

지방자치단체의 자주재원 확충을 위한 화력발전에 대한 지역개발세 과세방안 연구 - 화력발전 과세 중심으로 -

- 충청도청 세무회계과 -

- 개 요 -

본 연구는 수력발전은 1992년부터, 원자력발전은 2006년부터 지역개발세를 과세하고 있다. 그러나 화력발전에 대하여는 아직까지 지역개발세를 과세하고 있지 않다. 이는 조세법률주의에서 가장 근본이념인 과세의 형평성에 위배되고 있다. 즉 화력발전량은 전체 발전량의 59.47%를 점유하고 있고 환경오염물질도 수력이나 원자력 발전시설보다도 더 많이 배출하고 있어 많은 사회적 비용이 발생하고 있다. 이러한 사회적 비용은 제3자가 부담하는 것은 부당하므로 오염자부담원칙에 의거 발전량에 따라 지역개발세가 과세되어야 한다. 본 연구는 이러한 과세불공평을 해소하기 위한 연구로써 발전회사의 실제 발전량에 따른 발전원가 및 판매단가를 분석하여 납세부담능력을 검증함으로써 과세의 대안을 찾고자 하였으며, 과세형평을 위해 화력발전에도 지역개발세의 과세 필요성 및 지방재정 기여도를 제시 하였다.

주제어 : 화력발전, 지역개발세, 자주재원 확충, 원자력발전, 발전원가

I. 서론

1. 연구의 동기

조세의 가장 근간을 이루고 있는 것은 조세공평주의를 둘 수 있다. 공평과세란 조세의 정의를 실현하는 하나의 중심축으로써 소득이 있는 곳에는 반드시 조세가 부과되고 부과되는 대상은 과세의 타당성과 부담능력¹⁾의 균형을 이루어야 한다. 그러나 현 지방세법 제253조의 규정에서는 수력발전은 1992년부터, 원자력발전은 2006년부터 지역개발세를 과세하고 있으나 화력발전 에 대하여는 아직까지 지역개발세는 과세되고 있지 않다. 이는 조세법률주의에서 가장 근본이 념인 과세의 형평성에 위배되고 있다. 즉 화력발전량은 전체 발전량의 59.47%를 점유하고 있고 환경오염물질도 수력이나 원자력 발전시설보다도 더 많이 배출하고 있어 많은 사회적 비용이 발생하고 있다. 이러한 사회적 비용은 제3자가 부담하는 것은 부당하므로 오염자부담원칙에 의 거 발전량에 따라 지역개발세의 과세 필요성이 대두 되고 있다.

따라서 본 연구는 이러한 과세불공평을 해소하기 위한 연구로써 화력발전량에 과세의 타당성 과 발전회사의 실제 발전량에 따른 발전원가 및 판매단가를 분석하여 납세부담능력을 검증함으 로써 과세의 대안을 찾고 과세형평을 위해 화력발전에도 지역개발세의 과세 필요성을 제시함으 로써 향후 화력발전량에 대한 지역개발세의 과세로 인해 지방자치단체의 재정자립도 등에 크게 기여하여 실질적인 자주적인 지방재정 확충에 기여할 것으로 본다.

2. 연구의 목적

조세는 공평과세의 원칙에 의거 조세법률주의에 의한 평등주의를 구현하고 있으며 발전소의 연료 사용 형태에 따라 통상 수력, 원자력, 화력, 풍력 등으로 크게 구분되고 있으나 현재 발전 소의 발전량에 대한 지역개발세 과세는 수력발전과 원자력발전에만 적용되고 있다. 이러한 근 본원인을 살펴보면 지방세의 연원은 1962년부터 국세의 일부에서 독립되면서 시작된 관계로 인하여 국세보다는 비체계적이며 비합리적인 측면이 많고 또한 정치적으로 국세보다는 탄력성 이 강하다 보니 과세의 논리나 합리성보다는 그 시대적 환경에 더 많은 지배를 받고 있다. 2006 년부터 원자력발전에 대하여 지역개발세를 과세하면서 원자력발전을 과세하기 위해 화력발전을 제외하는 정치적인 문제에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

1) 응능부담의 원칙에는 양적 담세력과 질적 담세력으로 구분하는 경우도 있음.

따라서 화력 발전소에 대한 지방세의 지역개발세²⁾ 과세 도입을 필요로 한다, 즉 화력은 수력이나 원자력에 비하여 발전량의 증가에 따라 인근 주변지역에 더 많은 직접적인 피해를 야기하고 있으며 화력발전소의 건설과 가동으로 직·간접적인 피해 즉 송전탑 및 전송선로 건설, 환경공해, 지가하락 등은 주변지역에만 국한되지 않고 보다 광범위한 형태로 나타나고 있다. 특히, 화력발전소는 대기와 수질에 있어서 막대한 환경적 위해를 야기하고 있으며 대기오염에서 있어서는 황산화물(SO_x), 질소산화물(NO_x), 먼지 등을 발생시키고 수질의 경우 정상적인 바다의 온도보다 7°C 정도 높게 배수되고 있으므로 생태계의 변이와 같은 수질오염을 발생시키고 있다.

이러한 피해를 보상하고 지원하기 위한 대책이 마련되어야 할 필요가 있으며, 현행 지방세목에서 지역개발세를 화력발전소와 연계함으로써 재원을 마련할 수 있다

본 연구는 화력 발전소에서 생산된 발전량에 과세하는 지역개발세 도입 방안에 대한 여러 정책과제들을 검토하고, 지역개발세 과세 방안에 따른 파급효과를 분석하여 과세 필요성을 제시하는 것을 목적으로 한다.

첫째, 조세의 형평성 측면에서 현행 지역개발세의 과세대상은 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력 발전으로 되어 있는데, 수력과 원자력발전량에 대해서는 지역개발세가 부과되면서 화력발전량에만 지역개발세가 부과되지 않고 있는 것은 과세대상의 형평성 차원에서 개선되어야 한다.

둘째, 납세의 부담능력 측면에서 화력발전소는 지방자치단체가 제공하는 교통과 SOC 건설 등 행정 서비스 등의 수혜자이므로 공공서비스에 대한 반대급부로서 일정부분에 한해 지방세 납세 의무가 발생한다고 볼 수 있다. 그러므로 본 연구는 화력발전 원가 분석 관련 지역개발세의 도입에 초점을 두어 연구하였다.

셋째, 화력발전량에 대하여 지역개발세 과세의 효과가 지방자치단체의 재정이 미치는 효과에 대하여 예측 제시하였다.

3. 연구범위와 방법

2002년부터 2006년도 사이에 납세의무자인 한국전력공사, 한국동서발전(주) 등 6개 기업을 대상으로 화력발전량이 많은 5개 시도를 중심으로 선정하였다. 과세의 형평성 및 납부능력 여부를 고찰하기 위해 원자력발전회사와 화력발전회사의 발전량에 대한 5개년간의 경영실적을 바탕으로 한 재무제표를 통한 원가분석 및 화력발전 관련 과세 현황 분석을 실시하였다.

2) 지방세법 제253조에서 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 과세하는 세목

II. 이론적 고찰

본 장에서는 지방세 중 지역개발세에 대한 개략적인 특성과 과세대상인 발전량에 대해 살펴봄으로써 지역개발세의 의의와 화력발전 관련의 개략적인 이해를 돕고자 한다.

1. 지역개발세의 특징

지역개발세(지방세법 제253조)는 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 발전용수³⁾, 지하수⁴⁾, 지하자원⁵⁾, 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너, 원자력발전⁶⁾에 대하여 과세하는 지방세의 도세⁷⁾로서 목적세⁸⁾의 성격의 자본 이득의 소득세적 재원으로 하는 과세이다. 즉 지역의 특정자원을 바탕으로 하여 과세되는 세목으로서 과세의 가장 큰 목적은 지역의 균형개발을 위해 과세되는 지방세이다. 따라서 이 세목은 지역별로 큰 차이를 보이고 있으며 납세자는 소득세적 보유를 가지고 있다.

과세대상에 따라 다양한 형태의 세율구조⁹⁾를 가지고 있으며 발전용수는 발전에 이용된 물 10세곱미터당 2원, 지하수는 최하 20원에서 200원까지의 세율구분이 되어 있고, 원자력발전은 생산된 발전량 1킬로와트시당 0.5원의 세율 등 다양한 세율구조를 가지고 있다.

2. 전력사업의 현황

전력사업의 구조를 살펴보면 한국전력공사와 한국전력공사에서 전력거래소와 6개 발전부문을 구조 분리 한국수력원자력(주) 한국남동발전(주) 한국중부발전(주) 한국서부발전(주) 한국남부발전(주) 한국동서발전(주) 한국전력거래소 등으로 운영되고 있다.

1) 에너지원별 전력설비 및 발전량 분포

전력설비 가운데 무연탄, 유연탄, 유류, 가스 등의 화력발전이 차지하는 비중은 1980년 81.4%에서, 2002년도 이후에는 약 65% 대를 유지하고 있으며 원자력발전 설비는 약 28% 선을 유지하고 있으며 2002년 이후 우리나라 총 발전량 중 화력발전에 의한 발전량은 약 60% 수준이며 같은 기간 원자력발전의 발전량은 40% 수준이다.

3) 발전용수란 직접 수력발전에 이용되는 유수

4) 지하수란 음용수, 목용용수, 기타용수로 구분

5) 지하자원이란 채광된 광물

6) 원자력발전소에서 생산된 전력

7) 도세란 과세권자가 광역단체장(광역시장, 도지사)으로서 도 세입을 뜻함.

8) 목적세란 세금의 사용처가 정해져 있는 세목을 뜻함.

9) 기타 지하자원은 광물가액의 1,000분의 5, 컨테이너는 1티이유당 15,000원

2) 지역별 화력발전시설의 설비용량과 지역별 발전량 현황

충청남도 지역은 전체 발전설비용량 35,814,639kW의 약 31%인 11,200,000kW의 설비용량을 보유하고 있으며 다음으로 인천이 6,853,539kW, 경상남도가 6,240,000kW의 발전설비용량을 점유하고 있다.

2006.1.1-12.31 기간 동안의 총 발전량 210,621,255kW의 약 38%인 79,768,415kW가 충청남도에 소재한 발전소에서 생산되었으며, 다음으로 경상남도가 총발전량의 약 23%, 인천시가 약 17%의 발전량을 점하고 있으며 설비용량으로 볼 때 충청남도, 인천시, 경상남도가 우리나라 전체 화력발전시설의 약 67.8%, 그리고 전라남도과 강원도를 포함하였을 경우에는 72.7%를 차지하고 있다.

발전량 기준으로는 충청남도, 인천시, 경상남도가 총 발전량의 78.4%를 차지하며, 전라남도과 강원도를 포함하였을 경우에는 82.6%의 비중을 점하고 있다. 충청남도가 전체 발전설비의 33.8%를, 인천시가 18.3%의 설비 비중을 보이고 있으며 충남, 인천, 경남, 강원, 전남 등의 주요 5개 행정구역의 발전설비는 우리나라 화력관련 총 발전설비의 73.4%의 비중을 차지하고 있다.

3. 이론적 논의

이론적 논의는 조세론적 접근과 경제론적 접근으로 이원화하여 접근함으로써 과세 당위성 및 형평성과 납부능력 등의 이해를 돕고자 한다.

1) 조세론적 접근 측면¹⁰⁾

(1) 최적자본구조이론의 개념

최적조세구조(optimal tax structure)란 효율성과 공평성의 관점에서 사회후생을 극대화할 수 있는 조세구조를 의미하며 어떤 대상과 그에 대한 어떤 세율로 과세하는 것이 조세부과에 따른 초과부담의 효율성 상실을 최소화 하면서 공평한 조세부담의 배분을 달성할 수 있는가에 대한 것이다.

최적과세에 대한 논의가 처음으로 시작된 것은 1920년대 램지(Ramsey)의 물품세에 대한 연구이며 1970년대 이후 멀리즈(Mirrlees)등에 의하여 본격적으로 연구되었다. 이 연구의 초점은 효율성 측면에서 일정한 조세세입을 획득하고자할 때 효율성 상실을 최소화하면서 공평성 문제를 해결하는 방안을 모색하는 것이며 다소 공평성문제는 도외시한 측면도 있지만 최적과세이론은 분석 대상에 따라 물품세의 최적과세이론과 소득세의 최적과세이론으로 구분된다.

10) An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation , The Theory of Optimal Taxation, Optimal Taxation and Government Finance , The Optimal Structure of Incentives and Authority within an Organization ect,

(2) 물품세의 최적과세¹¹⁾

물품세에 대한 최적과세이론에서는 여가 등 모든 재화에 대하여 동일한 세율을 적용하여 조세를 과세한다면 재화의 상대가격은 변화하지 않기 때문에 조세과세 이후에도 파레토 효율성조건이 유지되며 초과부담이 발생하지 않는다는 것이다.

현실적으로는 여가에 대하여 직접적인 과세는 불가능하기 때문에 필연적으로 물품세 과세는 초과부담을 야기할 수밖에 없다는 약점을 가지고 있어 물품세의 최적과세에 대한 논의는 초과부담을 최소화하면서 조세세입을 얻기 위해서는 각 재화에 대하여 어떤 세율로 과세하는 것이 바람직한가에 대한 쟁점을 가지고 있다. 즉 직접세와 간접세의 조세 과세구분과 밀접한 관련을 가지고 있어 화력발전에 대한 지역개발세와 관련지어 본다면 소득세적 성격으로 직접세의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

(3) 소득세의 최적과세

소득세의 최적과세 측면에서는 소득세의 최적과세가 이루어지기 위해서는 효율성의 측면에서 초과부담을 최소화되어야 하고, 공평성의 측면에서는 소득에 따라서 적절한 차등과세가 이루어져야 한다는 것이나 현실적으로 물품세는 재화에 대하여 부과되는 조세이므로 공평성을 추구하기 어려운 점이 있고 특히 소득세의 경우에는 효율성과 공평성의 적절한 조화가 중요하다. 이에 대해서 최적소득세 이론은 멀리츠(Mirrlees)의 연구¹²⁾ 이후 실증적 분석결과를 제시하지는 못하고 있는 실정이다.

(4) 최적과세를 위한 주요고려 변수 검토

최적과세를 위한 세제운용 측면에서의 비용으로는 징세비용, 납세협력비용, 절세 등 여러 가지의 변수로 구성되어 있다. 화력발전에 관련하여 징세비용과 납세 협력 비용적 측면¹³⁾에서 매우 시사점이 크다.

징세비용¹⁴⁾이란 정부가 조세를 부과·징수하는데 소요되는 행정비용으로 세무공무원에 대한 급료, 세무서 운영비용 등을 포함하는 것으로써 일반적으로 조세체계가 복잡할수록 그리고 세무행정 규모가 커질수록 징세비용은 증가하게 된다.

납세협력비용은 납세자가 조세를 납부하는데 소요되는 비용으로 세무서 방문비용, 납세를 위한 각종 서류 작성비용 등이 포함되는 것으로써 실증적인 분석결과에 의하면 징세비용보다 납세

11) 최적과세의 원칙으로 램지규칙과 역탄력성원칙, 램지규칙, 역탄력성 원칙, 콜렛-헤이그 과세 등이 있다.

12) 최적소득세와 관련한 연구는 선형소득세(linear income tax)와 비선형소득세(non-linear tax)에 관한 연구가 있다.

13) 기타 행정규모, 평가, 탈세, 절세 등도 있다.

14) 직권부과보다는 자진신고 납부방법이 징수비용이 적게 소요된다.

협력비용이 훨씬 더 큰 것으로 추정되고 있으며, 납세협력비용은 조세체계가 복잡할수록 커지는 반면 세무행정규모가 커질수록 감소하는 특징을 가지고 있다.

(5) 조세론적 접근의 시사점

수력 및 원자력발전¹⁵⁾ 등 지역개발세 과세 대상은 모두 지역적 기반을 두고 있는 특정재원으로부터의 수입에 대한 소득과세로써 지역적 기반을 두고 있는 소득에 대한 특정재원임에도 유사한 성격의 재원에 대하여는 과세를 하고 있으나 화력발전에 대하여만 과세되지 않는 과세의 효율성 내지 공평과세의 위배 및 지역개발세는 자진신고 납부 방식에 의한 것으로 징세비용 등 행정비용이 전혀 소요되지 않는 등 이론적 근거의 시사점을 찾을 수 있다.

2) 경제학적 관점에서의 외부성의 문제

외부성은 시장실패를 가져오는 대표적인 요인 중 하나로써 외부성이란 어떤 경제주체가 취한 행동이 제3자에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 끼침에도 불구하고 이에 대해 아무런 대가를 받거나 주지 않는 경우에 외부성이 발생하며 외부성에는 이로운 외부성이 있는 반면, 해로운 외부성도 있다.

화력발전의 과정에서 배출되는 각종 오염물질은 해로운 외부성으로써 지역개발세 부과와 이론적 근거는 외부성으로 인해 발생하는 시장실패를 교정하기 위한 정부 개입의 필요성에서 비롯된다.

일반적으로 환경보존이란 관점에서 외부성의 문제를 해결하기 위한 접근법에는 직접통제방식과 시장유인을 활용한 접근방식으로 구분되며 직접통제방식은 오염물질의 배출량을 직접적으로 규제하거나, 특정한 공정의 선택을 요구하거나, 정화시설의 설치를 의무화하는 등의 형식으로 수행한다. 그러나 직접통제방식은 기본적으로는 경직성을 갖고 있어 주어진 환경보존의 목표를 달성하는 데 상당한 비용을 수반하게 된다는 문제점이 있다.

시장유인을 활용한 접근방식은 시장경제체제의 기본정신과 부합하는 것으로 시장유인을 활용한 접근방식에는 공해세 부과와 거래 가능한 오염허가서(배출권)제도로 구분 운영된다. 물론 이 두 가지 접근방식이 각각 장단점을 갖고 있어 명백하게 우열을 구분 짓는 것은 어려우나 최근 선진국의 사례를 보면 이 두 가지 방식을 모두 활용하고 있는 경향이 있고 이는 모두 정부개입에 의해 외부성의 문제를 해결하는 방안이다.

반면 코우즈정리의 이론(The Problem of Social Cost, 사회적 비용의 문제' (1960))에 따르면 외부성 문제의 해결을 위해 정부가 반드시 개입할 필요가 없다고 주장하면서 정부의 개입 없이

15) 모두 정액세율, 자진신고납부, 소득세적 지방세

도 이해당사자 사이의 자발적 협상에 의해 외부성의 문제를 해결할 수 있다고 주장하고 있지만 현실적인 측면에서는 코우즈 정리가 전제로 하고 있는 제반 조건이 현실 경제에서 충족되기 어렵기 때문에 환경오염 같은 외부성의 문제는 정부 개입 없이 해결하기는 어렵다.

(1) 공해세의 개념

거래 가능한 오염허가서제도가 제대로 활성화되기 위해서는 거래에 참여하는 경제주체의 수가 충분히 커야 한다는 등의 전제조건이 충족되어야 한다. 공해세는 오염저감의 동기를 부여하는 대표적인 경제적 유인수단으로써 환경오염의 사회적 외부비용을 내재화하기 위한 피구세의 개념을 조세정책수단화한 것으로 볼 수 있다.

공해세의 정의와 종류를 협의의 관점에서 보면 오염저감을 목적으로 도입된 조세 또는 준조세 형태의 부담금·사용료 등을 의미하며, 광의의 공해세의 범주에는 도입 목적과 상관없이 결과적으로 오염을 저감시킬 수 있는 조세(에너지세, 자동차세 등)도 포함된다. 따라서 환경보존을 위한 수단으로서 공해세의 부과는 경제학자들의 폭넓은 지지를 받고 있으며, 오염물질 배출과 관련해 시장의 실패가 일어나는 것은 오염물질이 사회적 비용을 초래함에도 불구하고 이를 배출하는 경제주체가 그에 대해 어떤 대가를 치르지 않아도 된다는 데 기인하는 것이다.

(2) 공해세 부과 의의

공해세 부과를 통한 외부성 문제의 해결방식으로 오염물질을 방출하는 행위와 관련해, 그 행위를 하는 경제주체가 책임을 지고 오염물질을 청소하는 데 드는 비용을 부담해야 한다는 원칙으로 오염자부담원칙을 기본으로 하고 있다. 오염자부담원칙에 비추어 볼 때 공해세 부과는 적절한 정책수단이라고 말할 수 있으나 시장유인을 활용한 접근방식의 두 가지 중 거래 가능한 오염허가서제도는 이 점에서 볼 때 적절한 정책수단이 될 수 없다

일반적으로 오염허가서는 기존의 오염물질 배출량을 기준으로 무상으로 분배되는 상태에서부터 시작하게 되므로 오염자부담원칙의 엄격한 적용이 어려운 성격을 갖고 있으나 공해세를 부과하면 여기에서 나온 조세수입을 환경 정화를 위한 활동에 투입할 수 있으므로 오염자부담원칙과 부합된다.

(3) 경제론적 접근의 시사점

공해세 수입을 활용해 큰 폭의 초과부담을 일으키는 다른 종류의 조세 징수액을 줄일 수 있다면 그만큼 사회후생의 증가를 기대할 수 있다. 외부성으로 인한 시장실패를 교정하려는 목적으로 부과된 공해세의 세수를 통해 지역개발을 위한 사업을 촉진시킬 수 있다는 점에서 조세

역할이 중요하다. 현행 공해세와 유사한 성격의 지방세목 중 지역개발세가 과세되고 있으며 새로운 세목을 신설하지 아니하고도 기존 지역개발세의 과세대상에 추가함으로써 정책적인 목적이 달성 가능하다.

4. 선행연구

지방자치단체의 자체 세입은 크게 자주재원과 의존재원¹⁶⁾으로 구분하고 있으며 자주재원은 지방세와 지방세 이외의 세외수입으로 구성되며, 의존재원은 국가로부터 받는 보조 즉, 국고보조금, 교부금 등 다양하게 구성되어 있다. 지방자치단체는 같은 총세입이더라도 자주재원 세입의 구성도를 높이는 자치정책 추진을 원하며 이는 곧 재정자립도의 향상을 야기한다. 따라서 선행연구는 신세원 발굴을 중심으로 검토해 보면 이환범·권오규(2002)은 지방자치단체의 자주재원을 확충하는 방안의 하나로써 경상적 세외수입의 증대를 도모하여야 한다고 주장하고 있다. 물론 경상적 세외수입도 의존재원이 아닌 자주재원으로써 그 세입은 지방세의 과세로 인한 세입과 같은 효과를 유발하는 것은 분명하나 경상적 세외수입의 종류와 그 양태가 다양하여 세원의 관리에는 현실적인 어려움이 많고 세외수입의 근원은 수익자부담원칙에 의해 과세되는 것임에도 불구하고 그 세입징수에 따른 체납액이 많아 그 효과는 크지 않다는 약점을 내포하고 있다.

김정완(2003)은 기초자치단체의 자주재원 확충 방안 연구에서 관광세신설을 주장하였다. 이 연구에서는 우리나라가 유일하게 가지고 있는 자연자원 중 관광지를 대상으로 관광세를 신설하여 자주재원을 확충해야 한다는 주장으로 강원도, 제주도 등에서 활발히 추진 중에 있으나 관광객에게 조세의 부담을 전가시켜 결국 관광객의 감소 등 부작용 또한 클 수 있다는 우려를 가지고 있다.

김철영·강수현(2005)은 현재 국세와 지방세의 세입구조가 80대 20의 비율로 구성되어 있어 지방자치단체는 국가로부터 재원을 의존할 수밖에 없어 중앙의 의존도가 증가 하는 등 실질적인 지방자치의 발전을 위해서는 세입구조를 변화시켜야 한다고 주장하면 지방소비세의 도입을 주장하였다.

선행연구에서의 시사점은 지방재정의 열악성 극복, 재정자립도의 향상을 위해서 국세와 지방세의 세입구조 변화, 일부특정지역의 자연자원을 활용한 지방세의 신설 등을 주장하고 있으나 조세 부과에 따른 납세자의 전가 등에 대해서는 소홀히 다루고 있다. 즉 과세의 타당성이나 당위성만을 대상으로 하여 연구함으로써 납세자의 납부 능력에 대한 연구는 미진하였다.

16) 시도(자체재원 %, 의존재원 %) - 충남(33, 65), 강원(19, 79), 경남(31, 68), 전남(17, 83)

조세를 과세하기 위해서는 근본적으로는 조세법률주의 이념에 의거 형성되는 것이지만 그 세부적 가능성 여부를 판단함에 있어서는 과세의 타당성이나 당위성 및 납부능력이 동시에 고려되어야 한다.

Ⅲ. 화력발전소 소재 자치단체의 지방재정 현황

1. 광역자치단체 지방재정 현황

화력발전이 위치한 충남, 강원, 전남, 경남, 인천 5개 광역자치단체의 재정현황을 2000년부터 2004년까지의 일반회계 세입예산은 5년간 평균 세입예산 총 규모는 충남 1조 7,940억원, 강원 2조 1,840억원, 전남 2조 3,830억원, 경남 3조 90억원, 인천이 1조 8,370억원 규모로서 지역에 따라 편차가 심하게 나타나고 있다. 5년간 평균 재정자립도에 있어서 충남이 33%, 강원 19%, 전남 17%, 경남 31%, 인천 74%로서 광역시가 도보다 재정자립도가 비교적 높다.

2. 기초 지방자치단체 지방재정 현황

화력발전 시설이 입지하고 있는 기초자치단체인 충남 보령시, 서천군, 태안군, 당진군, 강원 동해시, 강릉시, 전남 여수시, 경남 고성군, 하동군, 인천 옹진군의 2000년부터 2004년까지의 일반회계 세입예산은 5년간 평균 일반회계 세입예산 중 총 규모에 있어 강릉시가 4,930억 원으로 가장 많고 여수시 4,680억 원, 보령시 2,380억원의 순으로써 5년간 평균 재정자립도 현황을 살펴보면 여수시와 옹진군이 31%로 재정자립도가 비교적 10개 기초자치단체 중에서는 높은 편이며, 대부분 20% 내외의 열악한 재정자립도를 가지고 있다.

3. 화력발전 소재지역 주요 재정지표 현황

1) 재정자립도¹⁷⁾

재정자립도는 재정 수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석지표로 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하여 비율이 높을수록 세입 징수기반이 양호함을 의미하는 것으로써 화력발전소가 위치하고 있는 광역시·도의 경우 인천 70%, 강원 27.5%, 충남 32.7%,

17) 화력발전소 위치 지역의 주요 재정지표를 분석하기 위해 인구, 일반회계 세출현황, 재정자립도, 주민 1인당 지방세부담액, 주민1인당 세출예산액 등 산출

- 산출방식 : 지방세+세외수입/일반회계 총계예산규모×100

전남 19.9%, 경남 37.5%로 광역시도인 인천이 가장 높고, 도는 30% 내외의 낮은 재정자립도를 가지고 있다.

기초자치단체의 경우 대부분 미약한 세수기반으로 재정자립도가 낮은 수준에 머물렀으며, 기초자치단체 평균보다 낮은 지자체는 웅진군, 동해시, 보령시, 서천군, 고성군, 하동군이다. 미약한 지방세수 기반을 감안할 때 새로운 세원으로서 화력발전소의 지방세를 부과하는 것은 지방의 재정력을 확충할 수 있는 계기가 될 것이다.

2) 주민1인당 지방세부담액¹⁸⁾

주민1인당 지방세 부담액은 지방자치단체의 공공사무수행에 따른 재원을 지역주민이 부담하는 지방세 절대액으로 나타내는 세입 비교분석으로 자치단체의 지방세 수입을 인구수로 나누어 산정하여 단체간 직접적인 비교기준으로 활용되고 있으며 화력발전소 지역 광역자치단체인 시·도 본청의 경우 2005년 현재, 평균적으로 62만 516원의 1인당 세부담을 가지고 있다.

기초자치단체의 경우 평균적으로 65만 9천 759원의 세부담을 지고 있으며 개별 광역자치단체로는 충남이 1인당 세부담이 가장 높은 72만 3천 112원으로 나타났으며 다음으로 인천(669, 022원), 경남(652,181원), 강원(589,731원)의 순이며 전남이 가장 낮은 46만 8천 532원의 세부담을 지고 있다.

기초자치단체의 1인당 세부담은 웅진군이 가장 높은 146만 2천 536원으로 나타났으며 당진군이 116만 4천 990원으로 상대적으로 높은 세부담을 보이고 있으며 대체로 지자체간 편차가 높게 나타났다.

3) 주민1인당 세출예산액¹⁹⁾

주민 1인당 세출예산액은 지방자치단체의 지방예산 세출총액으로 지역주민이 혜택을 절대액으로 나타내는 세출분석으로 자치단체의 세출총계예산을 인구수로 나누어 산정하여 단체간 직접적인 비교기준으로 활용 된다

화력발전소 지역 광역자치단체인 시·도 본청의 경우 2005년 현재, 평균적으로 315만 4천 603원의 주민1인당 세출예산액을 보이고 있으며, 기초자치단체의 경우 평균적으로 351만 662원의 1인당 세출예산액을 부담하고 있다. 개별 광역자치단체는 전남(4,198,392원), 강원(3,988,920원), 충남(3,256,759원), 경남(2,802,945원), 인천(1,525,999원)의 순서로 1인당 세출액의 편차를 보이고 있다.

18) 산출방식 : 지방세액/인구수×100

19) 산출방식 : 일반회계 총계예산 규모/인구수×100

기초자치단체의 경우, 1인당 세출액은 지역마다 편차가 크며 용진군이 가장 높은 864만 4천 120원으로 매우 높게 나타났으며, 고성군과 하동군이 4백만 원대의 세출을 보이고 있으며 태안군과 서천군이 300백만원 대의 1인당 세출을 하고 있었고, 동해시와 보령시, 당진군이 200백만 원대의 지출을 하고 있었으며 강릉시와 여수시는 낮은 180만원정도의 1인당 세출을 하고 있었으며, 인천 서구는 40만 2천 298원의 세출을 기록하고 있다.

4. 화력발전소 소재 지방자치단체의 지방세 세입 현황

1) 광역자치단체 지방세 세입 현황

화력발전소가 위치하고 있는 인천광역시, 강원도, 충청남도, 전라남도, 경상남도의 지방세 징수현황은 2005년 기준 전체 지방세 징수규모는 인천이 1조 7,397억 81백만 원, 강원 8,892억 95백만 원, 충남이 1조 4,192억 3백만 원, 전남이 9,216억 93백만 원, 경남 2조 611억 65백만 원이다.

세목별 비중은 취득세의 비중이 가장 높으며 등록세도 취득세와 유사한 비중을 점유하고 있으며 그 다음으로 지방교육세, 담배소비세, 주행세의 순으로 지방세 비중을 가지고 있으나 예외적으로 전남의 경우 주민세의 비중이 전체 세목에서 가장 높은 23.3%를 차지하고 있다.

2) 기초자치단체 지방세 현황

화력발전이 위치한 기초자치단체인 충남 보령시, 충남 서천군, 충남 태안군, 충남 당진군, 강원 동해시, 강원 강릉시, 전남 여수시, 경남 고성군, 경남 하동군, 인천 용진군의 2005년 지방세 징수실적은 2005년 화력발전소 지역 기초자치단체 지방세 총액은 충남 보령이 583억 87백만 원이고, 충남 서천이 307억 77백만 원, 충남 태안군 426억 34백만 원, 충남 당진군이 1,319억 55백만 원, 강원 동해시가 457억 49백만 원, 강원 강릉시가 1,170억 69백만 원, 전남 여수시는 1,835억 37백만 원, 경남 고성군이 274억 97백만 원, 경남 하동군은 203억 42백만 원, 인천 용진군이 179억 48백만 원이다.

2000년부터 2005년까지의 증가율을 계산하면, 충남 보령시는 180%, 충남 서천군은 162%, 충남 태안군 190%, 충남 당진군의 경우 267%, 강원 동해시는 130%, 강원 강릉시는 154%, 전남 여수시 165%, 경남 고성군 164%, 경남 하동군 129%, 인천 용진군 378%, 인천 서구 179%가 증가하고 있다.

5. 화력발전 관련 문제점 현황

1) 발전시설관련 환경오염 발생 문제점

화력발전에 의한 전력생산은 발전소 주변의 환경오염 문제를 발생시키고 있다. 화석연료를 사용하여 에너지를 만들고 수증기로 터빈을 돌리는 과정에서 연소가스가 발생하는데 이 과정에서 이산화탄소(CO₂), 황산화물(SO_x), 질소산화물(NO_x), 유기화합물, 미세먼지 등이 배출됨 수력이나 원자력에 비해, 화력발전을 통한 전력생산에서 유발되는 이산화탄소(CO₂) 양은 매우 크다.

바닷물을 발전기 냉각수로 사용함에 따라 주변 해수온도가 상승하여 해수자원의 변화라는 온·폐수 공해가 발생함. 발전소 규모에 따라 차이가 있으나 대략 일반해수 온도 보다 여름에는 7-8℃, 겨울에는 11-12℃ 더 높은 온·폐수를 방출하며 화력발전소로부터 생산된 전기의 공급을 위한 고압송전 설비에 의한 지역주민의 피해사례도 발생함 송전탑 건설로 인한 산림훼손 송전선의 진동으로 인한 지역주민의 수면방해 송전선로 통과지역에 대한 재산권행사의 제한 및 지가하락 송전선로 주변의 감전 및 낙뢰피해 유발하고 있다.

2) 공공발전소 환경오염배출량에 대한 사회적 비용 발생²⁰⁾

2004년 배출량 산정 결과<표 1>로써 NO_x(1,378천 톤), CO(817천 톤), VOC(797천 톤), SO_x(447천 톤), NH₃(244천 톤), TSP(80천 톤), PM₁₀(62천 톤)순으로 배출량이 산출되었으며, 배출비율을 보면 NO_x 36.0%, CO 21.4, VOC 20.8%, SO_x 11.7% 순이다. 국가 대기오염물질 배출량에서 공발전소의 비중을 보면 NO_x(382/1,378천 톤), CO(29/817천 톤), VOC(4/797천 톤), SO_x(169/447천 톤), NH₃(0.8/244천 톤), TSP(6/80천 톤), PM₁₀(4/62천 톤)으로 나타나고 있다.

화력발전시설 지역(인천, 강원, 충남, 전남, 경남, 울산 등)의 NO_x, SO_x 등 대기오염배출량이 타 시도에 비해 월등히 많이 배출되어 화력발전소재 및 인근지역 등 광역적으로 특별한 희생을 받고 있다.

EU기준에 의해 공공발전시설의 연소에 따른 사회적 비용을 추정하면 <표 2> 전체적으로 49,347억원, 화전소재지역이 46,144억원, 기타지역 3,203억원이며, 비율로는 93.51%를 점유하고 있다. 특히, 충남과 경남이 많은 사회적 비용을 부담하고 있다. 한국전력공사 등 발전사들은 이러한 사회적 비용을 일부 부담하여야 하며 광역적 차원에서는 종합대책의 수행을 위한 재원 확보 필요하다.

20) 국립환경과학원, 2004, 대기오염물질배출현황, KEI 2005, RE-06, 연구보고서 발췌 및 근거로 환경비용 산출

〈표 1〉 공공발전 대기오염 배출량(2004년도)

(단위 : 톤)

시도	배출원	계	CO	NOx	SOx	TSP	PM10	VOC	NH3
총 괄	공공발전	595,721	29,093	382,462	169,019	6,004	4,145	4,156	842
	민간발전 등	71,483	3,428	39,398	25,290	1,328	887	729	423
	총 계	667,204	32,521	421,861	194,309	7,332	5,032	4,885	1,265
	공공발전	89.29%	89.46	90.66	86.98	81.89	82.37	85.08	66.56
	민간발전 등	10.71%	10.54	9.34	13.02	18.11	17.63	14.92	33.44
인천시	공공발전	28,613	5,988	20,650	538	228	193	816	200
강원도	"	19,482	574	15,099	3,000	320	214	262	13
충남도	"	243,342	8,659	178,994	49,746	2,748	1,856	1,195	144
전남도	"	44,623	1,235	22,336	20,194	313	206	225	114
경남도	"	222,068	4,655	119,498	94,039	1,973	1,322	564	17
소 계	"	558,128	21,111	356,577	167,517	5,582	3,791	3,062	488
기타시도	"	109,076	11,410	65,284	26,792	1,750	1,241	1,823	777

주)자료 : 국립환경과학원, 대기오염물질 배출 2004의 재구성

〈표 2〉 공공발전 대기오염 배출량의 비용 추정치(2004년도)²¹⁾²²⁾²³⁾

대기 오염 물질	피해비용	계	인 천	강 원	충 남	전 남	경 남	기타 시도
CO	7,276(원/kg)	29,093톤	5,988	574	8,659	1,235	4,655	7,982
	비용(억원)	2,117	435	42	630	90	339	581
NOx	8,887(원/kg)	382,462	20,650	15,099	178,994	22,336	119,498	25,885
	비용(억원)	33,989	1,835	1,341	15,907	1,985	10,620	2,300
SOx	6,726(원/kg)	169,019	538	3,000	49,746	20,194	94,039	1,502
	비용(억원)	11,368	36	201	3,346	1,358	6,325	101
PM10	37,003(원/kg)	4,145	193	214	1,856	206	1,322	354
	비용(억원)	1,533	71	79	687	76	489	131
VOC	8,199(원/kg)	4,156	816	262	1,195	225	564	1,094
	비용(억원)	340	67	21	98	18	46	90
계		49,347	2,444	1,684	20,668	3,527	17,819	3,203

21) EU의 PM과 SOx의 경우 인구 10만명 도시 기준. TSP, NH3는 제외함.

22) - 2002년도 평균환율 적용

- PM, SOx, NOx, VOC는 EU의 2002년도 추정치 적용

- CO는 KIST의 추정치 적용

- 인구 10만 도시 기준, ※ 한국에서는 CO 정화비: 13,000원

23) EU의 기준으로 하여 대기오염물질의 단위당 피해비용을 추정한 결과 SOx는 6,726원, NOx는 8,887원, PM은 37,003원
VOC는 8,199원 CO는 7,276원의 사회적 비용이 발생

3) 과세대상 간의 형평성 문제

발전설비 중 수력과 원자력은 발전용수와 발전량을 대상으로 지역개발세를 과세하고 있는 반면, 가장 높은 전력생산량을 차지하고 있는 화력발전은 지역개발세 과세대상에서 제외되어 과세대상 간 형평성의 문제를 야기하고 있다. 즉 수력발전에 사용되는 전력용수의 경우 1992년부터 과세되기 시작하여, 현재 10m³당 2원의 세율로 지역개발세 과세대상으로 설정되어 있고 수자원은 환경오염이나 위험성 그리고 외부불경제 효과가 매우 적음에도 불구하고 이를 지역의 특수부존자원으로 보아 지역개발세가 부과되고 있다는 점을 고려하면 화력발전이 과세대상에서 제외되는 것은 불합리하다.

6. 외국의 화력발전에 대한 과세 도입 사례

1990년대 초부터 여러 OECD 국가에서 환경세 도입 방안의 한 형태로서 발전연료 또는 전력 소비에 대한 과세 합리화 노력을 전개하여 왔다. 이 과정에서 탄소세, SO₂세, 전력세 등이 신설되거나 강화되어 왔다. 대부분의 국가에서 전기사업자가 직접 부담하는 조세와는 별도로 전력 소비 관련 조세를 과세하고 있다.

전력소비에 대해 부가가치세(V.A.T)와는 별도로 가정용 전력소비에 대해 소비세(전기세 또는 전력소비세)를 과세하고 있으며 가정용 전력소비에 대해 전력소비세를 과세하는 경우, 이를 국세(연방세) 부과하는 경우도 있고 지방세로 과세하는 경우도 있다. 프랑스와 이탈리아가 전력 소비에 대한 지방세 과세제도를 활용하고 있는 대표적인 국가이다.

OECD 국가에서 대부분 발전소 주변지역 지원사업과는 별도로 전력소비에 대한 개별소비세의 도입을 통해 발전소의 건설 및 운영과정에서 초래되는 해로운 외부성을 해소하기 위한 조세 정책 수단을 적극적으로 활용하고 있다.

전기사업자에게 직접 과세하는 경우와 전력소비에 과세하는 경우로 구분하여 볼 수 있는데 전자는 다시 소득, 재산, 운영관련 과세로 나누어 볼 수 있으며 일본²⁴⁾, 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴 국가들이 모두 예외 없이 과세를 하고 있으며, 후자는 환경세, 전력소비세, 부가가치세로 과세를 나누어 볼 수 있는데 상기 국가 중 전력소비세는 네덜란드를 제외한 모든 국가에서, 부가가치세는 모든 국가, 환경세는 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 오스트리아를 제외한 모든 국가에서 과세를 하고 있다.

24) 일본에서는 지방자치단체의 법정외 보통세의 세목 형태로 화력발전에 대해 핵연료세, 핵연료등 취급세, 핵연료물질등 취득세, 사용후핵연료세 등이 도부현세 또는 시정촌세로 과세되고 있음
전력소비에 대해 과세하는 국세 세목으로는 부가가치세 외에 전원개발촉진세가 있음

IV. 원가분석 및 과세도입 효과

본 장에서는 과세의 타당성에 대한 합리적 정당성이 있다 할지라도 납세자의 부담능력이 없다면 이는 과세형평성에 위배된다. 따라서 납세자의 조세부담 능력을 검증하기 위해 발전량에 대한 원가분석 및 그에 따른 과세도입 방안에 대하여 이해를 돕고자 하였다.

1. 원가 분석 현황

1) 연료별 거래(정산)단가 분석²⁵⁾

2006년도의 원료별 기준으로 거래단가를 산정해보면 양수발전 거래단가가 1kwh당 137.20원으로 가장 높으며, 원자력발전이 가장 낮은 39.41원이다. 연도별 정산단가는 계속적으로 증가 추세이며 기저단가(원자, 석탄)는 38.62원, 기타 일반 단가는 105.57원으로 합계 평균 53.59원이다. 거래량은 기저(275,531/354,866)가 77.64%, 일반(79,336/354,866)은 22.36%이고 구입 금액 대비로는 기저(106,420/190,175)가 55.96%, 일반(83,756/190,175)은 44.04%이다.

2) 발전원가 분석²⁶⁾

발전원가는 발전에 소요된 총비용에 대한 발전량의 비율을 의미하고, 총비용(매출원가, 판매관리비, 영업외비용의 합)을 총 발전량으로 나누어 합계 단가를 산출하며 그 결과를 2006년도 기준으로 살펴보면 2006년도 합계 발전원가는 1kwh 당 46.78원으로써 전년대비 8.2%가 상승하였고, 2002년 이후 평균 5.7% 상승 했다.

3) 총 정산단가 분석²⁷⁾

정산단가는 과거 수직시장거래 형태에서 시장가격원리를 도입하는 과정에서 발생한 원가 개념으로써 구입액을 구입량으로 나누어 합계 단가를 산출하여 보면 정산원가는 1kwh 당 53.62원으로써 전년대비 4.5%의 상승률을 보이고 있으며 4년 평균 3.0%의 단가 상승 했다.

4) 총 판매단가 분석 결과²⁸⁾

판매단가는 한국전력공사에서 관할하고 정산단가에 일정율의 이윤을 부가하여 결정하게 되며, 판매액을 판매량으로 나누어 합계 단가를 산출하여 보면 판매단가는 2006년도를 기준

25) 2006년도 기준(원자 49.09원, 석탄 44.09, 무연 51.08, 유류 81.74, lng 111.4, 복합 83.99)

26) 연도별 발전원가('02 -37.57, '03-38.39, '04-41.96, '05-43.31) 1KWH/원

27) 연도별 정산단가 ('02 - 47.51, '03-48.98, '04-49.51, '05-51.27) 1KWH/원

28) 연도별 순이익('02-2.34, '03-1.59, '04-3.91, '05-2.21, '06-1.66) 1KWH/원

1kwh당 76.43원(266,527억 원/348,719Gwh)으로써 전년대비 2.6%의 상승률을 보이고 있으며, 판매이익은 76,352억 원이고 순이익은 1kwh당 1.66원이며, 발전회사만²⁹⁾의 순이익은 1kwh당 6.81원이 발생함으로써 조세전가 없이 납세자의 납부능력이 있다.

2. 화력발전량에 대한 지역개발세 과세 도입방안

발전회사의 원가분석 결과를 종합하여 보면 한국전력공사 및 5개 발전회사모두 세후 순이익이 발생함으로서 납부능력이 있음이 분석되었으며 전장에서 검증된 과세의 타당성으로 미루어 그 구체적인 과세 방안을 보면

1) 과세주체

화력발전량에 대한 지역개발세를 지방세로 도입할 경우 이를 부과·징수할 주체는 지역개발세 도입 취지에 입각하여 광역자치단체(시·도세)로 하는 것이 타당하다. 즉 화력발전 관련 지역개발세의 도입은 화력발전량에 따른 제반 문제에 대한 행정수요 충족을 위한 종합적인 균형발전을 위한 재원 확보이다.

현재 화전주변지역에는 지원관련법에 의하여 지원금이 지원되고 있으나 이는 발전소 위치 지역에 인접한 지역에는 지원금이 지원되고 있지 않으므로 이들 인접지역에 대한 지원재원이 광역차원에서 지원되어 균형발전 방안이 마련되어야 한다.

화전입지로 인해 발생하는 각종 문제들의 영향은 화전이 입지한 기초지방자치단체는 물론 인근 기초자치단체에도 미치며(대기오염 등) 이들 지역에 필요한 공공재의 공급재원 종합적 관리를 위해서는 광역자치단체가 과세주체가 되는 것이 바람직하다.

2) 과세대상

수력발전은 '02년부터, 원자력발전은 '06년부터 발전량에 대하여 지역개발세가 과세되고 있으므로 신 세목을 신설도입하기 보다는 제품의 생산과정은 다르지만 그 사용용도와 판매방법이 같으므로 현행 지방세법의 지역개발세로 하되 과세대상에 화력발전량을 추가하면 조세의 공평과세원칙에 부합 된다. 그러나 과세대상을 좀 더 세분화 하여 전력 총발전량으로 할 것인가, 아니면 전력판매량을 할 것인가를 검토하는 것이 필요하다.

우선 전력발전량을 과세대상으로 하는 방안을 지방세법 규정을 근거로 검토해 보면 현재 수자원에 대한 지역개발세 과세의 경우 발전용수 즉, 발전에 이용된 물 10m³당 2원의 세율로 지역개발세가 과세되고 있으며, 원자력발전량에 대하여도 발전량 1kwh당 0.5원의 세율로 하여 과세되고

29) 연도별 순이익('02-6.81, '03-4.52, '04-3.84, '05-8.97, '06-6.01) 1KWH/원

있으므로 성격이 유사한 화력발전에 대하여도 공평과세의 조세원칙에 의거 발전량을 과세표준으로 하여 일정한 세율을 적용하는 방안이다.

다음으로 전력판매액을 과세대상으로 하는 방안을 검토해 보면 전력판매액을 과세대상으로 도입하게 되면 화력발전량에 대한 소비되지 않았거나 손실되는 형식적인 생산량을 배척하고 실질생산량에 대하여 과세할 수 있다는 실질과세원칙에 유용하다는 장점은 가지고 있으나 유사 사례가 없는 관계로 세율 결정 기준의 모호성과 생산지역의 국지성과 판매지역의 광역성으로 인한 불일치로 세원귀속 및 배분의 혼란(생산자와 판매자의 불일치), 전기에 대하여는 부가가치세가 과세되지 않지만 판매액에 대하여 과세하게 되면 지역개발세의 과세목적과 부합되지 않는 소비세적 성격을 지니게 된다.

이는 현 전기시장의 시장형태는 전력생산자와 전력판매자의 이원화구조로써 최초의 전력생산자는 거래소를 통하여 모회사인 한국전력공사에게 판매를 하고 한국전력공사는 최종적으로 수요자에게 공급하므로 판매액의 결정, 납세자의 명확한 구분 등이 곤란하여 판매액을 과세 대상으로 과세표준으로 하기에는 곤란하다는 약점을 가지고 있다. 따라서 과세대상의 선정에는 세밀한 검토가 더 필요하다.

우선적으로 고려될 수 있는 것으로 과세대상을 선정하여야 하는데 그 기준은 지방세 기본원칙과 공평과세의 원칙이라고 할 수 있는데 다양한 지방세 기본원칙 중 응징성의 원칙, 안정성의 원칙, 정착성의 원칙, 부담분임의 원칙, 신장성의 원칙, 충분성의 원칙 등을 공통적으로 적용하고 있다.

지방세 원칙을 좀 더 구체적으로 검토하여 보면 응징성 원칙이란 지역주민의 선택과 부담에 기초한 지방자치 실시의 관점에서 지방세의 과세와 징수는 응징 원칙을 기본으로 한다는 것으로 지방자치단체는 주민에게 지방공공재의 공급에 있고, 부담배분은 원칙적으로 수익자부담원칙이 적용되어야 하는 것을 말한다.

지방세의 안정성원칙이란 지방자치단체의 재정을 안정적으로 유지할 수 있는 조세 즉, 그 세수는 경기 변동에 관계없이 적절하게 안정적이어야 한다는 것이며, 정착성원칙이란 과세객체가 최소한으로 당해 지방자치단체의 관할구역 내에서 정착화 되어야 한다는 것이다. 과세효과가 당해 지역에만 국한되어야 하고 전국적으로 관련되어지면 국세와 혼란을 야기한다는 것이며, 부담분임성은 지방자치의 초석으로 회비적 성격의 조세 분담 원칙을 말한다. 지방자치단체의 구역 내에 거주하는 주민은 그 행정에 소요되는 경비를 공평하게 납세능력에 따라 분담하여야 한다는 것이다. 마지막으로 신장성원칙이란 지방자치단체의 재정수요는 국민소득과 비례하고, 그에 따라 행정수요 또한 증가하고 있다.

화력발전량에 대한 과세대상을 선정하기 위한 기준(Raphaelson Arnold H, "The Property Tax" in J. Richard Aronson(ed))으로 다음과 같은 세수의 안정성, 충분성, 신장성, 정착성, 응징성 등 네 가지 기준을 적용한 결과, 선정기준의 적용으로 세수의 안정성, 충분성, 신장성, 정착

성, 응익성 측면에서 과거, 현재, 미래의 발전 및 생산추이에 따라 전력발전량과 전력판매량 중 어느 하나를 선택하여 사용할지라도 과세대상으로 선정하는 데는 무리가 없으나 원자력 발전에 대하여는 이미 그 발전량으로 과세되고 있으므로 특별한 사정이 없는 한 사회의 통상적 관념에 의거 과세의 공평성 원칙에 따라 전력의 총발전량으로 과세되어야 하는 것이 합리적이다.

전력발전량과 전력판매액은 세수의 충분성이나 신장성에는 유사하나, 전력판매액의 경우 전력판매단가와 연계되어 있어 세수의 정착성, 안정성에서 전력발전량에 비해서 과세대상 선정 기준으로 객관성이 결여된다.

전력판매액은 발전량에 관계없이 물가의 상승요인으로 전기요금 인상이 될 경우 세액도 크게 증가하게 되어 납세자에게 부담이 되어 결국 전력수용가에게 전가하게 되는 세원이 불안전성을 내포하고 있는 약점을 지지고 있다. 따라서 과세대상은 발전회사의 화력발전량이 화력발전판매량보다 더 합리적이라 할 수 있다.

3. 화력발전에 대해 지역개발세 도입 후 세수 증대 전망

1) 화력발전의 생산량 추이 분석

지식경제부의 장기 전력수요 전망 및 수요관리 계획에 의하면 2010년까지는 전력수요가 연평균 4.6%의 다소 높은 수준으로 증가 전망하고 있다. 발전량 추이를 살펴보면 2005년도 기준으로 자연 증가율만을 반영하여 예정량을 산출<표 3>하여 보면 2008년도 273,302Gwh, 2009년도 287,950Gwh, 2010년도 295,778Gwh, 2012년도 288,986Gwh이다.

〈표 3〉 시도별 화력발전량 추이

(단위 :Gwh)

연도별	2007	2008	2009	2010	2011	2012
인 천	48,070	49,478	54,424	61,622	61,722	58,972
강 원	5,112	5,138	5,182	11,122	11,140	10,562
충 남	81,822	94,858	103,376	99,492	99,660	95,058
전 남	7,414	7,380	7,486	7,214	7,226	6,748
경 남	43,466	44,832	47,512	48,998	49,076	46,648
서 울	2,812	2,732	2,590	2,704	2,708	9,094
부 산	12,528	12,848	12,670	12,024	12,042	11,442
울 산	23,778	24,328	23,900	22,844	22,882	22,004
경 기	25,568	26,516	25,916	24,950	24,990	23,764
제 주	5,112	5,192	4,894	4,808	4,808	4,694
합 계	255,742	273,302	287,950	295,778	296,254	288,986

주) 지식경제부 국정감사자료 2007.

2) 지방세수 기여도 효과

화력발전에 대해 지역개발세 과세가 도입되는 경우(서울 1kwh당 0.5원 가정)³⁰⁾ 지방재정에 기여하는 바가 커서 최고 재정자립도가 10% 향상되는 지방자치단체가 발생하는 효과<표 4>를 얻을 수 있다.

〈표 4〉 시도별 화력발전 지역개발세 세입 규모 예측치³¹⁾

(단위 : 백만원)

연도별	2007	2008	2009	2010	2011	2012
인 천	24,035	24,739	27,212	30,811	30,861	29,486
강 원	2,556	2,569	2,591	5,561	5,570	5,281
충 남	40,911	47,429	51,688	49,749	49,830	47,529
전 남	3,707	3,690	3,743	3,607	3,613	3,374
경 남	21,733	22,416	23,756	24,499	24,538	23,324
서 울	1,406	1,366	1,295	1,352	1,354	4,547
부 산	6,264	6,424	6,335	6,012	6,021	5,721
울 산	11,889	12,164	11,950	11,422	11,441	11,002
경 기	12,784	13,258	12,958	12,475	12,495	11,882
전 북	-	-	-	2,404	2,408	2,347
제 주	2,556	2,596	2,447	2,404	2,408	2,347
합 계	127,841	136,678	143,975	150,296	150,539	146,693

V. 결론 및 요약

지방자치시대로써 지방분권의 정착을 이루기 위해서는 자치행정, 자치재정 등의 독립성을 기본으로 하고 있다. 자치재정을 향상시키기 위해서는 세수의 안정적이고 지속적인 확보가 중요한데 진정한 재정분권의 틀은 의존재원이 아니라 자체 자주재원 확보이다.

따라서 지금까지 수력발전이나 원자력발전에는 과세가 되고 있으나 화력발전에 대해서만 과세가 누락된 것은 과세 형평성의 조세원칙을 충실히 이행하지 않은 결과의 산물이라 할 수 있다. 그 과세 도입의 기대효과를 요약해 보면

첫째, 공평과세의 정의 실현이다. 직접 수력발전에 이용되는 유수의 발전용수는 물 10세제곱미터당 2원으로 하여 1992년부터 지역개발세가 과세되고 있으며 또한 2006. 1. 1.부터 원자력

30) 현재 원자력발전량 1Kwh당 0.5원 과세의 경우를 동일 적용

31) 서울은 현재 원자력발전량 세율 적용 : 1kwh당 0.5원 산정

발전소에서 생산되는 전력에 대하여도 1kwh당 0.5원의 세율로 과세되고 있으므로 화력발전의 전력생산량에 대해서도 1kwh당 0.5원의 과세된다면 공평과세의 실현이다. 즉 납부 능력이 충분하게 존재하고 있는 발전회사의 화력발전소에서 생산된 전력에 대하여도 원자력발전과 전혀 다르지 않으므로 1kwh당 0.5의 세율³²⁾이내에서 과세되어야 한다.

둘째로 의존재원이 아닌 자주재원으로써 추가적인 지방세 수입 확보 및 지방재정자립 기여이다. 화력발전에 대한 지역개발세의 과세 즉 현재 원자력발전량의 과세세율 1kwh당 0.5원의 적용시에 충청남도의 경우에는 도 세입 총액의 약 10%를 점유하고 있는 등 화력발전 소재 지방자치단체의 지방재정의 자주재원 및 자립도 향상에 기여도가 크다.

셋째로 사회적 후생비용 재원 확보 및 부담의 공평이다. 즉 환경보전 재원 마련으로 환경오염 피해비용은 연 4.9조원 추산되는데 환경오염 조사·예방·대응·복구 등 광역단위 대응체계 구축 위해 필요하며 또한 제3자의 비용전가를 사전에 방지할 수 있는 오염자부담원칙의 실현효과가 기대된다. ☺

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 권강웅·권태형. (2007). 「2007 축조 지방세법 해설」, 서울 : 광교이텍스.
- 김대환. (2007). 「하버드박사의 경제학 블로그」, 서울 : 살림
- 김성철. (2007). 「경제지식이 미래의 부를 결정한다」, 서울 : 원앤원북스
- 김영규. (1994). 지역개발세 개편방안, 「지방재정지 통권」 68, 67-79
- 김의효. (2007). 「지방세 실무」, 서울 : 한국지방세연구회.
- 국립환경과학원. (2004). 「대기오염물질배출현황」 연구보고서, 서울 : 환경부.
- KETI. (2005). 「RE-06. 환경세 도입에 관한 연구보고서」, 서울 : 환경부
- 남동우. (1996). 「강원도의 자주재원 확충방안에 관한 연구」, 박사학위논문, 강원대학교 대학원.
- 노영훈. (2002). 자본이득에 관한 과세체계 비교 연구, 서울 : 한국조세연구원
- 박정태·이정연·김우영. (2006). 「원가회계2」, 서울 : 좋은 사람들.
- 박이병·이인호·강진수. (2006). 「원가회계」, 서울 : 좋은 사람들.
- 서정섭·임성일. (1994). 지역개발세의 지방재정 파급효과와 개선 방안, 「한국지방행정연구원」, 1-206.
- 조계근. (2001). 세계화·지방화에 부응한 지방세 개편 방안, 「한국경제통상학회」19(2) : 151-173.
- 임봉욱. (2008). 「미시경제학」, 서울 : 지샘
- 윤창현. (2008). 「자본시장통합법시대 4천만의 이슈경제학」, 서울 : 세경

32) 세율 크기의 결정변수는 정책적 상황 변수가 절대적임.

- 한국전력공사. (2007), 「전력통계속보」, 서울 : 한국전력공사
- 행정자치부. (2006). 「지방재정연감」, 서울 : 행정자치부
- 지방세법·지방세법시행령·지방세법시행규칙. 서울 : 법제처
- 도고우 카즈유키, 시라토 헤데나리. (2007). 「원가회계」, 서울 : 대명.
- Aggarwal, P. K. (1994), 「*A local Distributional Measure of Tax Progressivity*」, Public Finance Vol. 49(1) : 1-11.
- Baum, S. R. (1998). 「*Measuring Tax Progressivity : Compatible Global and Local Indexes*」, Pubic Finance Review. Vol. 26(5) : 447-459
- Bertzen, Jan & Tom Engsted. (2001), 「*A Revival of the Autoregressive Distributed Lag Model in Estimating Energy Demand Relationships*」, Energy. 26 : 45-55
- Kakwani, N. D. (1977) 「Measurement of Tax Progressivity : An International Comparison」, Economic Journal. 87 : 71-80.
- Mirrles, James. (2002). 「*Welfare, Incentive and Taxation*」, New York : Oxford university press
- Ramsey, Michael. D. (2007). 「*The Constitution's Text in Foreign Affairs*」 Harvard : Harvard University Press

