

# 자주재원 확충을 위한 지역자원시설세 개선방안 연구

조계근(강원발전연구원 선임연구위원)

## I. 서론

### 1. 연구의 배경과 목적

지방분권화와 관련하여 지방의 업무영역 확대, 중앙기능의 지방이양 등 지방의 역할 증대에 관한 논의가 참여정부 이후로 활발히 이루어져 왔다. 그러나 지방분권화를 뒷받침할 지방재정의 확충 방안에 대해서는 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다. 지방분권화의 원활한 추진을 위해서는 지방재정이 이를 뒷받침할 수 있는 수준으로 확충되어야만 한다. 지방재정의 확충은 지방자치단체 자주재원의 근간인 지방세를 중심으로 추진되는 것이 가장 합리적이다.

지방재정을 뒷받침할 지방세수 확충은 국세의 지방세 이양을 통한 방안도 있을 수 있고, 지방자치단체의 과세자주권을 확충하여 스스로 지방 세수증대를 도모하도록 하는 방안도 있을 수 있다. 지방자치의 이념상 지방자체단체의 과세자주권 확충을 통한 지방세수 증대가 가장 바람직하다. 그러나 지방자치단체의 과세자주권 확충은 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 현재와 같이 지방자치단체간의 경제력, 재정력 격차가 크고 지방세법의 개정이 어려운 상황에서 신중한 검토 없이 지방자치단체의 과세자주권을 확충시키기는 매우 어렵기 때문이다.

따라서 지방자체단체의 세수증대를 위해서는 숨어 있는 세원발굴과 시행되고 있는 과세자주권 중 잘 활용되고 있지 않는 제도를 활용하는 방안 등을 검토하는데 노력해 볼 필요가 있다. 따라서 여기서는 현재 지방자체단체에 부여된 과세자주권 중 세수증대 효과는 크나 잘 활용되지 않는 제도인 지역개발세의 탄력세율제도에 대해 종합적으로 검토하여, 강원도의 자주재원 증대를 위한 다양한 방안들을 검토하여 대안을 마련하고자 한다.

## 2. 연구내용과 범위

지역자원시설세는 1992년 지하자원에 대한 채굴이나 사용으로 인한 환경보호와 환경개선 사업의 재원확보를 위해 부과하기 시작했다. 그 후 2006년부터 지역개발세의 표준세율을 0.2%에서 0.5%로 인상함으로써, 담세자들의 세부담 가중을 억제하기 위해 지금까지 탄력세율 적용을 유보해 왔다. 그러나 자원 중 발전용수와 지하수에 대해서는 2000년부터 50%의 탄력세율을 적용하고 있으므로, 조세 형평성 측면에서도 석회석 등에 대해서도 빠른 시일내에 탄력세율을 도입하는 것이 합당하다고 생각된다.

그러므로 여기서는 강원도에서 생산되는 지하자원 중 석회석, 철, 규석, 연옥 등이 과세대상이고, 광물의 경상가격에 대해 현재 0.5%인 세율을 0.625%(25%인상)나 0.75%(50%인상)로 인상하는 지역자원시설세의 탄력세율 적용방안을 중점적으로 검토하여, 합리적인 과세방안을 제시하고 세수효과 등을 알아보고자 한다.

## II. 지역자원시설세의 도입논리와 운영실태 분석

### 1. 지역자원시설세의 도입논리와 개관

#### 1) 지역자원시설세 도입논리의 이론적 배경

일반적으로 조세나 부담금의 부과는 민간의 경제활동을 왜곡시켜 경제의 비효율을 유발한다고 파악되고 있다. 따라서 사적 한계비용과 사회적 한계비용이 다른 경우 이를 일치시킬 수 있도록 조세나 부담금을 부과하게 되면 사회적 손실을 감소시켜 경제적 효율성을 제고할 수 있다.

이와같이 각 개인들의 생산·소비 행위가 시장에 참여하지 않고 있는 다른 소비자 또는 생산자에게 영향을 끼치는 것을 외부성(externality)이라고 한다. 외부성은 다른 소비자 또는 생산자에게 긍정적인 영향을 미치는 외부경제(positive externality)와 부정적 영향을 미치는 외부불경제(negative externality)으로 구분된다.

여기서는 주로 환경오염물질 등 사회적 손실을 발생시키는 외부불경제를 교정하고 있는 경제적 수단에 역점을 두고 있는데, 외부성이 존재할 경우, 시장가격은 사회적 비용을 제대로 반영하지 못하기 때문에 사회적으로 비효율이 발생한다. 이런 시장실패를 보완하여 외부성을 교정하는 조세를 교정과세(Corrective Taxation) 또는 피구조세(Pigouvian tax)라고 한다. Pigou(1932)는 이와 같이 외부성이 발생할 경우, 조세 또는

부담금을 통해 교정이 가능함을 제시하였으며, 이러한 교정과세는 Baumol(1972) 등에 의해 지속적으로 연구되었다.

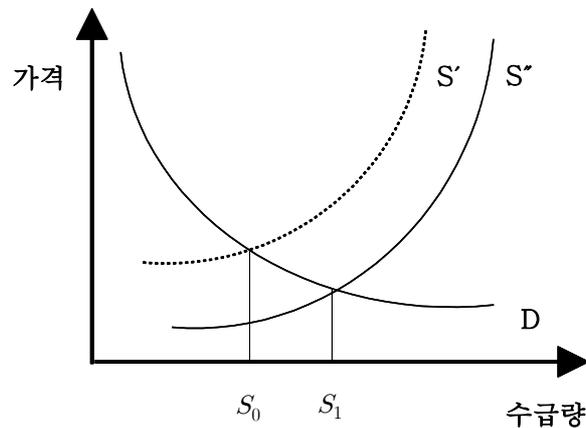
환경관련 조세는 피구세의 일종으로 오염물질 배출 시 유발되는 사회적 한계피해액 만큼을 과세함으로써 사회적으로 최적인 오염물질 배출량을 달성할 수 있도록 설계되었다(Baumol 1972, Baumol and Oates 1988).

일반적으로 시장경제 하에서는 재화에 대한 소비자들의 사적한계편익과 생산을 위한 사적한계비용을 일치시키는 수준에서 생산량과 소비량을 결정한다. 즉 재화에 대한 외부성이 없다면 사적한계편익이나 사적한계비용은 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하게 되어, 사회적으로 효율적인 수준의 생산량을 결정하게 된다. 그러나 재화의 생산과 소비에 있어 외부불경제성이 존재한다면, 사적한계비용은 사회적 한계비용과 더 이상 일치하지 않아 사회적으로 효율적인 수준보다 더 높은 수준에서 재화의 생산량이 결정된다.

외부불경제가 존재할 경우, 조세부과 등 정부의 개입에 의해 생산량을 감소시켜 사회적으로 효율적인 생산수준을 결정하도록 하는 것을 아래의 그림에서 잘 보여주고 있다.

사적한계비용에 따른 공급곡선을  $S'$ , 사회적한계비용에 따른 공급곡선을  $S''$ 이라고 할 때, 별도의 정부개입이 없으면 이 재화는 적정 사회적 공급량( $S_0$ )을 초과하는 수준( $S_1$ )으로 공급된다. 그러나 부담금을 부과하여 공급곡선을  $S''$ 으로 이동시켜 적정 사회적 공급량( $S_0$ )만큼 재화가 공급되도록 하는 것이 가장 효율적인 생산 수준이 된다.

〈그림 1〉 환경오염 억제를 위한 교정과세



Pigou의 교정과세는 외부성이 존재할 경우, 조세 등을 부과하여 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하게 되는 수준에서 재화의 소비량을 결정하게 되면 사회적으로 최적 효율성을 달성할 수 있다고 본다.

이때 적정 조세부담은 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차이에 의해서 정해지므

로, 효율성 달성을 위해서는 외부성으로 인한 사회적 비용이 클수록 더 높은 세금을 부과해야 한다. 대도시 도심지역의 교통체증 현상을 완화하기 위하여 일정 시간대에 교통 혼잡지역으로 진입하는 차량에 부과하는 혼잡통행료 등이 좋은 사례이다.

Pigou의 교정과세는 환경오염물질 억제 차원의 조세제도에서 주로 활용되고 있으며, 최근에는 탄소세의 도입과 관련하여 많은 논의가 있다. 탄소세는 지구온난화를 유발하는 이산화탄소를 배출하는 에너지원에 부과하는 세금으로 핀란드가 1990년 탄소세를 처음으로 도입한 이후 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등에서 도입하여 시행하고 있다. 1997년 교통의정서가 대부분의 OECD국가들과 EU국가 등에 대하여 온실가스 배출량 감축을 의무화하고 있기 때문에 현재 많은 국가에서 탄소세의 도입을 검토하고 있는 상황이다.

## 2) 지역자원시설세의 필요성

세계 각국은 환경의 중요성을 강조하고 있으며, 환경오염물질 배출의 억제 및 개선을 위해 다양한 정책을 시행하고 있다. 의제 21은 환경관련 법이나 환경규제만으로는 환경문제를 해결하는 데에 한계가 있음을 인정하고, 경제적 인센티브와 환경보전의 조화를 통해서 지속가능한 발전이 가능할 수 있음을 언급하고 있다<sup>1)</sup>.

경제학의 시장원리 이용은 결국 개인에게 경제적인 정책수단을 제공하여 환경오염에 대한 비용을 감수하게 하든지 또는 억제함으로써 그에 상응하는 대가를 제공 받도록 하는 것이다. 환경오염을 방지하기 위한 규제 또는 조세 등의 경제적 수단이 활용되고 있는데, 최근에는 환경오염이 발생되기 전단계에서 친환경 소재생산 또는 소비 등에 대한 유인책을 주기 위한 다양한 정책이 개발되고 있다.

대기, 수질, 토양 등과 관련한 환경오염 억제를 위해서는 국가의 역할 뿐만 아니라 지역적 차원에서 담당해서 할 역할이 크므로 자치단체가 권한과 책임을 갖도록 할 필요가 있다.

우리나라 환경관련 업무는 중앙집권적 체계로 운영되고 있으나 최근 환경오염 등에 대한 직접적인 지도·감독 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되고 있는 실정이다. 지방자치단체가 장기적이고 종합적인 환경투자 계획 및 자원조달 계획을 수립하기 위해서는 지방자치단체의 안정적인 자원확보가 필요하다.

1) 의제21(議題二十一, Agenda 21)은 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의에서 채택한 행동강령을 말한다. 이는 당시 지구 전체의 환경을 보전하기 위한 기본원칙인 '리우선언'을 실천하는 계획차원에서 채택되었다. '의제 21'은 21세기를 위한 환경보전의 구체적 방안을 제시한 행동지침으로, 전문(前文)과 4부, 39개 의제로 이루어졌다. 자세한 내용은 <http://100.naver.com/100.nhn?docid=707265>(네이버 백과사전)을 살펴보기 바란다.



2010년 지방재정 세출 총예산은 1,398,565억원인데, 이를 기능별·재원별로 구분할 경우 환경보호 순계예산은 지방세출 총예산의 10.7%인 149,026억원이다. 반면에 환경특별회계를 통한 국비 지원 규모는 26,839억원으로 지방에서 지출하는 환경관련 예산의 18.0% 정도이다. 환경의 중요성으로 인하여 지방의 환경자원보호 관련 지출은 지속적으로 증대되는데 비하여, 지방재정 확충은 열악한 실정이다.

환경보호관련 순계 세출예산을 기능별·재원별로 살펴보면 표와 같다.

환경오염 억제를 위해서는 지방자치단체가 자율과 책임 하에 재원을 운영할 필요가 있다. 이를 위해서는 국가에 귀속되어 있는 부담금 재원의 일부가 지방자치단체로 이관되거나, 과세되지 않고 있는 환경오염 대상을 지방세 대상에 포함하는 것이라고 본다. 환경관련 부담금이 지방으로 이관될 경우, 부담금으로 이관하기보다 지역자원시설세로 이관하는 것이 바람직하다.

〈표 1〉 환경보호 기능의 순계예산 규모(2010)

(단위: 억원)

구분	합계	국비	비율	지방비	비율
환경보호	149,026	26,839	0.18	122,187	0.82
상하수도·수질	106,230	21,537	0.20	84,593	0.80
폐기물	27,527	1,862	0.07	25,665	0.93
대기	7,373	1,885	0.26	5,488	0.74
자연	2,750	630	0.23	2,210	0.77
해양	333	146	0.44	188	0.56
환경보호일반	4,813	779	0.16	4,034	0.84

자료 : 「2010년도 지방자치단체 예산개요」, 행정안전부

과세되고 있지 않은 환경오염 대상은 지역자원시설세의 과세대상에 포함 하는 것이 부담금에 비하여 재원의 규모, 재원의 안정성, 재원조달비용, 투자와의 연계성 등의 측면에서 우월하다.

## 2. 지역자원시설세의 도입과 변천<sup>2)</sup>

지역개발세는 1991년말 지방세법 개정시 신설된 세목으로, 세목을 설치할 당시의 여론과 상황이 지방 특성에 적합한 새로운 지방세원이 개발되어야 한다는 주장이 강력히 대두되면서 도입되었다.<sup>3)</sup>

2) 권강웅, 「남기고 싶은 지방세 이야기」, 2002. 참조

3) 민주자유당 2000년대 국가발전위원회 “21세기를 향한 지방화시대의 기본구상을 위한 정책 토론회”(1991. 5. 14. 세종문화회관)자료 p.49. 참조(당시 한국개발연구원 이계식박사 발제논문 “지방자

당시 신세원의 개발과 관련하여 지방자치단체의 자율성 제고와 자체적인 징세노력 유발을 위하여 지방자치단체가 각 지역의 특성(관광, 공해 및 개발지역, 자원)과 재정 사정을 감안하여 지방세의 세목과 세율을 지방자치단체의 조례에 의하여 결정할 수 있는 법정외세제도의 도입이 검토되어야 한다는 논의도 함께 있었다.<sup>4)</sup>

이러한 인식과 여론 등에 부응하여 각 지방자치단체의 특수 세원에 대한 과세의 가능성을 검토하고 적합한 세원을 찾기 위해 그 때까지 거론되어 온 관광자원, 수자원, 지하자원, 핵연료, 상각자산(기계장치), 수산자원, 컨테이너 등에 대한 과세방안이 면밀히 검토되었다.

결국 1992년에는 수자원 중 다목적댐의 발전용수, 지하수 중 온천용수와 음용수가 과세대상이 되었고, 지하자원 중 석회석을 제외한 대부분의 광물은 채광자가 직접제품을 생산하지 않고 원료로 판매하므로 석회석만 과세대상이 되었다. 핵연료는 관세율이 무세이고 부가가치세도 면세되므로 지방세법에서도 원자력발전소 설치 지원을 위해 유보했지만, 2010년부터는 원자력발전소 주민지원 강화를 위해 과세대상에 포함했다. 수산자원에 대해서는 정부의 지원과 보호가 많으므로 과세대상에서 제외하였다. 부산시 교통난의 큰 요인인 항만이용 컨테이너에 대하여 교통유발부담금 성격의 지역개발세를 부과하여 교통시설 확충재원 및 교통난 완화에 기여하기 위해 과세대상으로 했다.

한편 1991년 9월의 지역개발세 신설 법안 중 제257조 2항에 “도지사는 당해 연도분이 지역개발세율을 제1항의 표준세율의 100분의 50 범위안에서 가감 조정할 수 있다”는 탄력세율 제도의 시행근거를 마련했다.

### 3. 지역자원시설세의 특징

지역자원시설세의 특징은 첫째, 세원이 특정지역에 한정되어 있다. 세원이 전국에 보편적으로 분포되어 있다면 보통세로서 당연히 과세되어야 하나 지역개발시설세 세원은 수자원, 지하자원, 원자력발전 등 특정지역에 한정되어 있어 해당 지역에서만 과세한다. 둘째, 천연자원을 이용하여 이익을 받는 특정인에 대한 지역 보상차원의 조세이다. 즉 물과 지하자원 등 천연자원은 모든 사람이 골고루 혜택을 향유하는 자원임에도 이를 이용하여 특정인이 이익을 받는데 대해, 자원 소재지 자치단체가 자원활용에 따른 보상 차원의 조세를 부과하는 것이다. 셋째, 원자력발전 등에 대한 부과는 잠재적 위험 수요를 대비한 재원마련을 위해 과세하는 것이다. 원자력이 전력 공급의 중요한 에

치와 국민경제 및 지방재정)

4) 법정외세는 법정세에 대응되는 것으로 지방세의 세목과 세율, 과세대상, 납세의무자 등을 조례로 규정하여 자치단체가 스스로 시행하는 조세를 의미하는데, 이 제도는 일본에서 시행되고 있는 것으로 이를 설치하기 위해서는 헌법 등 자치관련 규정의 개정이 필요하다.



너지원으로 각광을 받고 있으나, 원자력으로 인한 방사성 누출에 대한 위험 가능성 때문에 원전이 입지함으로써 원전 주변지역 뿐만 아니라 인접지역도 개발행위가 제한받고 있다. 따라서 이들 지역을 포함한 균형개발 차원의 지역개발 사업 재원마련을 위한 조세이다. 넷째, 지방자치단체의 과세자주권이 많이 주어진 조세이다. 즉 지역개발세의 과세대상과 세율은 지방세법에서 규정하고, 과세대상 지역의 지정, 부과 징수방법의 결정 등 과세권의 행사를 각 지방자치단체가 자주적인 결정에 의하도록 하고 있다. 다섯째, 지역개발세는 탄력세율의 적용이 가능한 세목이다. 즉 탄력세율제도는 지방세법 상에 법정화되어 있는 표준세율을 적용하여야 하나, 재정상 기타 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우 지방자치단체가 일정한 범위 내에서 표준세율에 따르지 않을 수 있도록 허용하는 지방재정의 자율성 증대 장치이다. 그러나 지역자원시설세의 최종 부담자는 소비자이고, 지역개발세는 세율수준 결정과 세부담의 지역별 귀착을 둘러싸고 조세부과를 통해 세수입을 확보하는 자치단체와 최종소비자가 집중적으로 거주하는 자치단체 간 갈등의 소지를 내포하고 있다.<sup>5)</sup>

이와같이 지역자원시설세의 특징에 비추어 볼 때, 동 세목의 운영의 합리화를 위해서는 지방자치단체의 과세대상의 확대와 더불어 탄력세율제도를 적극적으로 활용할 수 있는 여건 마련이 요구된다.

#### 4. 지역자원시설세의 탄력세율 적용 현황

지역자원시설세 중 광물에 대해서는 2006년 표준세율을 0.2%에서 0.5%로 인상함으로써 인해, 관련기업들의 부담가중과 관련 상품의 가격 급상승 등을 우려하여 그 동안 탄력세율의 적용을 유보해 왔다. 그러나 2000년부터 같은 지역자원시설세의 세율 중 발전용수와 지하수에 대해서는 50%의 탄력세율을 운영해 왔다.

따라서 10여년이 지난 현재 지역 부존자원 이용에 따른 환경문제와 자원고갈 등의 역기능 보상과 지방재정 확충을 위해 지하자원에 대한 지역자원시설세의 탄력세율<sup>6)</sup>을 다시 추진해야 한다는 목소리가 작지 않다.

#### 5. 강원도의 지역자원시설세 운영실태와 문제점

##### 1) 지역자원시설세 과세 실태

5) 오연천, 「한국조세론」, 박영사, 1992, p.373

6) 탄력세율이란 경제상황의 변화에 적절한 조절기능을 수행할 수 있도록 마련된 세율체계로서 표준세율을 기준으로 일정 범위 내에서 지방자치단체가 조례로서 세율을 증감할 수 있도록 법에서 위임한 형태의 세율을 말한다.

2011년부터 지역개발세와 공동시설세가 통합되어 지역자원시설세가 되었다. 이에 따라 지역개발세는 지역자원시설세 가운데 특정대원에 대한 과세로 분리워진다. 특정자원에 대한 지역자원시설세(구 지역개발세, 92년 신설)의 과세대상은 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력발전, 화력발전(2014년 이후) 등으로, 과세목적은 지역자원의 이용에 따른 환경보호 및 개선사업 등에 대한 재원확보를 위해 도입되었다.

<표 2>는 강원도의 특정자원에 대한 지역자원시설세의 과세 현황이다. 강원도는 2010년 기준으로 발전용수, 지하수, 지하자원에 과세하여 총 6,244백만원의 지역자원시설세를 징수하였다.

〈표 2〉 강원도의 특정자원에 대한 지역자원시설세 과세현황

과세대상	과세표준	세 율		'10 징수액 (백만원)	비 고
		표준세율	탄력세율		
합 계	-	-	-	6,244	
발전용수	10톤당	2원	3원	3,086	2000년부터 탄력세율 적용
지 하 수	1톤당	20원~200원	30원~300원	792	
지하자원	광물가액	0.5%	미적용	2,366	2006년 세율인상 (0.2%→0.5%)

주: 지역자원시설세 탄력세율은 표준세율의 50% 범위 내에서 조례로 가감(법 제146조 제4항) 컨테이너, 원자력발전, 화력발전은 제외함

## 2) 강원도의 지하자원에 대한 과세현황

지하자원에 대한 지역자원시설세의 납세자는 지하자원을 채광하는 자이고, 과세표준은 채광된 광물가액(조례에 의한 고시가격)으로 결정되며, 과세대상은 9개 고시광물 중 4개종(석회석, 철, 규석, 연옥)으로 표준세율은 광물가액의 1,000분의 5이다.<sup>7)</sup>

그러나 강원도의 2010년말 기준 주요 광물의 잠재 매장량과 잠재적 가치는 석회석이 103억톤(전국 매장량의 81%)인 96조원의 가치를 가지며, 규석은 10억톤(전국 매장량의 43%)인 15조원의 가치를 가지며, 철은 0.3억톤(전국 매장량의 67%)인, 0.9조원의 가치를 가진다.

한편 과세광물의 생산량 및 매출금액을 경상가격 기준으로 평가하면, 석회석은 59,352천톤(전국 생산량의 71%)인 7,192억원, 철은 513천톤(전국 생산량의 100%)인 336억원, 규석은 1,415천톤(전국 생산량의 39%)인 279억원인데 비해, 2010년 과세액은 23.66억원으로 매우 적음을 알 수 있다(<부표1, 2>참조).

7) '10년 톤당 과세표준은 석회석 7,460원, 철 19,200원, 규석 4,930원, 연옥 300만원이다.

〈표 3〉 강원도의 지하자원에 대한 지역자원시설세 과세현황('08년~'10년)  
(단위: 백만원)

구 분	2008년	2009년	2010년	업체수
계	2,140	2,529	2,366	35개
석회석	2,058	2,407	2,196	31개
철	60	65	102	1개
규 석	19	56	35	2개
연 옥	3	1	33	1개

주 : 석탄과 연간매출액 10억원 이하인 광구에서 채광된 광물은 과세에서 제외됨

### 3) 지하자원 관련 지역자원시설세 확충의 필요성

강원도는 이와 같이 풍부한 지하자원을 보유하는데 비해, 지하자원 세수는 23.66억우 너에 불과하다. 이는 주요 광물(석회석, 철, 규석, 연옥)의 매출액인 7,807억원에 비해 0.29%수준이며, 도세징수액인 6,321억원의 0.36%로 매우 적은 액수이다. 따라서 강원도 재정에 기여도를 제고하기 위해서는 매출액과 징수액이 현재의 3~4배인 1%대에 가깝도록 탄력세율을 적용하는 방안을 적극적으로 추진해야 할 것으로 판단된다.

〈표 4〉 과세 대상별 연도별 세율변동 내역

과세대상	과세표준	세율 변동내역					
		'92(표준)	'93(탄력)	'95(표준)	'00(표준)	'00(탄력)	'06(표준)
발전용수	10톤당	1원	1.5원	-	2원	3원	-
지하수	1톤당	10원	15원	10~100원	20~200원	30~300원	-
지하자원	광물가액	0.1%	0.15%	-	0.2%	0.3%	0.5%

〈표 5〉 강원도 주요 업체별 경영실적( '09~ '10년)  
(단위: 억원)

법인명	2009년 결산			2010년 결산		
	매출액	영업이익 (손실)	순이익 (손실)	매출액	영업이익 (손실)	순이익 (손실)
합 계	26,106	1,490	1,095	23,850	(58)	(2,670)
쌍용양회	10,836	707	742	10,369	439	294
라파즈한라	3,943	(31)	(135)	3,455	(181)	(149)
동양시멘트	5,026	402	46	4,823	41	(439)
현대시멘트	3,075	259	174	2,395	(228)	(2,391)
아세아시멘트	3,226	153	268	2,808	(129)	15

참고 1. 라파즈한라 : 사업다각화에 따른 비용증가로 손실 발생

참고 2. 동양시멘트 : '10년 (주)골든오일 합병으로 손실비용 증가

참고 3. 현대시멘트 : '10년 레저분야 매각에 따른 지분법 손실비용 등 반영

〈표 6〉 강원도 주요 업체별 지역자원시설세 납부현황('10년)

(단위: 천톤, 백만원)

법인명	주 광산지	광종명	생산량	과세표준액	납부액
합 계			50,294	375,193	1,876
쌍용자원개발	동해시	석회석	21,903	163,396	817
라파즈한라	강릉시	석회석	10,107	75,398	377
동양시멘트	삼척시	석회석	9,169	68,401	342
현대시멘트	영월군	석회석	4,799	35,801	179
아세아시멘트	제천시	석회석	4,316	32,197	161

참고 : 5개업체 징수실적이 지하자원 세수총액(2,366백만원)의 79.3% 차지함.

뿐만 아니라 발전용수, 지하수 등의 과세대상과 비교하여 형평성 측면에서도 지하자원에 대한 탄력세율 유보기간이 2006년부터 6년을 경과했으므로 탄력세율 50%를 적용하는 개선이 요구된다. 즉 발전용수와 지하수의 경우 '93년부터 거의 일관되게 탄력세율 적용하고 있으며, 지하수의 경우 세율인상으로 '95년부터 5년간 탄력세율을 유보한 후, 2000년부터 탄력세율을 적용 중에 있다. 2006년부터 지하자원의 세율이 0.3%에서 0.5%로 인상되므로 인해, 업계나 조세부담자의 과잉부담을 고려하여 현재까지 유보된 탄력세율 적용을 적극적으로 추진해야 할 시점이다.

#### 4) 강원도 소재 시멘트회사의 지역자원시설세 납부실적과 시사점

강원도 지역자원시설세 납부액의 93%를 차지하는 석회석을 생산하는 업체의 경영실적을 살펴보면, 2009년에는 라파즈 한라를 제외하고는 대부분의 기업들이 순이익을 실현했다. 그러나 2010년에는 동양시멘트, 현대시멘트 등이 사업다각화를 위해 다른 분야에 진출하면서 쌍용자원개발을 제외하고는 대부분 당기 순손실을 나타내고 있다.

한편 2010년의 지역자원시설세 납부실적을 석회석의 생산 기업별로 살펴보면, 생산량에 비례하여 아세아 시멘트가 가장 적은 1.6억원에서 쌍용자원개발이 가장 많은 8.2억원 정도 납부하고 있다.

이런 현실을 종합적으로 고려할 때, 현재 강원도 소재 시멘트 회사들이 지역자원시설세를 납부하는 데에는 큰 어려움이 없으며, 3~4배정도 증액해도 매출액이나 회사상태로 볼 때, 경영에 큰 지장을 초래할 정도는 아닌 것으로 파악되고 있다.



### Ⅲ. 지하자원에 대한 과세자주권 확충과 탄력세율제도 필요성

#### 1. 과세자주권 확충과 탄력세율 도입의 현실적 제약

지방자치단체의 재정력 확충은 자주재원을 기반으로 해야 하며, 특히 지방세수의 증대를 통해 이루어져야 한다. 지방세는 항시적이고 규칙성을 갖는 지방세입원이기 때문에 이를 확대하는 것이 현재와 같이 열악한 지방자치단체의 재정여건을 개선함은 물론 안정적 세입기반을 구축하는 토대가 되기 때문이다.

지방세수의 증대를 위해서는 현행 지방세제의 구조를 혁신적으로 개편하여 세수신장성을 제고할 수 있는 개혁이 단행되어야 한다. 현재 명목적으로는 자체재원의 증대여부가 지방자치단체의 자율에 의해 결정될 수 있는 것처럼 되어 있지만, 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제로 매우 어려운 상황이다<sup>8)</sup>. 진정한 지방자치의 구현을 위해서는 지방자치단체에 더 많은 재정에 대한 결정권을 부여함으로써 독자적인 재정운영의 폭을 넓혀 주어야 할 것이다.

그러나 지방자치단체의 과세자주권은 헌법에 의하여 크게 제한되어 있다. 현행 헌법 제59조의 조세법률주의 규정에 따라 지방세의 세목과 세율, 과세대상 등은 모두 법률에 의하여 정해지도록 되어 있다. 다만 예외적으로 탄력세율제도와 임의세 제도가 운영되고 있다. 탄력세율제도는 일부 지방세목을 대상으로 표준세율의 50%범위 내에서 조례를 통해 증감을 허용하고 있다. 임의세 제도는 지방자치단체가 과세를 임의로 결정할 수 있는 제도로써 현재 재산세 특례과세(중전 도시계획세분)와 지역자원시설세(특정부동산, 중전 공동시설세)가 임의세에 해당한다<sup>9)</sup>. 임의세 제도의 활성화를 위해서는 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 구체적으로 나열하고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 징수할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 방법은 헌법 개정 등 별도의 제도적 정비나 중앙정부의 허가를 거치지 않고 법정외세를 활용할 수 있는 장점이 있다. 그러나 장래에 세원의 변경사유가 있을 때 탄력적으로 대응할 수 없다는 단점이 있다.

우리나라 지방자치단체는 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적인 권한을 가지고 있지만, 세목 결정과 관련해서는 전혀 권한을 부여받지 못하고 있다. 이러한 문제 해결을 위해 헌법 규정을 “조세의 종목 및 세율은 법률과 조례로 정한다”, 혹은 일본처럼 “법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다” 라고 개정하는 방안을 신중하

8) 우리나라 지방자치단체는 탄력세율제도, 임의세제도에 의해 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적 권한을 가지고 있지만, 조세법률주의에 의해 세목, 세원 결정과 관련해서는 전혀 권한이 없다.

9) 임의세제도는 지방자치단체가 지방세법에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세 여부를 임의로 결정할 수 있는 제도를 의미한다.

게 긍정적으로 검토할 필요가 있다<sup>10)</sup>. 이 경우에는 법정외세 세목을 구체적으로 규정하지 않아도 되지만, 지방자치단체가 법정외세를 신설하는 경우 행정안전부장관 등에 허가를 받도록 함으로써 무분별한 법정외세의 난립을 제한할 필요는 있을 것이다<sup>11)</sup>.

일본은 법정외세제도를 크게 활용하여 지방재정 증대에 효과를 보고 있다. 일본 헌법 제84조는 “새로이 조세를 부과하거나 조세를 변경하고자 할 때에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”라고 규정하고 있다. 또한 지방세법 제3조 1항에는 ‘지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율, 기타 부과징수에 관한 규정은 지방자치단체의 조례에 따라야 한다’고 규정함으로써 자치단체의 조례가 지방세 부과 의 최종 법적 근거임을 밝히고 있다. 한편 동법 제4조와 제5조는 도부현과 시정촌이 법정세 이외에 별도로 세목을 설치하여 과세할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 더하여 동법 259-291, 669-698조는 도부현과 시정촌의 법정외세 설치근거 및 적용규정을 두어 지방자치단체 조례로서 법정외세를 설치할 수 있도록 하고 있다. 특히 2000년 4월부터 법정외 보통세에 대해서는 종래의 허가제도를 총무대신의 동의를 요하는 협의제로 전환하였다. 법정외 목적세 도입, 신설 또는 변경에 대해서도 법정외 보통세와 마찬가지로 사전 협의하도록 하였다. 이러한 일본의 제도개선은 국가의 관여를 완화하고, 지방분권을 촉진하기 위한 과세자주권의 실질적인 보장의 일환이라고 할 수 있다.

지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대할 수 있기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 조치가 필요하다. 첫째, 현재 조세법률주의를 채택하고 있어 지방자치단체가 자의적으로 세목을 신설하거나 세제를 변경할 수 없는 상황을 조정하여, 지방자치단체가 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량권을 확대해 주는 조치가 이루어져야 한다. 둘째, 중앙과 지방간, 광역과 기초 간에 동일한 세원을 공동 과세하는 공동세 제도의 도입을 확대하여 지방자치단체의 취약한 재정여건을 보완하면서 지방자치단체의

10) 덧붙여 말하면 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거하여 과세할 수 있는 법정외세 세목신설 방안 등을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 법정외세는 지방자치단체가 조례로서 세목을 설치하여 과세하는 조세를 의미한다. 이러한 법정외세는 각 자치단체에 편재해 있는 특정 세원을 당해 자치단체가 포착해서 적합한 세목과 세율로 과세함으로써 지역의 재정수요에 충당하는 역할을 하게 된다.

11) 이와는 달리 지방세 등 자체재원(자주재원)보다는 지방교부세와 같이 자금의 용도를 지정하지 않은 재원을 지방재원으로 활용하여야 한다는 일반재원주의의 견해도 제기되고 있다. 그러나 일반재원주의의 주장은 지방자치의 본질과는 괴리가 있다. 왜냐하면 중앙정부에 의하여 지방자치단체의 세입이 결정된다면, 각 지방자치단체의 편익과 부담이 일치되지 않아 자원배분의 효율성 및 책임성은 크게 저해될 수밖에 없기 때문이다. 또한 지방자치단체들이 자주재원 확충을 위한 노력을 기울이지 않는 등 ‘도덕적 해이’가 발생하고, 그로 인해 지방행정의 비효율성이 야기될 가능성도 크다. 따라서 지방자치 또는 지방분권의 장점을 최대한 살리기 위해서는 지방자치단체가 지방세 등 자체재원의 확충을 통해 지역주민이 원하는 서비스를 공급하는 것이 바람직하다고 판단된다.



과세기반을 확대해 줘야 한다. 셋째, 지방자치단체의 과세자주권 확보 측면에서 중앙 정부 주도로 이루어지는 지방세에 대한 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 한다(지방세 비과세감면제도의 합리적 정비 및 보전대책의 강구)<sup>12)</sup>. 결국 문제는 국가적 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로 지방세 비과세·감면 조치가 광범위하게 이루어져 지방세수 결손이 크게 발생하고 있지만, 중앙정부의 재정 보전은 전혀 이루어지지 않고 있다는 점이다. 따라서 지방세 비과세·감면의 범위를 전반적으로 재검토하여 비과세·감면폭을 대폭 축소하고, 중앙정부 재정정책이 지방재정에 미치는 영향을 최소화하면서 지방세의 재원조달 기능을 확충하는 방향으로 개선이 필요하다.

현실적 제약을 고려할 때 법정외세제도의 신설 등 새로운 제도 도입을 위해서는 상당한 준비가 필요할 수 밖에 없다. 따라서 현재 시행되고 있는 제도를 적극적으로 활용하여 과세자주권을 신장하는 방안이 실효성 있는 대안이라고 할 수 있다.

## 2. 탄력세율 도입사례와 시사점

지방자치단체의 자주재원은 지방세와 세외수입으로 구성된다. 현실적으로 지방자치단체에 의한 지방세와 세외수입의 운용은 대체로 법률 테두리 내에서 이루어지도록 되어 있다. 따라서 지방자치단체는 이미 법률로 확정되어 있는 지방세나 세외수입에 대해 과세하고 징수할 뿐이다.

현행 지방세법은 지방자치단체가 레저세, 지방소비세, 자동차세(주행분), 등록면허세(면허분)를 제외한 나머지 지방세목에 대해 법정 표준세율의 50% 범위 안에서 조례로서 탄력세율제도를 도입하고 있다. 그러나 이 제도를 실제로 적용하는 데에는 많은 제약이 따른다.

구체적인 사례를 살펴보면, 2005년 부동산세제 개편에 따라 재산세의 강화로 인해, 종합부동산세의 신설이 이루어지면서 부동산 소유자들의 보유세 부담이 급증하게 되었다. 이에 따라 서울의 일부 자치구 등을 중심으로 주민의 세부담을 줄여 줄 목적으로 재산세 탄력세율제도를 역으로 적용하여 재산세율을 낮추는 조치를 단행하였다. 이는 탄력세율제도를 이용하여 세수증진을 유도하고자 하는 제도의 본래 취지와는 배치되는 결과라고 할 수 있다. 이에 따라 정부는 2007년부터 재산세 탄력세율제도의 적용요건 및 기준을 강화하여 시행토록 제도를 개선하였다. 따라서 현재 재산세 탄력세율 적용은 자치단체가 특별한 재정수요·재해 등의 발생으로 특정지역의 세율조정이 불가피한

12) 현재 지방세 비과세·감면 형태로 이루어지고 있는 지방세 지출의 규모가 적정 수준을 초과하는 것으로 평가되고 있다. 아울러 지방세 비과세·감면이 초래하는 자원배분의 왜곡, 부담의 불균형을 최소화하고, 비과세·감면의 합리적 정비를 체계적으로 지원할 수 있도록 2010년부터 전면 시행되고 있는 지방세지출예산제도를 조속히 정착시키는 노력도 함께 전개해 나가야 할 것이다.

경우에 한하여 시행할 수 있도록 되어 있다. 또한 그 효력은 당해 연도에 한하도록 기한을 설정하고 매년 탄력세율 적용의 필요성을 엄격히 재검토 후 시행하도록 함으로써 탄력세율제도의 입법취지에 부합하게 운용되도록 유도하고 있다.

현재 지역자원시설세, 재산세, 주민세(균등분)를 대상으로 일부 지역에서 탄력세율 적용 사례가 나타나고 있다. 예컨대 강원도는 목적세인 지역자원시설세(구 지역개발세) 과세대상 가운데 지하수(음용수)에 대해 1㎡당 200원의 법정 표준세율을 50%인상하여 300원으로 과세하고 있다. 그 이외 사례로 경북에서는 발전용수에 대해 톤당 2원을 3원으로 인상 적용하고 있으며, 제주도에서는 지하수에 대해 10원~200원을 20원~200원으로 인상 적용하는 등의 사례가 있다.

한편 주민세 균등분 부과에 있어 최저 지역(2,000원: 전북 완주·무안·부안군, 전남 광양시)과 최고 지역(10,000원: 충북 보은군)이 있으며, 항공기에 대한 재산세 세율 부과에 있어 서울강서구·부산강서구·인천중구·제주시, 대구동구 등은 0.3%를 0.25%로 탄력세율을 역으로 이용하고 있다.

### 3. 지하자원에 대한 탄력세율 도입의 필요성

강원도의 지하자원에 대한 지역자원시설세 세수가 현행 세율과 과표 체계하에서는 2010년 기준으로 도세 징수액 6,321억원의 0.36%이고, 매출액 7,807억원의 0.29%인 23.66억원으로 매우 소규모 액수이다. 따라서 지역자원시설세 탄력세율 도입을 통한 세율 현실화가 시급한 실정이다.

발전용수나 음용수 등 수자원에 대한 지역자원시설세에 대하여는 '93년부터 탄력세율 50%를 적용해 왔고, 지하수에 대해서는 탄력세율을 2000년부터 2005년까지 5년간 유보한 예는 있다. 그러나 지하자원과 같이 2006년부터 현재까지 6년 이상 장기간 탄력세율을 유보한 예외는 없었다. 따라서 과세대상 간 형평성 및 중립성 확보 차원에서도 지하자원에 대한 탄력세율을 현재 부터라도 적용하는 것은 필요한 조치라 생각된다.

2010년부터 보통교부세 기준재정수입액 자체 노력항목인 탄력세율에 대한 인센티브가 100%에서 180%로 확대됨에 따라, 탄력세율에 따른 지역자원시설세 세수증가와 더불어 세수증가액의 1.8배에 해당되는 지방교부세가 추가 지원되는 효과가 발생된다. 따라서 탄력세율제도의 적극적인 활용에 대한 필요성은 더욱 증대되었다.



## IV. 지하자원에 대한 탄력세율 도입방안과 효과분석

### 1. 지하자원에 대한 탄력세율 실행방안

탄력세율의 적용할 경우 지하자원 중 특히 석회석을 생산하는 기업들에 부담이 일시적으로 가중될 우려가 있고, 현재 석회석 생산기업들의 재무상태가 어려운 것으로 판단된다. 따라서 이 경우는 탄력세율의 최대 허용 수준인 50%를 일시에 적용하지 않고 2013년부터 3년 정도의 기한을 설정하여 탄력세율의 1/2(25%)를 먼저 적용하는 방안이 있다(1안). 그러나 현재까지 탄력세율의 1/2만 적용한 사례는 거의 없다.

그러나 석회석에 탄력세율을 적용한다 해도 실질적으로 석회석 생산기업이 모두 부담하는 것이 아니라, 대부분의 세부담은 석회석을 소비하는 건설회사나 개인들에게 전가된다. 따라서 50%의 탄력세율을 일시에 적용한다 해도 석회석 생산기업에 큰 문제가 없기 때문에 기왕에 탄력세율 제도를 도입하는 본래의 취지를 살려, 50%의 탄력세율을 도입하는 것이 합리적이라 생각된다(2안).

### 2. 지하자원에 대한 탄력세율 도입을 위한 법제도 개정

강원도의 지역자원시설세에 관한 도세 조례의 제21조 제1항을 1,000분의 5를 1,000분의 7.5(1,000분의 6.25)로 개정한다. 즉 표준세율 되어 있는 지하자원 중 광물자원에 대해 표준세율 5/1,000인 것을 탄력세율 50%를 증가시켜 7.5/1,000(6.25/1,000)로 개정하여 적용한다.

〈표 7〉 강원도 도세 조례개정 내용

현 행	개 정
제3절 지하자원에 대한 지역자원시설세 제21조(과세표준과 세율) ①지하자원에 대한 지역자원시설세는 채광된 광물가액의 1천분의 5로 한다.	제3절 지하자원에 대한 지역자원시설세 제21조(과세표준과 세율) ①지하자원에 대한 지역자원시설세는 채광된 광물가액의 1천분의 7.5(1천분의 6.25)로 한다.

### 3. 지하자원에 대한 탄력세율 도입 효과분석

탄력세율 적용으로 2010년 결산기준 세입은 34억원(17억원)이 증가되는 것으로 나타났다. 즉 지역자원시설세는 23.66억원에서 12억원(6억원)이 증가하여 35.66억원(29.66억원)이 징수되고, 보통교부세 인센티브는 22억원(11억원)이 증가하여 총 34억원(17억원)의 도세가 증가하는 것으로 나타난다.<sup>13)</sup>

〈표 8〉 탄력세율 적용 방법과 세수증대효과

(단위:억원)

구 분	1안(탄력세율 25%적용)	2안(탄력세율 50%적용)
세수증대	6	12
교부세증액	11	22
총세수증대효과	17	34

## 참고문헌

- 국토해양부외(2009), 「녹색도시·건축물 활성화방안」, 정책보고서.
- 기획재정부등(2010), 「녹색경쟁력 확충을 위한 재정·금융 지원 강화방안」, 녹색성장위원회, 2010.7.
- 김경호·권수영·곽채기·김은혜(2008), “지방자치단체의 자주재원 확충을 위한 화력발전에 대한 지역개발 세 과세방안 연구: 화력발전 과세 중심으로”, 「한국지방자치연구」, 제10권 제2호, 2008. 8, pp.201-220.
- 김정훈·유종익·서용철(2009), “무연탄 순환유동층 발전소로부터 배출되는 수은을 포함한 중금속 및 미세 분진의 배출 특성”, *Korean Chem. Eng. Res.*, vol. 48, No.2, April 2010, pp.268-274.
- 산업교육연구소(2010), 그린홈(빌딩)/그린에너지사업 시기기술 및 시장전망 세미나( 1 ), 자료집.
- 유태현(2010), “저탄소 녹색성장을 위한 환경친화적 지방세제 개편방향”, 「지방재정과 지방세」, 3월.
- 이영희(2010), “친환경 녹색성장을 위한 재산세제 개편에 대한 소고”, 「지방재정과 지방세」, 5월.
- 이영희·김대영(2010), 「지역자원시설세의 개편 방안」, 한국지방행정연구원.
- 이재은·김영평·정운수·김태진(2007), “발전원별 사회적 위험도에 대한 상대적 심각성 분석:AHP기법을 활용하여”, 「한국행정학보」, 제41권 제1호, pp113-132.
- 이정전(2008), 「환경경제학」, 박영사.
- 최광(2003), 「경제원리와 정책」, 비봉출판사.
- 행정안전부(2010), 「2010년도 지방자치단체 예산개요」.
- Harry McGee (Jan 30 2010), "Producers of biofuels want changes to carbon tax", Irish Times, [http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2010/0130/122426343569\\_7.html](http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2010/0130/122426343569_7.html). Retrieved 2010-08-12.
- IEA (2007). "Energy Policies if IEA Countries - Ireland- 2007 Review". International Energy Agency's website. pp. 154. [http://www.iea.org/publications/free\\_new\\_Desc.asp?PUBS\\_ID=1923](http://www.iea.org/publications/free_new_Desc.asp?PUBS_ID=1923). Retrieved 2010-04-21.
- Person, Natalie(2010), "India to Raise \$535 Million Form Carbon Tax on Coal," Bloomberg Businessweek, <http://www.businessweek.com/news/2010-07-01/india-to-raise-535-million-from-carbon-tax-no-coal.html>, June 2, 2010.
- Revenue (2010) : Natural Gas Carbon Tax Guide pdf " Guide to Natural Gas Carbon Tax", Revenue: Irish tax and customs, <http://www.revenue.ie/revsearch/search.jsp>: Natural Gas Carbon Tax Guide pdf. Retrieved 2010-08-04.

13){(탄력세율 적용세액 36억원-표준세율 적용세액 24억원)×120%(1등급:25%나50%증가)}×150%이다.

## <부 록>

〈부표 1〉 주요 광물별 매장량

(단위 : 천톤, 억원)

광물별	전국		강원도		점유율 c=b/a	'10내수량 d	가채년수 e=a/d
	매장량 <sup>a</sup>	잠재가치	매장량 <sup>b</sup>	잠재가치			
석회석	12,726,551	1,178,377	10,339,506	957,355	81.2%	85,277	149년
규 석	2,377,736	339,537	1,021,740	145,902	43.0%	3,727	637년
고령토	111,242	11,654	21,783	2,282	19.6%	2,391	46년
장 석	99,350	23,703	11,539	2,752	11.6%	436	227년
철	50,181	13,479	33,571	9,017	66.9%	55,735	0.9년

자료 : 한국광물자원공사('10.12.31.현재 광물자원 매장량 현황)

〈부표 2〉 주요 광물별 생산실적(경상가격)

(단위 : 천톤, 억원)

구 분	석회석		규석		고령토		장석		철	
	생산량	금액	생산량	금액	생산량	금액	생산량	금액	생산량	금액
전 국	83,628	10,134	3,603	710	2,140	313	497	167	513	336
강원도	59,352	7,192	1,415	279	768	112	9	3	513	336
점유율	71.0%		39.3%		35.9%		1.8%		100.0%	

자료 : 한국지질자원연구원('10년 광산물 수급현황)

〈부표 3〉 강원도 광구허가 현황(2010년말 현재)

(단위 : 개, km<sup>2</sup>)

합계		석회석		규석		철		기타	
광구수	면적	광구수	면적	광구수	면적	광구수	면적	광구수	면적
837	2,231	620	1,550	72	137	4	7	141	537

자료 : 광업등록사무소, 강원도 탄광지역개발과