독일 연방헌법재판소의 원자로 연료세(Brennelementesteuer) 위헌결정

독일 하노버 대학 법학박사과정 구 슬

<목차>

I. 들어가며
II. 에너지 정책 관련 논의
1. 원자력 발전소를 둘러싼 찬반 양론
2. 원자력·화석에너지에서 재생에너지로
III. 원자로 연료세를 둘러싼 논란
1. 원자로 연료세란?
2. 원자로 연료세에 대한 연방헌법재판소의 판단
3. 평가 및 후속 조치
IV. 나가며

I. 들어가며

현재 독일에서 운영되는 원자력 발전소는 총 8 개로 모두 민간 전력기업 소유이다. 이들은 후쿠시마 원전 사고 이후 '탈 원전 및 재생에너지 확충'을 기초로 하는 연방정부의 정책에 따라 2022 년까지 모두 운영을 중지해야 한다.[1] 이러한 상황에서 2011 년부터 새로 도입된 원자로 연료세(Brennelementesteuer)에 대한 불만의 목소리가 커지고 있었다. 원자로 연료세란 원자로 연료 1g 당 145 유로씩 원전을

[1] "Kernbrennstoffsteuer ist grundgesetzwidrig", Zeit Online, 2017. 6. 7., http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-06/verfassungsgericht-atomsteuer-ist-nicht-mit-grundgesetz-vereinbar

운영하는 전력기업들이 납부의무를 지는 소비세로, 이들이 2016 년까지 납부한 총액은 약 62 억 유로에 이른다.[2] 이에 대해 2017 년 6 월 7 일 연방헌법재판소가 연방정부가 충분한 근거 없이 세금을 신설했다는 이유로 위헌 결정을 내림에 따라, 기업들은 이미 납부한 세금 전액을 환급받게 되었다.[3] 이하에서는 이번 연방헌법재판소 결정의 바탕이 된 원자로 연료세의 도입 배경은 무엇인지, 문제점은 없었는지, 그리고 연방정부의 에너지 전환 정책 관련 논의는 어떤 것이 있는지 함께 살펴보도록 하겠다.

II. 에너지 정책 관련 논의

1. 원자력 발전소를 둘러싼 찬반 양론

1) 원자력 발전소 반대 입장

독일에서는 "Atomkraft? Nein, Danke! (원자력발전? No, thanks)" 라는 로고(그림 1)를 심심치 않게 볼 수 있다. 이것은 원전 반대를 의미하는 대표적인 엠블렘으로, 중앙에 위치한 태양은 원자력 대신 태양열과 같은 재생에너지를 사용하자는 메시지를 담고 있다. 시민들을 중심으로 한 원전 반대 운동은 1980 년대부터 서서히 확장되다가, 2011 년 3 월 후쿠시마 원전사고를 계기로 즉각적인 퇴출을 요구하기에 이르렀다. 전쟁 무기로 연결될 수 있는 핵연료에 대한 반감과 강력한 환경정책, 그리고 미래세대에 위험요소를 남겨주고 싶지 않다는 국민적 합의가 그 배경이 되었다고 보인다. 이들은 원자력 에너지는 전력 생산과정뿐만 아니라 폐기물 처리에 이르기까지 상당한 위험요소를 내포하고 있다는 점에 주목한다. 특히 니더작센 주 소금광산 아쎄(Asse)에 위치한 방사능 폐기물 저장소의 위험성이 심각한 문제로 지적되는데, 이 곳에 흐르는 하루 약 12,000 리터의 물이 다공성 암염층을

[2] ibid.

[3] "Klage gegen Brennelementesteuer - Atomkonzerne siegen vor Verfassungsgericht", Spielgel Online, 2017. 6. 7., http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/bundesverfassungsgericht-brennelementesteuer-ist-verfassungswidrig-a-1150972.html

약화시키고 결과적으로 방사능 폐기물 저장소 주변을 붕괴시킬 수 있다고 경고하고 있다.[4]

<그림 1>

2) 원자력 발전소 찬성 입장

이에 반해 독일의 원자력 발전소는 안전 상 아무런 문제가 없고 꼭 필요한 에너지 공급원이라는 입장도 있다. 먼저 방사능 폐기물 저장소와 관련해서는, 2000 년까지 독일에서 사용된 방사능 폐기물의 총량은 불과 8,000m^3에 지나지 않고, 잘 밀폐되어 있으므로 문제가 생길 일이 없다고 진단한다.[5] 지진이나 비행기 사고, 홍수와 같은 외부적인 요인으로 인한 사고 확률 또한 140,000 분의 1 로 국제기준이 목표로 하는 10,000 분의 1 보다 훨씬 낮다는 것이다.[6] 다음으로 원자력 발전소 없이 원활한 전기공급이 어떻게 보장될 수 있는지 불확실하다는 점을 지적한다.[7]

2. 원자력·화석에너지에서 재생에너지로

---

[4] Michael Odenwald, "Atomkraft -Risikostudien zeigen Horrorszenarien-", FOCUS Online, http://www.focus.de/wissen/klima/tid-13427/atomkraft-risikostudien-zeigen-horrorszenarien_aid_372508.html

[5] ibid.

[6] Michael Odenwald, "Atomkraft -Risikostudien zeigen Horrorszenarien-", FOCUS Online

[7] Winand von Petersdorff, "Atomkraft? Ja bitte!", Frankfurter Allgemeine, 2015. 5. 20., http://www.faz.net/aktuell/politik/energiewende/atomkraft-ja-bitte-gruende-gegen-die-energiewende-13596102.html

2011 년 3 월 원자력 발전소의 완전 폐쇄가 가능하다는 윤리위원회의 보고서를 근거로, 연방내각은 같은 해 6 월 '원자력 발전소의 폐쇄 및 재생에너지 확충'을 주요 내용으로 한 에너지 전환 정책을 수립했다.[8] 원자력 발전소 폐쇄뿐만 아니라, 궁극적으로는 석유, 석탄, 천연가스 등 화석연료 대신 풍력, 수력, 태양력, 바이오 등 재생에너지를 이용한 에너지 공급으로의 완전한 전환을 목표로 한다. 여기에는 독일이 다른 국가들보다 재생에너지로의 전환을 빠른 시간 안에 이루어낼 경우, 미래 지향적인 산업분야에서 새로운 일자리 창출이 이루어질 것이라는 예측도 포함되어 있었다.[9] 앙겔라 메르켈 총리는 2020 년까지 총 전력 중 35%, 2050 년까지는 80%를 재생에너지에서 얻는 것을 목표로 함과 동시에, 2020 년부터 모든 신축 건물들은 모두 높은 수준의 에너지 효율성을 갖추고 있어야 할 것이라고 밝혔다.[10]

III. 원자로 연료세를 둘러싼 논란

1. 원자로 연료세란?

원자로 연료세란 연방정부[11]가 자유민주당(FDP)의 원자력 발전소 운영기간 연장요청을 받아들이면서 도입한 것으로, 투입되는 원자로 연료 1g 당 145 유로를 전력기업으로부터 징수하는 것을 의미한다.[12] 주목할 점은 이 세금을 신설한 후 몇 달 지나지 않아 후쿠시마 원전 사고가 일어났고, 원자력 발전소에 관한 정부입장이 원전 운영기간 연장에서 완전 폐쇄로 급선회되었다는 점이다. 그렇다면 원자로 연료세는 폐지되어야 하는 것이 아닌가라는 문제제기가 있었으나, 원래 모든 세입은

---

[8] Die Energiewende 2011, lpb(Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg) 보고서, http://www.lpb-bw.de/energiewende.html

[9] ibid.

[10] ibid.

[11] 2010 년 당시의 연방정부는 기독민주당(CDU)과 자유민주당(FDP)의 연합정부로 이루어져 있었고, 원전 운영기간 연장은 자유민주당의 선거공약이었다.

[12] David Böcking, "Als Wolfgang Schäuble einmal zu kreativ wurde", Spielgel Online, 2017. 6. 7., http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/kernbrennstoffsteuer-das-unangenehme-urteil-fuer-wolfgang-schaeuble-a-1151066.html

특정 목적이 아니라 국가 고유 일반 재정활동에 쓰이는 것이라는 이유로 그대로 진행되었다.[13] 그동안 원자로 연료세는 소비세의 한 항목으로 부과되면서 전체 예산의 세입과 세출의 균형을 맞추고, 낡은 방사능 폐기물 저장소를 정비하는 데 사용되었다.[14] 다만 완전 폐쇄가 결정된 이후 몇몇 원자력 발전소가 운영을 미리 중단하면서 세입 총액은 기대에 미치지 못했다.[15]

납세대상이 된 전력기업들은 연료세 때문에 다른 전기 공급자들에 비해 불이익을 당하고 있다는 이유로 함부르크 재정법원에 제소했고, 함부르크 재정법원에서도 이 법률에 위헌의 소지가 있다고 판단했기 때문에 2013 년 연방헌법재판소에 이와 관련한 헌법적 판단을 의뢰했다.[16]

2. 원자로 연료세에 대한 연방헌법재판소의 판단

연방헌법재판소는 먼저, 입법자는 원칙적으로 세법의 개정을 통해 새로운 세원을 발견할 수 있는 권리가 있지만, 원자로 연료세를 소비세 항목에 도입했다는 점에서 위헌이라고 결정했다.[17] 소비세란 커피나 우유처럼 일상 생활에서 규칙적으로 소비하는 상품에 대한 세금으로, 우라늄을 일반 소비자가 규칙적으로 구입한다는 것은 생각하기 어려운 일이라는 것이다.[18] 또한 원자로 연료세는 제정 당시부터 상당한 재정헌법적 불확실성을 안고 있었으므로 소급해서 무효로 돌려야 하고, 충분한 근거 없이 '자유롭게 세원을 발견할 수 있는 권리는 연방에도, 주에도 존재하지 않는다'고 설시하였다.[19]

---

[13] ibid.

[14] David Böcking, "Als Wolfgang Schäuble einmal zu kreativ wurde", Spielgel Online, 2017. 6. 7.

[15] "Klage gegen Brennelementesteuer - Atomkonzerne siegen vor Verfassungsgericht", Spielgel Online, 2017. 6. 7.

[16] ibid.

[17] 연방헌법재판소 2017. 4. 13. 결정 Az. 2 BvL 6/13

[18] "Klage gegen Brennelementesteuer - Atomkonzerne siegen vor Verfassungsgericht", Spielgel Online, 2017 . 6. 7.

[19] 연방헌법재판소 2017. 4. 13. 결정 Az. 2 BvL 6/13

3. 평가 및 후속 조치

연방헌법재판소 결정 이후 사회민주당(SPD)은 원자로 연료세를 소비세 항목에 도입한 연방 재무부 장관 볼프강 쇼이블레(Wolfgang Schäuble)의 기술적 실수에 대해 비난하고 나선[20] 반면, 그 동안 세금을 납부했던 전력기업들은 주가가 상승하는 등 반색을 표하고 있다.[21] 연방헌법재판소의 위헌법률심사가 시작됨에 따라 함부르크 재정법원에서의 소송은 2013 년 이후 중지되었으나, 기업들은 연방재정법원의 결정에 따라 계속 세금을 납부해야 했다. 따라서 환급금은 에너지 기업 에온(E.On) 28 억 유로, 에르베에(RWE) 17 억 유로, 엔베베(EnBW) 14 억 유로 등으로, 총액은 약 62 억 유로에 달한다.[22]

IV. 나가며

독일은 현재 전 세계에서 가장 급진적인 에너지 전환 정책을 추진하는 나라이다. 이와 같은 배경에는 1986 년 체르노빌 사고를 지켜본 경험과, 종종 불안정성을 드러냈던 함부르크 인근 크뤼멜(Krümmel) 원전[23] 그리고 2011 년 후쿠시마 원전 사고가 상당한 영향을 끼치고 있음을 부인할 수 없다. 이를 통해 기술에는 한계가 있고 완벽한 안전이란 없으며, 지금의 불편함을 선택하는 대신 미래 세대에 위험요소를 남겨주지 않겠다는 사회적 합의가 도출된 것으로 보인다. 안전성과 원활한 에너지 공급 사이에서 어느 가치에 더 중점을 둘 것인지 결정을 내리는 것도 어려운 일이지만, 탈 원전 및 재생에너지 확충을 실제로 이루어내기 위해서도 엄청난 예산과 시간과 노력이 필요하다. 독일 정부는 원자력 발전소 폐쇄 이후에도 발전소 부지 토양 오염 복구 및 폐기물 처리 비용 등 부담해야 할 일들이 많고,

---

[20] ibid.

[21] "Klage gegen Brennelementesteuer - Atomkonzerne siegen vor Verfassungsgericht", Spielgel Online, 2017. 6. 7.

[22] "Brennelementesteuer ist verfassungswidrig", Tagesspiegel, 2017. 6. 7., http://www.tagesspiegel.de/politik/bundesverfassungsgericht-brennelementesteuer-ist-verfassungswidrig/19900764.html

[23] 크뤼멜 발전소에서는 1986 년 방사능 물질이 3 시간에서 21 시간 정도 컨테이너의 틈을 통해 유출되는 사건이 있었고, 2010 년 진행된 위기관리 시뮬레이션에서도 원전 기능의 정상화를 제 시간 안에 수행해내지 못하는 문제점을 드러내면서 논란이 되었다.

따라서 정치적으로는 원자로 연료세가 완벽한 정당성을 가졌다고 볼 수도 있다.[24] 그렇지만 법적 체계에 맞지 않거나 충분한 근거 없는 시도는 이번 경우처럼 논란만 가중시키는 사례로 남을 수도 있다. 재생에너지는 현 세대에게 생활근거를 마련해주면서도 미래세대에도 폐를 끼치지 않는 효과적인 해법임에는 분명하다. 앞으로 재생에너지 확대 정책이 어떻게 진행될 지 독일 정부의 다음 행보를 주목해 볼 필요가 있다.

<그림 2 독일 원자력 발전소 현황>

출처: http://www.kernenergie.de/kernenergie/themen/kernkraftwerke/kernkraftwerke-in-deutschland.php

[24] David Böcking, "Als Wolfgang Schäuble einmal zu kreativ wurde", Spielgel Online, 2017. 6. 7.

독일 원자력발전소 현황
(2017.01)
슐레스비히-
홀슈타인 주
브룬스뷰텔
브록도르프
그라이프스발트/
루베노브
메클렌부르크-포어포먼 주
함부르크
슈타데
운터베저
크뤼멜
브레멘
라인스베르크
엠스란트
니더작센 주
링엔
베를린
작센-
안할트 주
브란덴부르크 주
그론데
뷰어가쎈
함-우엔트롭
노드라인-
베스트팔렌 주
작센 주
윌리히
헤센 주
튀링엔 주
뮬하임-케를리히
그로스벨츠하임
라인란트-팔츠 주
칼
그라펜라인펠트
비블리스
잘란트 주
오브리히하임
필립스부르크
바이에른 주
니더아이히바흐
넥카베스트하임
이자
칼스루에
바덴-
뷔르템베르크 주
군트렘밍엔
운영중
발전 중단
원자로 폐로
발전시설 해체
녹지화
출처. Kernenergie in Deutschland, 2017, DAtF