman, Rocio Yniguez, "Tax incentives to promote green electricity : An overview of EU-27 countries", *Energy policy* 38, 2010, pp.6002-6003 참조.

체의 세수감소분을 보전한다.

### (2) 법인세

EU 회원국 중 신재생에너지의 생산, 판매에 관한 법인세를 감면하는 국가는 벨기에, 그리스, 스페인, 체코 등이다.<sup>20)</sup> 벨기에, 그리스, 체코는 신재생에너지 생산설비의 설치에 투자한 기업에 대하여 법인세를 감면한다. 스페인은 신재생에너지 생산설비의 설치에 투자한 금액의 일정비율을 법인세에서 공제하는데 그 공제율은 2008년 6%, 2009년 4%, 2010년 2%로 감소되다가 2011년에는 공제를 폐지하였다.

### (3) 재산세

EU 회원국 중 신재생에너지 시설의 보유에 관한 재산세를 감면하는 국가는 이탈리아, 스페인 등이다.<sup>21)</sup> 이탈리아는 재산세 세율이 0.4%~0.7%인데, 신재생에너지 생산설비를 설치하는 경우 태양광에너지 생산설비에 대하여는 최대 3년, 다른 신재생에너지 생산설비에 대하여는 최대 5년간 0.4%보다 낮은 세율을 적용한다. 스페인은 재산세의 세율이 지방의 경우 0.3%~0.9%, 도시의 경우 0.4%~1.1%인데, 일부 주의 경우 태양광에너지에 대하여 부동산에 대한 재산세를 50% 감면한다.<sup>22)</sup>

### (4) 부가가치세

EU 회원국 중 신재생에너지의 거래에 관한 부가가치세를 감면하는 국가는 프랑스, 이탈리아, 포르투갈 등이다.<sup>23)</sup> 프랑스는 태양력, 풍력, 수력 등 신재생

20) 해당국의 법인세 감면에 대한 구체적인 내용은 Jose M. Cansino, Maria del P. Pablo-Romero, Rocío Roman, Rocío Yniguez, op.cit, pp.6002-6003 참조.

21) 해당국의 재산세 감면에 대한 구체적인 내용은 Jose M. Cansino, Maria del P. Pablo-Romero, Rocío Roman, Rocío Yniguez, op.cit, pp.6003-6004 참조.

22) 중앙정부가 지방자치단체의 세수감소분을 보전하지 않기 때문에 8112개의 주 중 173개의 주만이 재산세를 감면한다(Jose M. Cansino, Maria del P. Pablo-Romero, Rocío Roman, Rocío Yniguez, op.cit, p.6004).

23) 해당국의 부가가치세 감면에 대한 구체적인 내용은 Jose M. Cansino, Maria del P. Pablo-Romero, Rocío Roman, Rocío Yniguez, op.cit, pp.6002-6003 참조.

에너지에 관한 주거용 건물의 투자와 관련된 제품을 구입할 때 부가가치세를 5.5% 감면한다. 이탈리아는 태양력, 풍력에너지의 판매에 대하여 일반세율인 20%보다 낮은 10%의 세율을 적용하고, 포르투갈은 신재생에너지 생산설비 구입시 일반세율인 21%보다 낮은 12%의 세율을 적용한다. 부가가치세 감면은 EU 회원국 사이의 경쟁을 왜곡할 우려가 있으므로 EU 집행부(Commission)의 승인을 얻어야 한다.

#### (5) 에너지세 또는 에너지부담금

EU 회원국 대부분은 석유류 이외에 석탄, 전기 등 각종 에너지원에 대하여 세금 또는 부담금을 부과하고 있다. EU 회원국 중 신재생에너지에 대하여 에너지 일반에 부과되는 세금 또는 부담금을 감면하는 국가는 영국, 네덜란드, 독일, 루마니아, 슬로바키아, 폴란드, 덴마크, 스웨덴 등이다.<sup>24)</sup> 에너지세 또는 에너지부담금은 환경오염을 유발하는 에너지원에 부과하므로 외부불경제를 내부화하는 피구세(Pigouvian tax)의 성격을 갖는데, 신재생에너지는 친환경적인 에너지원이므로 에너지세 또는 에너지부담금의 감면이 정당화될 수 있다고 보는 것이다.

영국은 2001. 4. 1. 이산화탄소의 배출에 대하여 기후변화세(CCL, Climate Change Levy)<sup>25)</sup>를 도입하였는데, 신재생에너지의 생산에 관하여는 일정한 조건하에 기후변화세를 감면한다. 네덜란드는 1997년부터 가정, 소규모 사업장, 사무실의 에너지 사용에 대하여 에너지규제세(REB, Regular Energy Tax)를 신설하였는데 신재생에너지의 사용에 대하여는 에너지규제세를 감면한다. 독일, 슬로바키아는 신재생에너지에 대하여 전기에 부과되는 세금을 감면하고, 루마니아, 폴란드는 에너지 제품 및 전기에 부과되는 세금을 감면한다. 덴마크는 풍력, 수력, 태양에너지에 부과되는 세금과 150kw 미만의 소규모 공장에서 생산되는 전기에 부과되는 세금을 감면하고, 스웨덴은 비사업용

24) 해당국의 에너지세 또는 에너지부담금 감면에 대한 구체적인 내용은 Jose M. Cansino, Maria del P. Pablo-Romero, Rocio Roman, Rocio Ynigue, op.cit, pp.6004-6006 참조.

25) 탄소세와 에너지세의 성격을 모두 가지고 있어 "a carbon-cum-energy tax"라고도 부른다 (Samuel Frankhauser, "A practitioner's guide to a low-carbon economy : lessons from the UK", *Climate policy* 13:3, 2013, p.351).

으로 풍력에너지를 생산하는 경우 전기에 부과되는 세금을 감면한다.

〈EU 회원국의 신재생에너지에 대한 세제지원 현황〉<sup>26)</sup>

|       | 소득세 | 법인세 | 재산세 | 부가가치세 | 에너지세(에너지부담금) |
|-------|-----|-----|-----|-------|--------------|
| 벨기에   | ○   | ○   |     |       |              |
| 체코    | ○   | ○   |     |       |              |
| 프랑스   | ○   |     |     | ○     |              |
| 룩셈부르크 | ○   |     |     |       |              |
| 그리스   |     | ○   |     |       |              |
| 스페인   |     | ○   | ○   |       |              |
| 이탈리아  |     |     | ○   | ○     |              |
| 포르투갈  |     |     |     | ○     |              |
| 덴마크   |     |     |     |       | ○            |
| 핀란드   |     |     |     |       | ○            |
| 독일    |     |     |     |       | ○            |
| 네덜란드  |     |     |     |       | ○            |
| 폴란드   |     |     |     |       | ○            |
| 루마니아  |     |     |     |       | ○            |
| 슬로바키아 |     |     |     |       | ○            |
| 스웨덴   |     |     |     |       | ○            |
| 영국    |     |     |     |       | ○            |

나. 시사점

EU 회원국은 신재생에너지의 선진국으로 평가되고 있고 다른 국가들보다 일찍 신재생에너지에 대한 세제를 정비하여 왔으므로 시사점을 얻기 위하여 EU의 신재생에너지 세제지원을 세목별로 살펴보았다. 신재생에너지의 보급을 촉진하기 위한 정책에는 FIT, RPS, 재정지원, 금융지원, 세제지원 등 여러 정책이 있는데, EU 회원국이 모두 세제지원을 정책수단으로 채택하고 있지는 않고, 세제지원을 채택하고 있는 국가도 각국의 사정에 따라 세목, 내용 등에서 차이를 보인다. 그 중에서도 에너지세 또는 에너지부담금에 대한 세제지원을 하는 국가가 가장 많은 것은 에너지세 또는 에너지부담금이 환경오염을

26) Jose M. Cansino, María del P. Pablo-Romero, Rocio Roman, Rocio Yniguez, op.cit., p.6004의 table 2와 p.6006의 table 3을 바탕으로 수정한 것이다.

유발하는 에너지원에 대하여 외부불경제를 시정하는 피구세(Pigouvian tax)의 성격을 가지고 있는데, 친환경적인 신재생에너지는 외부불경제를 유발하지 아니하므로 세제지원의 정당성을 쉽게 확보할 수 있기 때문인 것으로 판단된다.

우리나라는 전기의 소비에 대하여 EU 회원국들과 달리 에너지세를 부과하고 있지 않으므로 신재생에너지에 대하여 에너지세의 부담을 줄이는 세제지원은 이루어지지 않고 소득세, 법인세, 취득세, 재산세 등을 감면하는 세제지원을 하고 있다. 신재생에너지의 보급을 위하여 세제지원을 활용하지 않는 국가들도 있는 점을 감안하면 우리나라의 신재생에너지에 대한 세제지원이 미흡하다고 단정할 수는 없다. 그러나 우리나라의 신재생에너지산업은 성장초기 단계에 있고 세제지원은 신재생에너지 사업자의 투자의욕을 고취하는 효과가 있으므로 당분간 신재생에너지에 대한 세제지원을 강화할 필요가 있다. 한편 향후 신재생에너지산업이 안정적인 성장기반을 구축하고, 전기에 대하여도 에너지세가 부과되는 에너지세 개편이 이루어지는 경우에는 EU 각국과 같이 신재생에너지에 대한 에너지세의 부담을 줄여주는 방향으로 세제지원의 정책을 펼치는 것이 바람직하다고 본다.

#### IV. 신재생에너지에 대한 세제지원의 문제점 및 개선방안

##### 1. 일몰제도의 운영에 따른 예측가능성과 정책효과의 문제

신재생에너지에 대한 세제지원은 거의 대부분 조세특례제한법과 지방세특례제한법에 규정되어 있다. 조세의 감면 등 조세특례에 관한 사항을 규정하는 조세특례제한법과 지방세특례제한법은 상당수의 비과세, 감면항목에 대하여 일몰제도(sunset law)를 도입하여<sup>27)</sup> 개별지원제도별로 적용시한을 명시하고 있다.<sup>28)</sup> 이는 조세지출이 적용시한을 경과하는 경우 재검토하여 존속의 필요

27) 조세특례제한법의 경우 2013년 기준 164개의 비과세, 감면항목 중 100개 항목이 일몰제도의 적용을 받는다(국회예산정책처, 「비과세, 감면현황과 정비방안」, 2013, 3면).

28) 1965. 12. 20. 제정되어 1998. 12. 28. 조세특례제한법으로 대체된 조세감면규제법은 5년 단

성이 없으면 자동적으로 소멸시켜 낭비적인 조세지출에 대하여 엄격한 제한을 가하기 위한 것이다.<sup>29)</sup>

우리나라 신재생에너지에 대한 세제지원은 대부분 일몰기간이 설정되어 있고, 2년 내지 3년 단위로 일몰기간이 연장되었다. 대표적으로 신재생에너지 생산시설 및 그 제조시설 투자에 대한 세액공제는 2000. 12. 29. 도입된 이후 계속 일몰기간을 연장하면서 10년 넘게 시행되고 있다. 신재생에너지에 대한 세제지원은 기본적으로 신재생에너지의 보급이라는 목표를 달성하기 위한 한시적인 성격을 지니므로 적용시한을 정하는 일몰제도를 도입한 것은 정당하나, 단기의 일몰기간 설정은 정책의 예측가능성과 효과의 문제를 제기한다.

첫째, 정책의 예측가능성이라는 측면에서 본다. 신재생에너지에 대한 세제지원이 한시적 성격을 가짐에 따라 세제지원을 하다가 중단하고 다시 세제지원을 재개하고 또 중단하는 등의 행위가 반복되는 경우가 발생할 수 있다. 이른바 “스톱 앤드 고우 정책(stop and go policies)”이 나타날 가능성이 있는 것이다. 그 전형적인 사례가 노르웨이의 바이오디젤에 대한 세제지원 사례이다.<sup>30)</sup> 노르웨이는 1999년부터 2010년까지 바이오디젤을 사용하는 차량에 대한 세제지원제도를 실시하였다. 1994년에 설립된 Habiol사는 2002년 대규모 바이오디젤 공장을 건설하기 시작하여 2006년에 완공하고 2009년부터 가동하기 시작하였다. 그런데 정부는 2010년부터 바이오디젤에 대한 세제지원을 하지 않기로 하였다가 여론에 밀려 2010년에는 50%만 감면하고 2011년부터 감면을 없애기로 하였다. 이러한 정책의 변화가 있는 후에 Habiol사의 투자자들이 투자를 중단하여 Habiol사는 다른 기업에 양도되었다. 그 후 노르웨이 정부는 2011년에 이르러 2015년까지 50% 감면조치를 연장하였다. Habiol사에 대한

---

위의 한시법으로 운용되었으나, 조세특례제한법은 영구법으로 전환하면서 일몰제도를 도입하되 개별지원제도가 일몰기간을 다양하게 설정하였다(윤충식, 장태희, 「조세특례제한법 해설과 실무」, 삼일인포마인, 2012, 19-20면).

29) 이삼주, “지방세감면 일몰법의 성과와 효율적 운영방안”, 「지방재정과 지방세」 제15호, 2009, 15-16면.

30) William White, Anders Lunnan, Erlend Nybakk, Biljana Kulisc, “The role of governments in renewable energy : The importance of policy consistency”, *Biomass and bioenergy* 57, 2013, p.102.

투자자가 바이오디젤에 대한 세제지원이 다시 시행되리라는 사정을 알았다면 투자를 중단하지 않았을 것이다. 이 사례는 장기적 전략이 부재한 세제지원제도는 정책의 불확실성을 증가시켜 신재생에너지 발전에 장애가 된다는 교훈을 준다. “스톱 앤드 고우 정책(stop and go policies)”의 폐단은 네덜란드에서도 발견된다.<sup>31)</sup> 국내에서 주택거래에 대한 취득세를 부과할 때 한시적으로 주택거래에 대한 취득세의 세율을 인하하였다가 다시 표준세율을 적용하는 정책을 반복함에 따라 세금감면을 적용하는 기간에는 거래가 반짝 늘어나고 그 기간이 끝나면 다시 거래가 두절되는 이른바 ‘거래절벽’ 현상이 발생한 것도 “스톱 앤드 고우 정책(stop and go policies)”의 폐단이 나타난 대표적인 사례라고 할 수 있다.<sup>32)</sup>

신재생에너지에 대한 세제지원제도의 불안정성은 사업자로 하여금 신재생에너지에 대한 투자를 기피하게 한다. 우리나라는 조세특례제한법과 지방세특례제한법에서 신재생에너지에 대한 세제지원의 일몰기간을 명시하고 있어 어느 정도의 예측가능성을 부여하고 있으나, 일몰기간이 짧아서 일몰기간의 연장에 따른 불안정성이 상존한다. 지금까지는 신재생에너지에 대한 세제지원의 일몰기간이 대부분 연장되어 그 불안정성이 현재화되지 않았으나,<sup>33)</sup> 투자자는 일몰기간이 종료하면 그 지원조치가 중단될 수 있다는 우려를 완전히 불식시킬 수 없을 것이다. 우리나라의 신재생에너지 산업이 아직 성장초기단계에 있어 경쟁력을 갖출 때까지 세제지원이 요구되므로 신재생에너지에 대한 세제지원제도의 불안정성을 줄이고 정책의 일관성을 높이기 위하여 일몰기간을 현재의 2년 내지 3년보다 긴 5년 이상으로 운용하는 것이 타당하다고 본다.

31) Simona O. Negro, Floortje Alkemade, Marco P. Hekkert, “Why does renewable energy diffuse so slowly? A review of innovation system problems”, *Renewable and sustainable energy reviews* 16, 2012, pp.3840-3841, Danyel Reiche, Mischa Bechberger, “Policy differences in the promotion of renewable energies in the EU member states”, *Energy policy* 32, 2004, p.848.

32) 취득세율의 한시적 적용으로 인하여 나타나는 주택의 거래절벽을 해결하기 위하여 2013. 12. 26. 지방세법을 개정하여 취득세를 영구적으로 인하하였다.

33) 이종석, “비과세 감면 무엇을 어떻게 정비할 것인가?”, 국회 조세개혁연속토론회 자료, 2013, 28면에 의하면 일몰 연장이 관행적으로 되풀이되고 있는 점을 문제점으로 지적하고 있다. 등 자료에 의하면 임시투자세액공제는 18번이나 일몰 연장을 하였고, 3년 이상 일몰연장된 조세지출항목도 66개에 이른다.

둘째, 정책효과라는 측면에서 본다. 신재생에너지산업의 육성을 위해서는 정책의 안정성, 일관성과 더불어 장기적 관점의 접근이 요구된다.<sup>34)</sup> 미국의 2005년의 에너지 지원세제(Energy Tax Incentives Act of 2005)는 2007년 일몰기간이 종료되었는데, 많은 학자들은 세제지원이 그 효과를 내기 위하여는 최소한 10년 이상은 시행되어야 한다고 제안한다.<sup>35)</sup> 기업이 신재생에너지에 투자하기로 의사결정을 하고 실행에 옮기기까지는 상당한 기간이 소요되는 경우가 많다. 이와 같이 기업이 중장기적 관점에서 투자여부를 결정하는 경우가 많으므로 세제지원제도의 정책효과를 높이기 위해서는 2년 내지 3년의 짧은 일몰기간을 두고 이를 연장하는 것보다는 적어도 5년 이상의 일몰기간을 확보하여 기업으로 하여금 신재생에너지에 안정적으로 투자하도록 유도하는 것이 바람직하다고 본다.

## 2. 국가와 지방자치단체 사이의 세수 및 자원배분 문제

취득세는 부동산, 차량, 기계장비 등을 취득한 경우에 부과하고 재산세는 토지, 건축물, 주택 등을 보유한 경우에 부과하며, 지역자원시설세<sup>36)</sup>는 수력발전, 원자력발전, 화력발전 등을 하는 경우에 부과한다. 따라서 수력발전, 원자력발전, 화력발전시설 중 취득세, 재산세, 지역자원시설세의 과세대상이 되는 자산에 대하여는 지방세인 취득세, 재산세, 지역자원시설세가 부과된다. 한편

34) William White, Anders Lunnan, Erlend Nybakk, Biljana Kulicic, op.cit, p.100.

35) Mona Hymel, "The United States' Experience with Energy-based Tax Incentives : The Evidence Supporting Tax Incentives for Renewable Energy", *bepress legal series* 1241, 2006, p.27.

36) 지역자원시설세는 지하·해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 소방사무, 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 그 밖에 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과하는 지방세이다. 2011. 3. 29. 지방세법의 개정에 따라 종전의 '공동시설세'와 '지역개발세'가 지역자원시설세로 통합되었다. 지역자원시설세는 과세대상에 따라 특정자원분과 특정부동산분으로 구분되고, 특정자원분의 과세대상에는 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너 및 원자력발전·화력발전 등이 포함된다(지방세법 제142조). 원자력발전은 2005. 12. 31. 지방세법 개정으로, 화력발전은 2011. 3. 29. 지방세법 개정으로 각 과세대상에 포함되었다.

신재생에너지시설 중 취득세, 재산세의 과세대상이 되는 자산에 대하여는 취득세, 재산세가 부과되나, 조세특례제한법, 지방세특례제한법 등의 규정에 따라 신재생에너지 이용 건축물인증을 받은 건축물에 대하여는 취득세가 감면되고, 녹색건축물에 대하여는 취득세, 재산세가 감면되며 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업의 신재생에너지사업에 대하여는 취득세, 재산세가 감면된다. 그러나 신재생에너지시설은 수력발전, 원자력발전, 화력발전시설과 달리 지역자원시설세의 과세대상으로 규정되어 있지 않으므로 지역자원시설세는 부과되지 않는다.

취득세, 재산세, 지역자원시설세가 지방세이므로 위와 같은 신재생에너지시설에 대한 취득세, 재산세의 감면, 지역자원시설세의 비과세는 국가와 지방자치단체 사이의 세수 및 재원배분의 문제를 야기한다. 국가는 신재생에너지의 보급을 확대하기 위하여 취득세, 재산세를 감면하거나 지역자원시설세를 비과세하는 정책을 추진하나, 이러한 지방세의 감면, 비과세는 지방자치단체의 세수감소를 초래하여 지방재정을 악화시키기 때문이다.<sup>37)</sup> 나아가 신재생에너지시설에 대한 지역자원시설세의 비과세는 지역자원시설세가 과세되는 수력발전, 원자력발전, 화력발전 등 다른 발전시설과의 과세형평 문제를 일으킨다. 이에 따라 일부 지방자치단체는 지방세수의 기반을 확대하고 다른 에너지원과의 과세형평을 제고한다는 이유로 신재생에너지시설에 대하여 지역자원시설세를 부과할 수 있도록 지방세법의 개정을 요구하고 있다.<sup>38)</sup> 예를 들어, 지방자치단체들은 풍력발전, 조력발전, 태양광 등 신재생에너지시설을 지역자원시설세의 과세대상에 포함시킬 것을 요구하고 있다. 풍력발전의 경우 풍력발전시설의 설치로 자연경관이 훼손되고 소음이 발생되므로 환경파괴에 대한 원인자부담원칙을 적용하여 지역자원시설세를 부과하는 것이 타당하다고 주장하나, 풍력발전은 온실가스를 배출하는 화력발전에 비하여 환경에 미치는

37) 우리나라와 반대로 네덜란드에서는 지방자치단체가 바이오에너지, 태양광 등 신재생에너지에 대한 조세특례를 추진하였으나 국가가 반대하는 정책부조화가 나타나기도 하였다(Simona O. Negro, Floortje Alkemade, Marco P. Hekkert, op.cit, pp.3840-384).

38) 지역자원시설세는 과세대상과 세율은 법률에서 정하나, 지역자원시설세를 부과할 지역과 부과·징수에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하여 구체적인 과세권의 행사는 각 지방자치단체가 자주적으로 결정하도록 하고 있다(지방세법 제147조 제3항).

부정적 영향이 적고 원자력발전에 비하여 안전성에 대한 우려가 없으므로 환경보호의 관점에서 과세특례의 적용이 정당화될 수 있다.

다만 신재생에너지에 대한 지방세 감면, 비과세는 지방재정을 악화시킬 수 있으므로 신재생에너지의 보급과 지방재정의 문제를 조화시키기 위해서 신재생에너지시설에 대한 지방세감면, 비과세를 인정하되, 그로 인해 감소하는 지방세수를 국가가 보전하는 방안을 고려할 필요가 있다. 지방자치단체가 국가로부터 세수를 보전받는 것은 지방자치의 정신을 훼손하는 문제가 있으나, 지방재정의 건전화를 위하여는 수용할 필요가 있다고 본다. 실제로 국내와 외국에서도 중앙정부가 지방세 감면으로 인한 지방자치단체의 세수감소를 보전한 사례가 있다. 먼저 국내에서는 주택거래에 대한 취득세의 세율을 인하하는 일몰기간이 만료함에 따라 생기는 거래절벽을 극복하기 위하여 취득세의 세율을 영구인하하는 정책을 실시하면서 취득세의 세율인하로 생기는 지방세수의 감소분을 보전하기 위하여 부가가치세 세액 중 지방소비세로 전환되는 비율을 인상하였다.<sup>39)</sup> 외국 사례로는 벨기에와 프랑스의 경우 앞서 살핀 바와 같이 신재생에너지시설에 대한 과세특례로 인한 지방자치단체의 세수감소분을 연방정부 또는 중앙정부가 보전한다.<sup>40)</sup>

### 3. 신재생에너지에 대한 세제지원과 다른 정책의 조합 문제

신재생에너지를 보급하기 위한 정책수단으로는 FIT, RPS, 재정지원, 금융지원, 세제지원 등이 있다. 일반적으로 FIT, RPS는 주요지원정책(major support instruments)으로 분류되고, 재정지원, 금융지원, 세제지원은 보조지원정책(supplementary support instruments)으로 분류된다.<sup>41)</sup> 다만 핀란드는 2011년 FIT를 도입하기 전까지 세제지원을 주요지원정책으로 활용하였다.<sup>42)</sup>

39) 부가가치세 세액 중 지방소비세로 전환되는 비율은 당초 5%에서 2014년부터 11%로 인상된다(지방세법 제69조 제2항).

40) 반면 스페인의 경우 신재생에너지시설에 대한 재산세를 감면함에 있어서 중앙정부가 지방자치단체의 세수감소분을 보전해 주지 아니하여 극히 일부의 주만이 과세특례를 적용하였다.

41) Lena Kitzing, Catherine Mitchell, Poul Erik Morthorst, "Renewable Energy Policies in Europe : Converging or diverging?", *Energy policy* 51, 2012, p.194.

EU 회원국들은 신재생에너지를 보급하기 위하여 과거와 달리 1개의 정책 수단에 의존하기보다는 여러 개의 정책수단을 조합하여 사용하는 경향이 있다. 실제로 2000년에는 국가당 평균 1개의 정책을 사용하였으나 2011년에는 국가당 평균 3개의 정책을 사용하는 것으로 밝혀졌다.<sup>43)</sup> 그 중에서도 FIT는 가장 많이 사용되는 정책수단으로 2011년 기준 21개국이 채택하여 6개국이 채택한 RPS를 압도하고 있다.<sup>44)</sup> 더욱이 RPS는 2005년 이후에는 거의 새로 채택되지 않고 있다. 이탈리아는 2008년 기존의 RPS 이외에 FIT를 도입하였고, 영국 또한 2011년 RPS 이외에 FIT를 도입하였다. FIT는 다른 정책수단, 특히 세제지원과의 조합에 있어서도 RPS보다 많이 활용된다. 2011년 기준 FIT와 세제지원의 조합을 채택한 국가는 9개국이나, RPS와 세제지원의 조합을 채택한 국가는 4개국에 불과하다.<sup>45)</sup>

위와 같이 FIT가 가장 많이 활용되고, 세제지원과의 정책조합에서도 RPS를 압도하는 것은 정책의 유용성과 효과가 검증되었기 때문인 것으로 보인다.<sup>46)</sup> 신재생에너지산업의 성장초기에는 시장기능의 작동보다 사업자에게 에너지공급의 안정성을 확보해 주는 것이 중요하다. 특히 중소기업자의 경우 FIT에 의하여 공급가격을 보장하지 않으면 시장에 진입하기가 쉽지 않다. RPS와 세제지원을 병용한다 하더라도 중소기업자가 경쟁력을 확보하기 어려울 수 있다는 것이다. 따라서 장기적으로는 시장기능을 중시하는 RPS로 전환하는 것이 타당하더라도 신재생에너지산업이 경쟁력을 확보할 때까지는 FIT와 세제지원의 정책조합을 유지할 필요가 있다.

우리나라의 경우 2012년 FIT를 폐지하는 대신 RPS를 도입하여 세제지원 등과의 정책조합을 활용하고 있다. 이는 RPS와 세제지원의 정책조합보다 FIT와 세제지원의 정책조합을 채용하는 EU 회원국의 추세에 역행하는 것이다. 우리나라의 신재생에너지산업이 아직 성숙단계에 도달하지 못하고 있다는

42) Lena Kitzing, Catherine Mitchell, Poul Erik Morthorst, op.cit, p.196.

43) Lena Kitzing, Catherine Mitchell, Poul Erik Morthorst, op.cit, p.197.

44) Lena Kitzing, Catherine Mitchell, Poul Erik Morthorst, op.cit, p.193.

45) Lena Kitzing, Catherine Mitchell, Poul Erik Morthorst, op.cit, p.197.

46) 김정순, 전계서, 43면.

점을 감안하면 RPS와 세제지원의 정책조합은 재고할 필요가 있다. 즉 우리나라의 신재생에너지산업이 성장기반을 구축할 때까지는 FIT와 세제지원의 정책조합을 채택하는 것이 타당하다고 본다. 나아가 FIT와 RPS가 상호배타적이거나 선택적인 관계가 아니라 상호보완적인 관계가 될 수 있다는 연구결과가 발표되고 있으므로<sup>47)</sup> FIT, RPS와 세제지원 등의 정책조합을 사용하는 것도 고려할 필요가 있다.<sup>48)</sup>

#### 4. 화석연료에 대한 세제와의 관계정립 문제

석유, 석탄 등 화석연료에 대한 세금부과는 외부불경제를 내부화하는 것이 본질적 요소이므로<sup>49)</sup> FIT, RPS, 재정지원, 금융지원, 세제지원 등과 달리 신재생에너지에 대한 직접적인 세제지원으로 인식되지는 않는다. 그러나 신재생에너지는 기존의 화석연료를 대체하는 것이므로 화석연료에 대한 세금부과는 간접적으로 그와 대체관계에 있는 신재생에너지의 보급을 촉진하는 기능을 한다.<sup>50)</sup> 따라서 화석연료의 사용을 억제하는 세제와 신재생에너지의 사용을 촉진하는 세제를 동시에 정비하면 신재생에너지의 보급을 확대하기 위한 정책효과가 극대화될 것이다.

우리나라는 아직 각종 에너지원에 대하여 탄소세를 도입하고 있지 않으나, 석유류, 가스류에 대하여 교통·에너지·환경세, 개별소비세 등의 세금을 부과하고 있다. 구체적으로는 휘발유, 경유에 대하여는 교통·에너지·환경세, 개별소비세 등을 부과하고 있고, 등유, 중유, 액화석유가스(LPG), 액화천연가스(LNG)에 대하여는 교통·에너지·환경세는 부과하지 않고 개별소비세 등을

47) 현준원, 최수정, 「에너지 위기대응을 위한 신재생에너지 활용법제 연구」, 한국법제연구원, 2011, 249면.

48) 2011년 기준 EU 회원국 중 2개국이 FIT제도와 RPS제도의 정책조합을 활용하고 있다 (Lena Kitzing, Catherine Mitchell, Poul Erik Morthorst, op.cit, p.197).

49) 이러한 교정기능을 가장 잘 수행할 수 있도록 설계된 세금이 이산화탄소의 함유량에 따라 과세하는 탄소세(carbon tax)이다.

50) Reinhard Hass, Christian Panzer, Gustav Resch, Mario Ragwitz, Gemma Reece, Anne Held, "A historical review of promotion strategies for electricity from renewable energies in EU countries", *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 15, 2011, p.1012.

부과하고 있다.<sup>51)</sup> 단위 에너지 생산당 이산화탄소 배출량이 가장 높은 석탄에 대하여는 교통·에너지·환경세, 개별소비세 등을 부과하지 않다가 2014. 7. 1. 부터 발전용 유연탄에 1kg당 24원의 개별소비세를 부과할 예정이나, 석유, 석탄 등을 원료로 생산한 전기에는 여전히 교통·에너지·환경세, 개별소비세 등을 부과하지 않고 있다.<sup>52)</sup> 한편 에너지와 관련하여 산업부문, 수송부문 등에 각종 비과세, 감면이 존재한다.<sup>53)</sup> 이는 그동안 에너지정책의 우선순위를 환경보호보다 산업지원, 물가안정 등에 두었음을 의미한다. 미국의 경우에도 2005년까지 대부분의 에너지세제 지원은 유류가격의 안정을 위하여 화석연료에 집중하였으나, 2005년의 에너지 지원세제(Energy Tax Incentives Act of 2005)의 입법으로 비로소 화석연료와 신재생에너지에 대한 세제지원 사이의 균형을 맞추려는 노력이 이루어진 것으로 평가된다.<sup>54)</sup>

화석연료인 석탄과 그것을 원료로 한 전기에 대하여 석유류, 가스류 등에 부과되는 교통·에너지·환경세, 개별소비세 등의 에너지세를 부과하지 않는 것은 화석연료와 대체관계에 있는 신재생에너지의 보급을 저해하는 요인이 될 수 있다. 대부분의 EU회원국은 물론 일본도 석유류 이외에 석탄, 전기 등에 대하여 에너지를 부과하고 있다.<sup>55)</sup> 따라서 단기적으로는 석유류 이외에 석탄, 전기 등에 대하여도 에너지세를 부과하고,<sup>56)</sup> 장기적으로는 이산화탄소의 함유량에 따라 과세하는 탄소세를 도입하되, 친환경적인 신재생에너지에 대하여는

51) 그밖에 교통·에너지·환경세의 납세의무자, 유류에 대한 개별소비세의 납세의무자에게 교육세가 부과되고, 교통·에너지·환경세의 납세의무자에게 자동차 주행에 대한 자동차세가 부과된다.

52) 석탄 중 무연탄은 저소득층이 주로 사용한다는 이유로 부가가치세도 면제된다(부가가치세법 제26조 제1항 제3호).

53) 대표적으로 조세특례제한법 제106조의2에 따른 농업·임업·어업용 및 연안여객선박용 석유류에 대한 교통·에너지·환경세, 개별소비세 등의 감면, 같은 법 제111조의3에 따른 택시연료에 대한 개별소비세 등의 감면을 들 수 있다.

54) Roberta F. Mann, Federal, "State, and Local tax policies for climate change : Coordination or Cross-purpose?", 15 *Lewis & Clark L. Rev.* 369, 2011, p.379.

55) 김승래, "우리나라 탄소세 도입방안 및 정책과제 분석", 한국재정학회 추계학술대회 발표자료, 2013., 11면

56) 다만 석탄이 전기의 연료가 되는 경우에는 석탄과 전기에 대한 이중과세를 조정할 필요는 있다.

에너지세를 감면하는 체계로 에너지세제를 개편하는 것이 필요하다. 이는 화석 연료의 소비를 줄이고 신재생에너지의 생산을 증가시켜 화석연료 중심의 에너지구조에서 신재생에너지 중심의 에너지구조로의 전환을 촉진시킬 것이다.

## V. 결론

EU 회원국은 온실가스를 효과적으로 감축하고 기존의 화석연료 이외에 에너지를 다양화하며 장래 성장가능성이 큰 신재생에너지의 경쟁력을 확보하기 위한 방편으로 신재생에너지산업을 적극적으로 육성하고 있다. 우리나라도 2035년까지 신재생에너지의 비중을 11%까지 높이기로 목표를 정하고, 이러한 목표를 달성하기 위해서 다양한 정책수단을 동원하고 있다. 이 글에서는 신재생에너지의 보급을 확대하기 위한 정책 중 세제지원에 관한 문제를 살펴봤는데, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 신재생에너지에 대한 세제지원을 일몰기간을 선정하여 한시적으로 운용하는 것은 타당하나, 제도의 불안정성을 줄이고 정책지원의 효과를 높이기 위하여는 2년 내지 3년의 짧은 일몰기간을 설정하는 것보다 5년 이상의 다소 긴 일몰기간을 설정하는 것이 타당하다.

둘째, 신재생에너지의 보급과 지방재정의 문제를 조화시키기 위하여 신재생에너지시설에 대한 지방세감면, 비과세를 인정하되, 그로 인해 감소하는 지방세수를 국가가 보전하는 것이 요구된다.

셋째, 신재생에너지산업이 안정적인 성장기반을 구축할 때까지 RPS와 세제지원의 정책조합보다 FIT와 세제지원의 정책조합을 채택하는 것이 타당하다. 나아가 정책지원을 강화하기 위하여 FIT, RPS와 세제지원 등의 정책조합을 사용하는 것도 고려할 필요가 있다.

넷째, 화석연료와 신재생에너지는 대체관계에 있으므로 신재생에너지에 대한 지원효과를 높이기 위하여 신재생에너지의 사용을 촉진하는 세제를 정비할 때 화석연료의 사용을 억제하는 세제의 개편을 동시에 추진하는 것이 효과적이다.

## 참고문헌

- 국회예산정책처, 「비과세, 감면현황과 정비방안」, 2013.
- 김승래, “우리나라 탄소세 도입방안 및 정책과제 분석”, 한국재정학회 추계학술대회 발표자료, 2013.
- 김정순, 「신재생에너지 관련법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2008.
- 박종수, 「유럽연합(EU)의 부가가치세 법제에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2002.
- 윤충식, 장태희, 「조세특례제한법 해설과 실무」, 삼일인포마인, 2012.
- 이삼주, “지방세감면 일몰법의 성과와 효율적 운영방안”, 「지방재정과 지방세」 제15호, 2009.
- 이종석, “비과세 감면 무엇을 어떻게 정비할 것인가?”, 국회 조세개혁연속토론회 자료, 2013.
- 이종교, “녹색성장을 위한 조세 및 부담금제도의 정비방안에 관한 연구”, 「성관법학」 제23권 제2호, 2011.
- 산업통상자원부, 「제2차 에너지기본계획」, 2014.
- 통계청, 「2013 녹색성장지표 작성결과」, 2013.
- 현준원, 최수정, 「에너지 위기대응을 위한 신재생에너지 활용법제 연구」, 한국법제연구원, 2011.
- Danyel Reiche, Mischa Bechberger, Policy differences in the promotion of renewable energies in the EU member states, *Energy policy* 32, 2004.
- Jose M. Cansino, Maria del P. Pablo-Romero, Rocio Roman, Rocio Yniguez, “Tax incentives to promote green electricity : An overview of EU-27 countries”, *Energy policy* 38, 2010.
- Lena Kitzing, Catherine Mitchell, Poul Erik Morthorst, “Renewable Energy Policies in Europe : Converging or diverging?”, *Energy policy* 51, 2012.
- Mona Hymel, “The United States’ Experience with Energy-based Tax Incentives : The Evidence Supporting Tax Incentives for Renewable Energy”, *bepress legal series* 1241, 2006.

- Reinhard Hass, Christian Panzer, Gustav Resch, Mario Ragwitz, Gemma Reece, Anne Held, "A historical review of promotion strategies for electricity from renewable energies in EU countries, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 15, 2011.
- Roberta F. Mann, "Federal, State and Local tax policies for climate change : Coordination or Cross-purpose?", 15 *Lewis & Clark L. Rev.* 369, 2011.
- Samuel Frankhauser, "A practitioner's guide to a low-carbon economy : lessons from the UK", *Climate policy* 13:3, 2013.
- Simona O. Negro, Floortje Alkemade, Marco P. Hekkert, "Why does renewable energy diffuse so slowly? A review of innovation system problems", *Renewable and sustainable energy reviews* 16, 2012.
- William White, Anders Lunnan, Erlend Nybakk, Biljana Kulisic, "The role of governments in renewable energy : The importance of policy consistency", *Biomass and bioenergy* 57, 2013.

[Abstract]

A study on the status and improvement of supporting tax incentives for New renewable energy

Lee, Joong-kyo  
Professor, Yonsei Law School

We need the promotion of new renewable energy along with the introduction of greenhouse gas target management system and greenhouse gas trading system to reduce greenhouse gas emission. The Korean government has endeavored to promote new renewable energy and the rate

of new renewable energy usage has increased, but it is low-level comparing with OECD countries

The Korean government has set the goal of increasing the rate of new renewable energy usage to 11 percent by 2035 through the second energy basis plan. In order to achieve this goal, it needs to implement various new renewable energy support strategies such as Feed-in Tariff(FIT), Renewable Portfolio Standards(RPS), fiscal measures, financing support, tax incentives etc. Among them, this article deals with consideration factors for tax incentives. The details are as follows.

First, it is proper to establish so-called "sunset period" for tax incentives for new renewable energy, but "sunset period" should be more than 5 years rather than 2 or 3 years to reduce policy uncertainty and enhance policy effect.

Second, it needs to give local tax relief and credit to new renewable energy, but tax incentive cost should be borne by the central government to prevent the deterioration of local finance.

Third, the combination of FIT and tax incentives should be took priority over the combination of RPS and tax incentives until the new renewable energy industry constructs foundation of growth. Futhermore, the combination of FIT, RPS and tax incentives deserves much consideration to strengthen policy support for the new renewable energy industry.

Fourth, the new renewable energy is alternative to the fossil fuel, so the tax reform to promote the new renewable energy and reduce the fossil fuel should be carried out in parallel to maximize the supporting effect for the new renewable energy.

**Key words** : new renewable energy, Feed-in Tariff(FIT), Renewable Portfolio Standards(RPS), tax incentives, tax credit