

## 지역자원시설세에 대한 소고<sup>1)</sup>



**박광수**  
에너지경제연구원 명예선임연구위원

• Univ. of Texas at Austin 경제학박사

지역자원시설세는 지역의 부존자원 보호·보전, 환경보호·개선, 안전·생활편의시설 설치 등 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하고 소방사무에 소요되는 제반비용에 충당하기 위하여 부과하는 세금이다.<sup>2)</sup> 지역자원시설세는 2011년 지역개발세와 공동시설세가 통합되어 도입되었다. 지역자원시설세는 지방세 가운데 하나로 목적세의 형태로 부과되고 있다. 지역자원시설세의 과세대상은 특정자원과 특정부동산으로 구분된다. 특정자원에는 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 및 원자력발전·화력발전이 포함되고 특정부동산에는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 등이 포함된다.<sup>3)</sup>

을 보면 발전용수는 2원/10m<sup>3</sup>, 지하수의 경우 m<sup>3</sup>당 음용수는 200원, 온천수 100원, 기타 20원이 부과된다. 지하자원은 광물가액을 과세표준으로 0.5%가 부과되며, 컨테이너는 1TEU 당 15,000원이 부과된다. 원자력발전량은 kWh 당 1원, 화력발전량은 kWh 당 0.3원이 부과된다.

〈특정자원 과세표준 및 세율〉

| 과세표준                    | 세율                         |
|-------------------------|----------------------------|
| 발전용수(10m <sup>3</sup> ) | 2원                         |
| 지하수(m <sup>3</sup> )    | 음용수 200원, 온천수 100원, 기타 20원 |
| 지하자원(광물가액)              | 0.5%                       |
| 컨테이너(TEU)               | 1만5천원                      |
| 원자력 발전량(kWh)            | 1원                         |
| 화력 발전량(kWh)             | 0.3원                       |

자료 : 국회예산정책처, 2020 대한민국조세, 2020.6, p. 393

### 지역자원시설세 특정자원의 과세표준과 세율

1) 본문은 조성진·박광수, 발전부문 지역자원시설세 개선 연구, 기본연구보고서, 에너지경제연구원, 2020의 주요 내용을 요약하여 정리한 것이다

2) 지방세법 제11장 지역자원시설세 제1절 통칙 제141조(목적)

3) 지방세법 제142조(과세대상). 2019년에 개정된 지방세법에 따라 지역자원시설세의 부과 목적이 보다 구체화 되었고 과세대상도 세분화되었다. 제142조 제1항 지역자원시설세는 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 부과하는 특정자원분 지역자원시설세 및 특정시설분 지역자원시설세와 소방사무에 소요되는 제반비용에 충당하기 위하여 부과하는 소방분 지역자원시설세로 구분한다. 개정안은 2021년 1월 1일부터 시행될 예정이다.

지역자원시설세의 징수실적을 보면 2018년 징수액은 1.6조원으로 지방세수입 84.3조원 대비 1.9%를 차지하고 있다. 최근 8년간의 지역자원시설세 수납 실적은 증가하는 추세를 보이고 있다. 2011년 0.8조원에서 2018년 1.6조원이 징수되어 0.8조원 증가하였다. 전체 지방세에서 지역자원시설세가 차지하는 비중도 2011년 1.6%에서 2018년 1.9%로 0.3%p 증가하였다.<sup>4)</sup> 지방세 대비 지역자원시설세 세수의 비중을 지방자치단체별로 보면 지역별로 다소 편차가 있는 것으로 나타난다. 원자력발전과 화력발전 설비가 다수 위치한 부산, 인천, 울산, 강원도, 충청남도, 전라남도, 경상남도, 경상북도의 경우 지역자원시설세 세수가 지방세에서 차지하는 비중은 2.21%에서 3.60%를 기록하여 전국 평균보다 많게는 1.7%p 정도 높은 것으로 나타나고 있다.<sup>5)</sup>

지역자원시설세는 2019년에 개정되었는데 개정안은 2021년 1월 1일부터 시행될 예정이다. 그런데 개정안이 시행되기도 전에 또 다른 많은 개정안이 발의되고 있다. 발의된 법안의 내용을 중심으로 구분하면 세목신설, 세율 인상 및 변경, 부과지자체 확대 등으로 나눌 수 있다. 세목신설 관련해서는 핵연료와 사용후핵연료, 양수발전, 조력발전, 해저자원, 천연가스 등에 대해 지역자원시설세를 신규로 부과하는 내용의 법안들이 발의되었다. 세목과 관련해서는 세

율을 인상하거나 부과 기준을 변경하는 내용의 법안들이 발의되었다. 원자력발전의 경우 기존 kWh당 1원에서 1.2~2.2원으로 인상하자는 내용의 법안들이 제안되었으며, 발전량이 아닌 발전용량에 대해서 세금을 부과하자는 내용의 법안들도 있었다. 화력발전의 경우 kWh당 0.5원에서 1원 혹은 2원으로 인상하자는 내용의 법안들이 제안되었다. 수력발전의 경우 기존 발전용수 10m<sup>3</sup>당 2원에서 3원으로 인상하자는 내용의 법안이 제안되었다. 사용후핵연료나 원자력발전 관련 과세에 대해서는 지역자원시설세 부과지자체를 원전이 입지하고 있는 지자체에서 방사성비상계획 관할 지자체로 확대하자는 내용의 법안들이 총 6건 발의되었다.

이와 같이 발의된 법안의 부과 근거를 보면 연료원 간 과세 형평성, 연료원 간 세율 수준의 형평성, 외부불경제 적정 반영, 시설입지에 따른 행정비용 부담 증가, 방사선비상계획구역과 지역자원시설세 재원 귀속 지역의 불일치, 탈원전·탈석탄 에너지전환 정책에 따른 재원 감소 해결 등 다양하다. 발전부문 지역자원시설세의 개정안은 기존 원자력발전과 화력발전의 과세 대상 범위를 넘어 부지 내 사용후핵연료, 방사성 폐기물, 양수발전, 조력발전, 천연가스 관련 시설 등으로 확대되고 있으며 최근에는 풍력발전에 대한 과세 논의도 제기되고 있다.

개정안의 대부분은 지역자원시설세의 문제를

4) 국회예산정책처, 2020대한민국조세, 2020. 6. p. 391

5) 조성진·박광수, 발전부문 지역자원시설세 개선 연구, 기본연구보고서, 에너지경제연구원, 2020



합리적으로 개선하기보다는 지방자치단체의 부족한 재원을 위한 세수 확충에 목적이 있는 것으로 판단된다. 에너지전환 정책에 따라 원자력 및 화력발전의 발전량이 감소할 것으로 전망되어 향후 지역자원시설세의 세수도 줄어들 것으로 예상된다. 따라서 지방자치단체가 이에 대한 다양한 대책을 준비하는 것은 이해가 된다. 그렇다 해도 재원의 확보만을 위해 세율을 과도하게 인상하거나 새로운 세목을 추가한다면, 납세자나 전기소비자의 부담 증가로 조세저항 등을 초래할 우려가 있어 신중한 접근이 요구된다.

지역자원시설세의 개정은 세수 확보보다는 현행 지역자원시설세의 문제를 개선하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 현행 지역자원시설세의 문제로 어떠한 점이 지적되고 있는지 보기로 하자. 먼저 지역자원시설세(발전부문)가 조세부과 원칙에 부합하는 지 여부이다. 현행 지역자원시설세는 조세 법률주의, 평등주의, 중립성에 대해서는 대체로 부합하는 것으로 판단된다. 그러나 에너지전환 정책으로 원자력과 석탄화력 발전량 감소가 예상되므로 장기적으로는 담세능력과 경제적 효율성의 원칙 측면에서 문제가 발생할 것으로 분석된다. 이를 해결하기 위해 세율을 인상하거나, 새로운 세목을 신설하는 것은 조세 평등주의 관점에서 새로운 문제를 초래할 수 있는 것으로 판단된다.

지역자원시설세(발전부문)는 목적세로 부과되고 있으나 목적세의 특징인 '강목적성(지출의 특정성)'과 '수익자부담의 원칙'에도 정확히 부합

하지 않는 문제를 보인다. 과세목적과 세출용도가 너무 광범위하고 자의적으로 결정되고 있다. 이는 조세법에서 지방목적세로 설치하여 운용하도록 한 취지에도 부합하지 않고, 향후 발전부문에서 지역자원시설세가 과도하게 남용될 수 있다는 점에서 문제로 지적된다.

지역자원시설세(발전부문)는 지방세 부과원칙에도 부합하지 않는다. 세수가 발전설비가 입지한 특정지역에 편중되므로 보편성 원칙에 어긋나고 세수의 안정성도 불확실한 것으로 지적되고 있다. 장기적으로는 세수 감소가 예상되므로 신장성에서도 문제가 발생할 것이다.

중복과세의 문제도 지적된다. 개별소비세, 대기오염물질 배출부과금, 지역자원시설세 등의 세목을 보면 동일 과세대상에 다른 과세표준으로 과세를 부과하고 있다. 다른 과세표준을 적용하므로 명목상으로는 중복과세가 아니라고 할 수도 있겠지만, 동일 과세대상에 다수의 세목이 부과되고 있어 실질적으로는 중복적으로 과세되고 있는 것과 마찬가지다.

세율과 과세 형평성 측면에서도 개선이 필요하다. 발전부문 지역자원시설세는 자체적인 세율 조정만으로 피구세로서 정책 실효성을 달성하기 어렵다. 따라서 지역자원시설세만의 개별적인 세율 조정보다는 개별소비세나 대기오염물질 배출부과금을 비롯한 모든 제세부담금을 종합적으로 고려하여 세율을 조정하는 것이 보다 합리적이다. 그리고 현재 유연탄과 LNG복합설비에 모두 kWh당 0.3원의 세율을 부과하는

것도 외부비용 측면에서 합리적이지 못하다. 전력 생산에 투입되는 발전 연료를 기준으로 전환하면 상대적으로 청정 연료인 LNG(2.49원/kg)에 유연탄(0.84원/kg)보다 훨씬 높은 세율을 부과하는 것과 동일하기 때문이다.

지역자원시설세는 지방재정법 제9조에 따라 세입과 세출에 대한 특별회계를 설치하고 이를 통해 법이 정한 자원 활용 범위 내에서 투명하게 자금을 운용하여야 한다. 그러나 2020년 6월 현재 17개 지방자치단체 중 특정자원분에 대한 특별회계를 편성하고 있는 지자체는 9개에 불과하며 나머지 7개 지자체는 특별회계가 편성되지 않고 있다. 발전 설비가 없는 지역에서는 특정자원분 세입이 크지 않으므로 특정자원분과 특정부동산분 세입을 함께 소방재원 지출로 사용하는 경우도 있다. 그런데 특정자원분 세입을 특정부동산분 특별회계 성격에 더 적합한 소방 특별회계에 전입시키는 것은 조세 목적에 부합하지 않는다.

특정자원분 지역자원시설세 세출용도 중 일부는 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」에서 시행하고 있는 사업과 중복된다는 문제도 존재한다. 전력산업기반기금의 신·재생에너지 발전사업자 지원 사업, 전력산업 연구개발 사업, 전기안전의 조사·연구·홍보 지원 사업 등은 특정자원분 특별회계의 세출용도와 유사하거나 중복되고 있다. 유사·중복 사업이 발생하는 경우 재정투자의 효율성이 저해되는 문제가 발생한다.

지역자원시설세와 관련된 쟁점과 문제점 분석

을 토대로 몇 가지 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 발전부문 지역자원시설세의 세율 수준과 과세 대상 및 형태는 조세의 원칙과 성격, 그리고 부과 목적에 부합하도록 개선되어야 한다. 에너지전환 정책에 따른 중·장기적 전원구성 변화를 고려하고, 납세자 및 과세물건의 담세능력, 전기 소비자의 초과부담, 과세 성격에 부합하는 과세대상 선정 등에 대한 신중한 검토가 필요하다. 정치권과 지자체의 발전부문 지역자원시설세에 대한 과도한 자원 경쟁은 오히려 납세자 및 전기 소비자의 세부담 증가와 조세저항이라는 부작용을 초래할 수 있다.

둘째, 지역자원시설세 세율 결정 시 과세 형평성 등 다양한 요인을 반영해야 한다. 발전부문에는 개별소비세를 비롯한 다양한 제세부담금이 부과되고 있다. 이러한 점을 고려하지 않고 개별적으로 세율을 결정할 경우 정책의 효과가 반감될 수 있다. 따라서 지역자원시설세는 제세부담금 전체를 고려하면서 세율 수준을 결정할 필요가 있다. 연료원별 세율 구조와 세율 수준의 적정성 문제를 동시에 충족할 수 있는 방안으로 화석연료의 개별소비세에 지역자원시설세를 부가세(Surtax) 형태로 부과하는 방식을 검토할 수 있다. 이 방안은 환경오염이라는 성격의 외부비용을 공유하고 있는 화력발전(석탄과 LNG복합)에 대해 우선적으로 검토가 가능할 것이다.

셋째, 발전부문 지역자원시설세는 전력도매시장가격(SMP)과 소비자 전기요금에 반영되어야



한다. 환경개선이 주요 목적이라면 요금에 충분히 반영하여 소비를 줄일 수 있어야 한다. 그리고 현재 발전부문 지역자원시세는 발전 연료(연료단)가 아닌 발전량(생산량)에 부과되어 정산 과정에만 반영되고 있어, 전력도매시장에서 유연탄과 LNG발전의 급전순위 역전을 통한 환경개선 효과를 도출하는데 한계가 존재한다. 따라서 전력도매시장가격에 지역자원시설세를 반영할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 광역자치단체는 지역자원시설세의 특정 자원분과 소방분에 대한 특별회계를 구분하고, 특정자원분 재정 비중이 큰 기초자치단체도 특별회계 설치를 제도적으로 명시해야 한다. 그리고 2021년부터 지역자원시설세의 과세대상이 '특정자원분', '특정시설분', '소방분'으로 세분화될 예정이므로, 특별회계도 이와 정합성을 유지하는 방향으로 개선되어야 한다.

다섯째, 목적세로서 세입과 세출의 연계성을 강화하기 위해서 현재 광범위하게 지정된 세출 용도를 축소하고, 지출사업 역시 보다 구체적으로 개편해야 한다. 특히 기초자치단체의 특별회계에 대한 세출용도는 지방재정에 대한 지자체의 자율권과 재량권을 침범하지 않는 범위에서 환경과 안전을 위한 용도로 재편할 필요가 있다.

여섯째, 기본지원사업(전력산업기반기금) 및 사업자지원사업과 특정자원분 특별회계의 세출의 유사·중복 문제를 완화하기 위한 경제적 유인이 필요하다. 지역자원시설세 특별회계 재원은 가급적 환경과 안전 관련 분야에, 기본·사업

자지원 재원은 지역개발 및 주민생활개선사업에 사용하도록 한다. 이를 위해 별도의 독립된 재원을 신설하여 성과에 따라 성과교부금을 지원하거나, 특별교부세 성과 항목을 신설하여 특별교부금을 지원하는 방안을 검토한다.

이상에서 제시한 발전부문 지역자원시설세 개선방안은 상호 연관되어 있기 때문에 동시에 추진되는 것이 바람직하다. 그리고 관련 법·제도에 대한 재정비 작업도 병행되어야 할 것이다.

지역자원시설세를 부과하는 목적 가운데 하나는 안전 및 환경 개선이다. 그런데 이러한 목적이라면 과세대상을 발전설비로 한정하는 것은 이해하기 어렵다. 위험하거나 오염물질을 배출하는 설비는 발전설비 외에도 많기 때문이다. 특히 1차금속이나 석유화학 산업의 경우가 그렇다. 대부분의 산업에서 오염물질 배출 설비를 포함하고 있음에도 불구하고 과세대상에 발전설비만을 포함시킨 것은 지역자원시설세가 지방자치단체의 세수 확보에 더 중점을 두기 때문으로 판단된다. 모든 오염설비를 과세대상으로 포함시킬 경우 납세 대상의 반발 등으로 실제로 과세하기가 어려워 공기업인 발전설비만 과세대상으로 삼은 것이 아닌가 하는 의구심을 생기게 할 수 있다. 물론 지방자치단체의 낮은 재정자립도를 고려하면 이러한 방법으로라도 재정수입을 확충하려는 것을 이해하지 못하는 것은 아니다.

그러나 앞서 언급된 다양한 문제들을 고려할 때 현재와 같은 방식은 바람직하지 않다. 이러한

문제를 개선하지 않을 경우 지역자원시설세가 일부 지방자치단체의 재정수입에 도움이 될 수는 있겠지만 국가 전체로는 비효율을 증대시킬 수도 있기 때문이다. 예를 들어 현재 지역자원시설세의 세율은 환경측면에서 역진적이고, 발전측면에서도 연료원(에너지원) 간 경쟁의 형평성에 불합리하게 작용하고 있다. 이는 에너지전환 정책이나 그린뉴딜 정책과의 정책 일관성에도 배치되는 것이다.

또한 지역자원시설세를 원칙에 근거하여 합리적으로 개선하지 않을 경우 최근 발의된 많은 개정안이 보여주듯이 오히려 내용이 더욱 악화될 가능성도 있다. 대부분의 개정안이 지역자원시설세의 문제를 개선하기보다 지방자치단체의 재원 확대에만 중점을 두고 정치적으로 접근하고 있기 때문이다. 발전량 감소로 세수가 줄어들 것으로 우려되어 설비용량에 과세한다는 것이 대표적이다. 이 경우 세수는 안정적으로 확보되겠지만, 오염물질 배출의 감소에도 불구하고 과세는 오히려 강화되고 납세대상의 담세능력과도 배치되는 문제를 초래한다.

이러한 문제는 지역자원시설세에만 해당되는 것은 아니다. 우리나라의 지방세 제·개정 절차가 제도적으로 미흡한 점도 영향이 있는 것으로 판단된다. 우리나라의 경우 지방세를 제·개정하

기 위해서는 복잡한 단계를 거치지만 조세부담의 주체인 납세자와 소비자의 의견을 직접적으로 수렴할 수 있는 제도적 장치는 미흡해 보인다. 이런 점에서 지방세법 개정 과정에서 납세의무자의 의견을 청취하는 절차를 제도적으로 명시하고 있는 일본의 지방세 제·개정 과정을 참고할 필요가 있다.

본고에서는 발전부문 지역자원시설세에 한정하여 문제점과 개선방안을 살펴보았다. 제시한 개선방안들은 지역자원시설세의 효과와 효율성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 보다 큰 틀 하에서 보면 에너지 부문 전체에 대한 과세체계를 종합적으로 검토할 필요한 것으로 판단된다. 현재 에너지와 관련된 세제로는 개별 소비세, 교통·에너지·환경세, 지역자원시설세(특정자원분) 등 다양하다. 그런데 향후에는 탈원전 및 탈석탄의 추진과 친환경차(전기차와 수소차) 보급 확대 등으로 모든 세목에서 에너지 세수가 대폭 감소할 것으로 예상된다. 이는 에너지전환 정책과 그린 뉴딜 정책 등을 효과적으로 수행하는데 제약 조건으로 작용할 수 있다. 따라서 지역자원시설세는 향후 에너지시장 환경과 에너지 세제 및 재정 운용 전반의 변화를 고려하면서 개편 방안을 검토해야 할 것이다. **KIF**