

원전에 대한 과세필요성 및 추진경위

구 본 품

행정자치부 지방세제팀 행정사무관

I. 머리말

주민의 기피시설인 원전시설에 대한 지방세 과세방안으로 원자력발전을 지역개발세 과세대상에 포함시켜 달라는 지방자치단체의 건의와 국회에서 의원입법으로 발의한 지방세법개정법률안 등이 있었으나, 관계부처 등의 반대로 보류되거나 폐기되었고, 2004년도에 정부입법으로 지방세법개정안을 발의하였다가 관계부처와 관련업계의 강력한 반대로 입법이 무산되는 등 어려운 현실에 직면하게 되었다.

그러나 2005년 들어 지방분권화 추진의 원동력인 지방자치단체의 자주재원확충 및 외부불경계를 유발하는 기피시설에 대한 지방세 과세필요성이 강하게 대두됨에 따라 원전에 대한 지역개발세 과세방안을 다시 추진하게 되었고, 추진과정에서 관계부처 및 관련업계의 계속되는 반대로 많은 진통을 겪었지만 지속적인 협의와 관련기

관의 협조 하에 결국 원자력발전을 지역개발세 과세대상(0.5원/kwh)에 포함하는 지방세법개정 법률안이 2005년 말에 국회 본회의를 통과하여 입법을 완료하였다.

지방세법상 지역개발세 과세대상에 원자력발전을 포함하였으나, 도세이면서 목적세인 지역개발세는 임의세이므로 과세대상 및 세율을 지방세법에 규정하였다하여 바로 부과징수 할 수 있는 것이 아니라 원전 소재 지방자치단체(시·도)가 지방세법이 정하고 있는 범위 안에서 부과할 지역과 부과 및 징수에 관한 사항을 별도로 조례에 규정함으로써 비로소 원자력발전에 대한 지역개발세를 과세하게 된다.

이하에서 과세의 필요성, 원자력발전시설의 현황, 현행 발전소주변지역 지원에 관한 제도의 실태와 문제점, 과세방안 추진과정에서 제기된 여러 가지 사항 등에 대하여 살펴본다.

〈우리나라 원자력발전소 현황〉

구분	기수	발전소명	원자로형	용량(MW)	건설착수	운전개시	비 고
운전중 (20기)	1	고리 1호기	경수로	587	'72. 5	'78. 4	소계 17,716MW
	2	2호기	"	650	'78. 11	'83. 7	
	3	3호기	"	950	'79. 12	'85. 9	
	4	4호기	"	950	'79. 12	'86. 4	
	5	월성 1호기	중수로	679	'78. 2	'83. 4	
	6	영광 1호기	경수로	950	'81. 12	'86. 8	
	7	2호기	"	950	'81. 12	'87. 6	
	8	울진 1호기	"	950	'83. 1	'88. 9	
	9	2호기	"	950	'83. 1	'89. 9	
	10	영광 3호기	"	1,000	'89. 12	'95. 3	
건설 (8기)	11	4호기	"	1,000	'89. 12	'96. 1	소계 2,000MW
	12	월성 2호기	중수로	700	'92. 8	'97. 7	
	13	울진 3호기	경수로	1,000	'93. 7	'98. 8	
	14	월성 3호기	중수로	700	'94. 2	'98. 7	
	15	울진 4호기	경수로	1,000	'93. 7	'99. 12	
	16	월성 4호기	중수로	700	'94. 2	'99. 10	
	17	영광 5호기	경수로	1,000	'97. 6	'02. 4	
	18	6호기	"	1,000	'97. 6	'02. 12	
	19	울진 5호기	경수로	1,000	'99. 5	'04. 6	
	20	6호기	"	1,000	'99. 4	'05. 4	
계획중 (8기)	21	신규 1호기		1,000		'08. 9	소계 9,600MW
	22	2호기		1,000		'09. 9	
	23	3호기		1,000		'09. 9	
	24	4호기		1,000		'10. 9	
	25	차세대1호기		1,400		'10. 9	
	26	2호기		1,400		'11. 9	
	27	3호기		1,400		'13. 6	
	28	4호기		1,400		'14. 6	

자료 : 한국수력원자력(주), 「원자력 이야기」

II. 과세의 필요성

현재 발전소주변지역 주민들에 대하여 보조금 형태로 지원사업을 하고 있는 지원

금제도는 의존재원의 한계성이 있고, 원전 소재 지역의 광역적 투자사업을 하지 못하고 마을별 소규모사업에 그칠 수밖에 없으며, 사업비의 배분 및 사업선정 등에서도 지방자치단체의 통제 및 사후관리가 곤란

한 여러 가지 문제점이 있다. 그러므로 지방자치단체가 광역적 개발사업을 추진하고 투명한 회계처리 및 사업의 사후관리 등 재원의 효율적 관리를 위해서는 현행 『발전소주변지역 지원에 관한 법률』(발전소로부터 반경 5km이내)에 따라 이루어지고 있는 지원금(기금)제도보다는 자주세원으로 징수한 재원을 지방의회의 승인을 받아 지원하는 재정지원방식으로 전환함으로써 재원의 효율적 배분과 집행의 투명성을 확보한다는 의미에서 지방세의 과세필요성이 인정될 뿐만 아니라 지방자치의 발전방향에도 부합된다 하겠다.

또한, 지방세로 함으로써 원전설치로 인한 외부불경제효과를 내부화시켜 조세의 가격기능과 조세책임성을 확보 할 수 있다는 점에서도 원자력발전에 대하여 지역개발세를 과세하는 방안이 매우 바람직하다.

원전에 대한 지역개발세의 과세필요성을 정리하면 세 가지로 요약된다.

첫째, 원전은 외부불경제를 야기하므로 후생손실 보전에 필요한 재원마련 등 응의 과세 측면에서 필요하다. 이는 원전주변지역의 재해대책 및 주민의료시설·도로·항만·상하수도 등 행·재정서비스 제공 주체가 지방자치단체이고, 고압송전설비 등 위험시설에 대한 주민 피해의식과 1차 산업 및 관광산업발전의 위축, 지역주민간 내부갈등 유발 등 경제적 손실의 보전재원의 필요에 따른 것이다.¹⁾

1) <일 본>

○ 「전원 3법」에서 국가가 지방자치단체를 통하여 발전시설 주변지역에 교부금이나 보조금을

둘째, 현행 지원금제도의 근본적 문제점 해소를 위하여 필요하다. 기존의 지원금 수혜주민들이 지원금을 보상금 개념으로 인식하는 경향이 있고, 그로 인하여 발생하는 회계처리 불투명 등 재원낭비 문제점 해소를 위하여 장기적으로는 지원금제도를 조세로 흡수함으로써 정상적인 세입세출이

지원하면서,

※ 전원 3법: 전원개발촉진세법, 전원개발촉진 대책특별회계법, 발전용시설주변지역정비법

○ 지방세로 사업세, 고정자산세 외로 후쿠시마현, 사가현, 시마네현, 사쿠오가현, 가고시마현, 홋카이도, 이바라기현 등 13개 광역단체에서 핵연료세 또는 핵연료등취급세 등을 법정 외세로 과세하여 세원의 일부를 기초단체(시정촌)에 배분(15.9%~40%)

- 최근 일부 시정촌에서 사용후연료세를 도입하였고, 기존 핵연료세의 세율인상 등 원전 시설에 대한 과세를 강화하는 경향임

※ 과표 및 세율: 발전용 원자로에 투입된 핵연료의 가액의 7%~10%

<스페인>

○ 원전 가동기간 중 영업세를 광역단체(지방정부)에서 징수하여 원전지역과 인근 지역에 각각 배분

- 핵 발전은 환경에 영향을 미치므로 환경세 부과

※ 반경 10km 혹은 20km이내 지역은 지원금을 별도로 차등하여 지급

<프랑스>

○ 특정한 지역에 집중되어 있는 거대한 세원인 환경세 등 원전 관련세의 일정부분을 기초단체간의 조정재원으로 사용

<미 국>

○ 주정부에서 영업면허를 통하여 원전관련 세를 징수하고 징수한 세액의 4%는 주정부 일반기금으로, 96%는 주정부의 공립학교를 위한 일반기금과 카운티(county), 시, 소방구, 도서관구에 각각 일정비율씩 배분.

되도록 제도화할 필요가 있다.

셋째, 현재 수력발전에 대하여 지역개발세를 과세(10㎡당 2원)하고 있으므로 과세형평상 원전에 대한 과세가 필요하다. 이렇게 환경오염, 위험성 등 외부불경제 효과가 상대적으로 낮은 수력발전에 대해서도 지역개발세를 과세하고 있는 점에 비추어 위험도가 더 높은 원전에 대한 과세는 지극히 타당하다 하겠다.

Ⅲ. 우리나라 원전시설 현황 및 주변지역 지원실태

1. 원자력발전시설 현황

우리나라가 원자력개발을 적극 추진하게 된 계기는 국내 부존자원의 부족으로 대부분 해외수입에 의존하고 있는 상태에서 1970년대 2차례의 석유파동을 겪으면서 탈석유 에너지정책이 요구되었다. 그 해결방안의 일환으로 원자력발전의 필요성이 제기되었다. 국내 원자력 발전소는 1978년 고리원자력 1호기가 상업운전을 착수함으로써 세계 21번째의 원전 보유국이 되었고, 지속적인 원전건설을 추진하여 2003년말 현재 18기의 원전(고리, 월성, 울진, 영광)을 가동하게 되었으며, 2004년과 2005년에 울진 5·6호기를 각각 건설 가동함으로써 현재 총 20기가 가동 중에 있으며, 2015년까지는 원전을 신규로 건설하여 원자력발전이 국내 전력 총생산량의 45%대의 점유율을 보이게 될 전망이다.

이와 같이 국민생활과 국가경제발전에 필수불가결한 원전개발사업은 그 사업규모는 큰데 비해 발전소 주변지역에 대한 개발효과는 미미할 뿐만 아니라 환경공해 및 안전성 등의 문제로 발전소 주변지역주민들의 집단민원이 빈발하게 되었다. 그에 대한 문제의 해결과 함께 발전소 건설입지의 원활한 확보와 전력의 안정적 공급을 도모할 목적으로 1989년 6월 16일 정부가 「발전소주변지역지원에 관한 법률」을 제정하여 본격적인 지원사업을 시행하게 되었다.

2 발전소주변지역 지원제도의 실태와 문제점

주민 기피시설인 원전개발사업은 그 사업규모는 큰데 비해 주변지역의 개발효과는 미미, 환경공해 및 안전성 등의 문제로 주변지역의 집단민원이 발생하는 등 입지선정에서부터 발전소 운영과정까지 계속하여 여러 가지 어려운 문제점이 따르기 때문에 발전소 건설입지의 원활한 확보와 전력의 안정적 공급을 도모하기 위하여 정부에서 1989년 6월 16일 『발전소주변지역지원에 관한 법률』을 제정하여 보조금 형태로 발전소주변지역 주민들에 대하여 각종 지원사업을 하고 있다²⁾.

2) <일반지원금 지원절차 - 흐름도>

▷발전소별 지원액 산정 <전력산업기반기금 중 일부를 중앙심의위원회심의 거쳐 → 산업자원부장관 결정>



▷ 시·군별 지원금액 배분 <지역심의위원회> (발주법시행령 제9조 내지 제12조)

<지원금제도 개요>

- 관련법령 : 발전소 주변지역 지원에 관한 법률('89년 제정)
- 지원대상 : 원전, 화전, 수전, 원전수거물 관리시설
- 지원재원 : 전력산업기반기금(전력사용요금의 4.53%)
- 지원금 종류
 - 특별지원금 : 신설 원자력발전소 공사비의 1.5%(연차적 지원)
 - 일반지원금 : 발전기준용량 등 산정규정에 의한 매년 지원액(200만kW 이상의 발전소의 경우 기본지원금 22.5억원에 추가지원금)

가. 지원금제도의 운영실태

원전에 대한 지역개발세 과세 추진을 위

※ 지역심의위원회(10명) : 부군수(위원장), 한수원(간사), 군의원 및 공무원, 주민대표



▷ 읍·면별 지원금액 배분 <읍·면 사무소>

→ 반경 5km내 지원마을에 통보

※ 통상적으로 마을 이장단에서 인구 및 면적 기준으로 배분



▷ 마을별 사업계획수립 → 지역심의회에 심의 요청

※ 소득중대사업 : 공동영농 및 영어시설, 농업 기반시설 등

공공시설사업 : 마을안길포장, 복지사업 등



▷ 지역심의위원회 심의를 거쳐 → 중앙심의위원회에 심의 요청



▷ 시·군에 사업승인결정 및 계획서 통보 → 사업시행



▷ 사업집행 정산보고 < 사업추진마을 → 읍·면사무소 → 군 >

하여 2005년 중반 현행 지원금제도 운영실태 및 지역여론을 수렴한 결과 다음과 같은 문제점이 노정되었으며, 그에 대한 지방자치단체 및 지역주민들의 개선의견을 적시해 보면 다음과 같다.

1) 지원금의 보상금화로 인한 투자의 한계
지원금제도에 대하여 수혜주민들은 피해의 간접보상 개념으로 이해하는 등 기득권 인식이 강하고, 기본지원금 지급대상지역인 반경 5km를 원전 피해반경 범위로 인식하는 경향이 있다. 그로 인해 지원금이 주변지역 전반에 걸친 지역개발사업에 투자되지 못하고 마을별 소규모인 사업(마을 안길 및 농로포장, 소하천 복개, 웅벽설치, 마을회관건립 등)에 반복적으로 투자됨으로써 사업효과가 매우 미흡하게 나타나고 있었다.

2) 지원대상지역의 협소성

지원대상을 발전소주변 반경 5km로 한정하여 이외의 지역에 대하여는 별다른 지원이 없으므로 인한 지역간의 갈등이 심하고, 일부지역에 국한된 사업은 협소할 수밖에 없으므로 투자효과가 높은 사업선정을 스스로 제약하는 요인으로 작용하게 된다.

3) 지방자치단체의 역할 미흡

시·도, 시군구는 지역주민의 복리증진 및 재난·재해대책을 담당하는 핵심기관임에도 지원금에 대한 회계처리만 수행할 뿐, 사업의 적정성 검토 및 사후관리 등 중요업무 수행이 곤란하다.

4) 자치단체 내 지역갈등 조장 우려

수혜지역 주민들은 원전관련시설 유치에 긍정적인 반면 이외의 지역은 반대 입장으로 상호 감정대립의 요인으로 작용하게 되어 원전 신설에 따라 지원받는 특별지원사업비를 주변지역 주민들의 반발로 사업선정 조차 하지 못하는 실정이다.

나. 원전소재 자치단체 및 주민대표 등 개선의견

1) 지원금제도는 계속 유지시키되, 방사능피폭대책, 의료기관 설치 등 행정수요 비용보전 차원에서 원전세를 도입할 필요가 있고, 도세로 징수된 원전세입을 원전 소재 시군에 많이 배분하도록 추진이 필요함

※ 납세자 부담고려 수력발전수준의 KW당 2원 과세를 건의함

2) 지역주민들의 안정적 생활기반 마련을 위하여 원전세 도입이 필요하나 현행 지원금제도와 별도로 신설하고 시군 배분율이 많게 해야 함

3) 현행 지원금제도는 나눠 먹기식 사업비 배분 등 사업 효과가 미흡하며 마을별 이해관계로 효율성 있는 사업 선정이 곤란한 것이 현실이다. 또한 소득중대사업의 경우 시행초기에는 공동으로 횃집을 운영하다가 일정기간 지난 후 매각하여 분배 사용하는 등 여러 가지 문제점이 있었으므로, 현행 지원금제도를 지역주민들이 의료혜택이나 문화혜택을 누릴 수 있는 종합병원 및 문화복지시설 건립 등 시·군 단위 대규모사업선정이 가능한 제도로 개선할 필요

4) 지원금에 의한 사업은 마을별 소규모 사업(2~3천만원)일 수밖에 없어 주민들이 수혜를 실감하지 못하고, 특별지원금도 지역간 이견으로 사업추진에 애로가 있으므로 원전 주변주민들의 이익창출과 광역적 종합개발지원 등 인근지역의 갈등해결을 위해서는 지역개발세 과세가 필요

5) 원전시설이 국가기간산업이라는 명분하에 지역주민에게 “특별한 희생”만 강요하면서, 정부의 각종 지원시책에서는 불이익을 받고 있으므로 원전에서 징수한 세입은 교부세 산정시 모두 제외할 필요

6) 원전입주 초기에는 건설인부 유입 등 지역경제 활성화에 많은 도움이 되었으나, 건설완료 이후 급격한 인구감소로 다량의 공가 및 폐상가가 발생되고 지역경기가 침체되는 등 주민 불만만 고조되는 실정이다. 특히 지원사업의 경우 사업비가 마을별로 나눠 먹기식, 주먹구구식으로 운영됨에 따라 투입된 사업비에 비해 효과는 극히 미흡하므로 앞으로 버 건조장, 정미소 건설 등 중장기개발계획 추진으로 주민소득증대에 기여할 수 있는 획기적 개선 필요

7) 현행 지원금제도에 문제점이 많은 점에 공감을 하며, 마을별 나눠 먹기식 사업으로 25년이 지난 현재 특별히 달라진 점이 없고 오히려 다른 마을보다 낙후되었고, 소득중대사업의 경우 소, 염소 등을 구입하여 기르다가 매매하여 현금으로 쓰는 사례가 있었으며, 사업비 미상환 등에 따른 주민간의 갈등 요인이 되는 등 여러 가지 문제가 있으므로 원자력발전회사인 한국수력원자력(주)에서 직접 주변지역의 사회기반

시설 확충 등 인구 유입책을 강구하여 지역경제 활성화에 기여할 필요 있음

다. 지원금제도상의 문제점

1) 지방자치 및 지방분권 이념에 배치

지방자치단체가 재해대책의 책임 및 원전지역에 대한 주민 의료시설, 도로·항만 시설 등 제반 행정서비스의 주체이며, 재정 자주권이 보장되어야 하는 지방자치원리상 원전지역개발 등 행·재정수요 충족에 필요한 재원을 지방세로 징수하여 예산을 집행함이 매우 바람직하다 하겠으나, 중앙의 지원금제도는 시설입지 초기에 직접 이해 당사자들의 설득 등 필요에 의해 불가피한 기간동안 시행하고 지방정부를 통한 세입·세출기능으로 돌려 재원의 배분, 집행 및 사후관리의 효율성과 정당성이 확보되는 방향에서 운영하는 것이 바람직하다.

2) 지원금 배분상의 문제점

정부지원사업의 경우 사업비를 주민의 대표인 지방의회의 심의·의결을 거쳐 합리적으로 배분하는 세입·세출의 정상적 시스템화가 바람직하나, 현행 지원금 사업

비를 마을별 인구 및 면적을 기준으로 하여 일률적으로 배분하는 등 현실적인 문제점이 노정되고 있다. 중앙에서 시·군으로 다시 읍·면단위로 위원회를 구성하여 매년 지원금을 배분하는 일회성·비합리적 예산집행방식을 항구적·합리적 예산집행방법으로의 개선이 필요하다.

3) 지원금 집행상의 문제점

현행 지원금제도는 지역주민의 복리증진 및 재난·재해대책에 책임을 져야할 지방자치단체가 형식적인 회계처리만 수행할 뿐 사업의 적정성 검토 및 사후관리에 적극적일 수 없다. 그로 인하여 사업선정과 집행과정상 재원낭비가 발생하게 되는 등 회계처리가 불투명해지는 문제점이 있다.

또한, 지원금 수혜주민들은 지원금에 대하여 피해 보상적 개념 고착화 등 기득권 인식이 강하고, 반경 5km를 원전 피해반경 범위로 오해하는 등 지원금사업이 장기적 지역발전을 위한 사업보다는 민원해결사업 위주의 마을별 소규모사업(마을안길 및 농로포장, 소하천 복개, 용벼설치, 마을회관건립 등)에 반복적으로 투자될 수밖에 없는 한계에 도달하였다.

라. 지원금(기금)제도와 지역개발세의 장·단점 비교

구분	지원금제도	지역개발세
장점	· 지원대상이 특정계층에 한정되고, 금전적 보상의 특징이 강하므로 가시성이 높음 · 지원금의 사업유형이 직접보상과 간접보상 등 다양함 - 소득증대사업 - 육영사업 - 전기요금보조사업 - 주민복지지원사업 등	· 지방자치단체가 과세권을 행사할 경우 행·재정적 권한 행사 등 가능 - 광역개발사업시행으로 지역개발의 효율성 증대(반경 5km이내 불문) · 조세세입으로 지방재정을 운영함으로써 지방자치의식 성숙 · 원전 재난발생시 광역 및 시군단위의 대책비용 비축 및 대책추진 용이 · 수력발전과의 과세형평성 기여

구분	지원금제도	지역개발세
단점	· 발전소 주변지역(반경 5km 이내로 한정)주민에 대한 지원을 원칙으로 운영되기 때문에 개별적 소규모 지원 불가 · - 대규모 사업투자 곤란 · 특별지원금제도 등 지원금규모의 변동 폭이 크므로 불안정함 · 지원금의 실질적인 운영주체로서 지방자치단체의 역할이 제한되어 있고, 사업비의 임의적 사용·사업계획 미제출로 인한 사업비의 이월 등 불합리성이 예측됨에도 제제수단이 없음	· 원전세를 큰 규모로 과세할 경우 지원금제도와 중복으로 지원금의 폐지 또는 삭감 논란 소지 - 정부의 장기 에너지 정책상 이상적인 전원구성에 차질을 우려한 관계부처의 강력반발 등 · 도를 달리하는 기존의 수해지역의 경우 세입배분대상에서 제외되는 문제로 반발 예상 - 전북 고창군, 울산시 울주군 · 교부세제도 운영상 재정확충의 실효성이 크지 않음에 따른 당해 지방자치단체의 반발이 예상되는 등 교부세 산정방식의 개선 요구 발생

이와 같이 지원금은 원전지역 주민들에 대한 보상차원에서 주로 주민복지증진 등을 위한 목적이고, 지원금의 특성상 주민 협의에 따른 임의적 운영으로 투명성·효율성면에서 한계가 있는 반면, 원전에 대한 지역개발세는 원전지역의 개발 등 행·재정서비스의 주체인 지방자치단체가 원전으로 인한 행·재정수요를 판단 적정수준의 세금을 징수하여 원전관련 지역개발사업, 재해대책 등의 목적(목적세로서 특별회계 설치)에 지방의회의 심의를 거쳐 집행하게 되므로 효율성과 투명성면에서 방만하게 운영하는 지원금과는 비교될 수 없다. 또한 지방자치단체가 직접 과세권을 행사하여 징수한 세금으로 자기책임 하에 재해대책 등을 적극 수행함으로써 원전설치에 따른 지역개발 문제를 스스로 해결해 나가는 지방자치정신에 부합되는 등 조세제도를 통한 지원제도가 바람직하다.

IV. 그간의 추진경위

○ 1999. 2. 23 : 전라남도에서 원자력발전 지역개발세 과세방안 건의

→ 산자부 및 한전의 반대로 보류

○ 2000. 7. 24 : 안경률의원 등 28인이 원자력발전에 지역개발세 과세를 위한 지방세법개정법률안 발의(kw당 4원과세, 세수 4,124억원)

→ 산자부 및 한전 반대로 보류·폐기

○ 2003년 부산·경북·전남에서 지방행정연구원에 원전지역개발세 과세를 위한 용역의뢰(용역기간 : 2003. 10~2004. 9)

→ 2004. 9. 3 14:00 세종문화회관에서 공청회 개최

· 원전소재 시도에서는 광역적으로 발생하는 행·재정수요에 충당할 수 있도록 지역개발세 과세의 필요성을 제기하고, 시

군에서는 원전세를 시군세로 신설하고 지방교부세 기준재정수입액에서 제외할 것을 주장하였으며, 산업자원부에서는 지방세 부과보다는 현행 발전소주변지역 지원금을 확대할 것을 주장함

○ 2004. 8. 28 : 원자력발전에 지역개발세 과세방안을 반영한 지방세법 개정을 마련하여 관계부처 의견협의 추진

→ 2004. 12. 산업자원부의 강력한 반대, 원전소재 도는 도세로, 시군은 시·군세 또는 지원금 상향지원 선호 등 의견 상충으로 지방세법개정안에서 삭제됨

○ 2005. 4. 1 : 대통령께서 원전 등 기괴시설에 대한 지방세 과세필요성 제기

○ 2005. 5. 9 : 청와대 사회정책수석 주재 관계부처 1급회의시 과세방안 협의

- 산업자원부와 행정자치부가 실무협의를 통하여 대안을 검토하기로 하였으나,

→ 2005. 5. 16 산자부에서 원전 과세 반대 의견 제시

→ 2005. 5. 20 행정자치부 과세추진 협의(산자부 반대 입장 고수)

○ 2005. 8. 4~8. 14 : 원전과세 지방세법개정안 부·처 의견협의

→ 2005. 8. 18 산자부 반대 의견 제출 (지원금과 중복, 한수원 부담가중 등)

○ 2005. 8. 25~9. 14 : 지방세법개정안(원전과세 포함) 입법예고

→ 원자력발전 kwh당 4원 과세

○ 2005. 9. 29 : 지방세법개정안(원전과세 포함) 법제처 심사의뢰

→ 원전과세 방안 관계부처와 협의 계속

- '05. 10. 25 청와대 정책실장 주재

관계부처 차관회의(산자부 반대)

- '05.11.7 총리께서 지역개발세 과세 필요성 및 적정세율 등 의견표명/ 같은 날 산자부와 kwh당 0.5원 과세추진에 합의

○ 2005. 11. 10 차관회의, 11. 15 국무회의 심의·의결, 11. 16 국회제출

→ 차관회의시 산자부의 요청으로 원전 지역개발세의 경우에는 지방자치단체 단력세율 대상에서 제외하기로 법안 수정

V. 관계기관이 제기한 문제에 대한 검토

원전에 대한 과세방안의 추진에 따른 관계부처 등 협의하는 과정에서 산업자원부를 중심으로 관계기관에서 현재 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」에 의하여 발전소 주변지역에 지원사업을 하고 있는데, 지역개발세를 과세하는 것은 다음과 같은 여러 가지 문제점이 있다는 의견이 제기되었다. 그에 대한 검토의견을 정리해 본다.

첫째, 동일 목적으로 기금과 지방세의 중복지원으로 수용이 곤란하다는 의견이 제기되었으나, 응징과세 원칙에 따른 조세제도가 현행 지원금제도보다 사업의 추진이 용이하고 재원활용의 효율적·투명성 면에서 바람직하다고 본다.

둘째, 지역개발세(도세) 과세는 수혜지역의 지나친 확대로 타시도 원전인근지역과의 형평성 문제가 발생된다는 의견이 제기되었으나, 원전에 과세하는 지역개발세는 현재 지원금제도가 원전소재 광역 행·재

정수요에 대처하지 못하여 해당 지방자치 단체의 불만과 자율성 및 책임의식의 약화로 인한 원전지역의 낙후성 등 여러 가지 문제점을 보완하는 기능을 하게 되어 지역의 균형개발을 도모하는 효과가 있다고 본다. 그리고 기존 지원금 수혜대상지역으로 도를 달리하는 반경 5km이내의 지역은 현행 기금으로 계속 지원되므로 별다른 문제가 없고, 장기적으로 지원금제도가 폐지된다 하더라도 일본과 같이 지방교부세의 지방재정 특별(보정)수요에 반영하여 교부세로 지원하는 방안을 검토할 경우 큰 문제는 없다고 본다.

셋째, 기금지원금과 지방세 징수액 모두 전기요금으로 전가된다는 의견이 제기되었으나, 한국전력공사와 한국수력원자력(주)은 순이익이 많이 발생하는 등 재정상태가 양호한 법인임을 고려할 때 전기요금의 인상 없이도 납세능력이 충분하다고 보여 질 뿐만 아니라 원전에 대한 지역개발세의 과세가 추가적인 전기요금인상 요인으로 작용하지 않도록 세율을 낮게 책정하는 방향에서 관계부처와 최종 합의되었다.

넷째, 단일사업자에게만 과세하는 지역개발세 부과는 조세원칙상 바람직하지 않고, 기초자치단체에서도 반대한다는 의견이 제기되었으나, 지역개발세는 수익자부담원칙에 따라 지역의 자원을 활용하는 자에게 징수하여 지역의 균형개발 등 소요재원으로 활용하는 목적세로서 특수입지 자체가 부존자원인 원전과세는 합당하다. 그리고 원전소재 기초자치단체의 경우 과거에는 원전세를 시·군세로 해 줄 것을 주장하면

서 반대의견을 제기하였으나, 최근에는 세원을 시·군에 65%이상 배분하는 방안으로 도와 협약한 후 모두 원전세 도입을 적극 권의하고 있다.

다섯째, 방폐장 등 타 시설과의 불형평성 문제가 발생한다는 의견이 제기되었으나, 현재 수력발전의 경우 지원금 외에 별도로 지역개발세를 과세(10㎡당 2원)하고 있으므로, 기피정도가 가장 심한 원전에 대한 과세는 형평성 차원에서도 불가피하고, 여타 시설에 대한 과세여부는 조세정책상의 문제로서 방폐장, 화력발전소 등은 주민기피 및 외부불경제 정도나 지역개발에 미치는 영향 등을 원전과 비교하여 볼 때 동일 대상으로 보기에 어려움이 있다. 특히, 방폐장은 「중·저준위방사성폐기물 처분시설 유치지역지원에 관한 특별법」에 의거 행·재정 지원이 충분히 이루어질 예정이므로 현재로서는 원전과 비교할 대상으로 볼 수 없다³⁾.

VI. 원전세 도입에 따른 보완 사항

그간 원전에 대한 과세방안의 추진에 대한 관계부처 반대 사유 중 하나로서 원전소재 시·군에서 원전세를 시군세로 하고 원전세입을 교부세 산정시 기준재정수입액

3) 화력발전은 연료비가 비싸고 이산화탄소 배출량이 많아 국제적으로 기후변화협약체결 등 이산화탄소 감축을 추진하고 있는 등 과세정책상 부적합함.

에서 제외하여야 한다는 것이었다. 이와 같은 시군의 반대는 행정자치부가 원전세 도입을 위하여 관계부처와 협의할 때 매우 불리한 요인으로 작용하였음은 주지의 사실이다.

그러나 원전세를 도세(지역개발세)로 도입하여야 하는 이유를 들자면, 먼저 광역단위의 원전관련 조직과 인력확보, 원자력의 학원 등 각종 부수시설 설치, 원전시설로 인한 교통량 증가에 따른 지방도 확·포장사업 추진비용 등 행·재정수요 발생과 피폭발생시 광역차원의 대비책이 필요하다.

다음으로 지방자치단체간 균형재정 운영을 위한 조정 등 지역의 균형개발 및 자원보호를 위한 재원으로 활용할 수 있는 목적세로 도입함으로써 지방교부세 감소문제도 해결할 수 있게 된다. 이와 관련하여 원전소재 지역에서는 도와 시·군 간에 합의한 세입배분율(35:65)의 법제화 및 원전 지역개발세의 세입을 지방교부세 산정 기준재정수입액에서 제외할 것을 요구하였다.

가. 원전 세입의 배분율을 법제화하는 방안

현행 지방세법상 독립세주의를 원칙으로 하여 세목을 도세와 시군세로 독립적으로 규정하고 도세는 도에, 시·군세는 시군에 각각 귀속되고 있다. 그러므로 지방세법령에 도세를 시·군과 공동세로 하거나 공동 활용하는 별도의 특례를 규정하는 것은 조세체계 및 법리상 곤란한 것으로 판단된다.

그리고 세출측면에서 지방재정법령상의 재정보전제도를 보완하는 방안이 있을 수

있으나, 원전에 대한 지역개발세(목적세)의 세입에 대하여만 특정하여 규정할 경우 다른 지역의 특정세입(수력발전, 지하자원, 컨테이너 등)의 경우에 불형평 문제가 제기될 수 있으므로 신중한 검토가 요구되는 부분이라 할 것이다. 따라서 현행 제도상 지방자치법 제117조에서 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분하고, 특별회계는 법률 또는 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있도록 규정하고 있어 지역개발세가 목적세로서 조례로 특별회계 설치가 가능하므로 시·도 조례로 재원배분율(35:65)을 정하는 방안이 지방자치발전 방향에도 부합되는 등 가장 바람직하다 할 것이다.

그러나 원전소재 시·군에서 세입배분율에 대하여 법제화를 요구하는 이유로 원전소재 시·도가 원전세입재원에 대한 특별회계설치 조례를 제정할 때 시도의회의 승인을 받아야 하는 만큼 도지사나 시장·군수간에 체결한 협약사항의 이행여부를 100% 담보할 수 없을 수 있다는 우려에서 인 점을 고려하여 지방재정법령에 규정하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

나. 지방교부세 산정시 기준 재정수입액에서 제외하는 방안

이 부분에 대하여는 원전세 도입 검토단계에서부터 당해 지방자치단체가 계속적으로 건의해온 사안이고 관련부서인 행정자치부 교부세팀에서도 원전세를 특별회계를 설치하여 그 목적대로 운영할 경우 기준재

정수입액에서 제외하는 방안을 적극 검토하기로 방침을 정한 사항이므로 지방교부세 산정기준 책정에 반영이 되도록 구체화하는 것을 제도화해야 할 것이다.

VII. 맺는 말

원자력발전은 화력발전이나 수력발전 등에 비하여 전력공급비용이 저렴하고 공기오염도가 낮기 때문에 친환경에너지로서 많은 국가에서 선호하고 있는 미래 에너지이다. 우리나라도 국내 부존자원의 부족으로 1978년 고리원자력 발전소의 건설을 시작으로 원자력 에너지를 대체에너지로 활용하고 있고 계속적으로 원자력시설을 확대해 나가고 있다.

이와 같이 원자력발전에 대한 필요성은 공감하면서 원자력으로 인한 방사능 누출에 대한 위험 가능성 때문에 원자력 발전소의 유치에는 대부분의 지역에서 매우 소극적이고 기피하는 시설중의 하나로서, 입지선정에서부터 발전소 운영과정까지 계속하여 여러 가지 어려운 문제점이 따르기 때문에 발전소 건설입지의 원활한 확보와 전력의 안정적 공급을 도모하기 위하여 『발전소주변지역 지원에 관한 법률』을 제정하여 국가보조금 형태로 발전소주변지역 주민들에 대하여 각종 지원사업을 하고 있다.

그러나 현행 지원금제도는 국가의존재원의 한계성으로 원전소재 지역의 광역적 투자사업을 하지 못하고 마을별 소규모사업

에 그칠 수밖에 없고, 사업비의 배분 및 사업선정 등에서도 지방자치단체의 통제 및 사후관리가 곤란한 여러 가지 문제점이 있다. 그러므로 지방자치단체가 광역적 개발사업을 추진하고 투명한 회계처리 및 사업의 사후관리 등 재원의 효율적 관리를 하기 위해서는 현행 지원금(기금)제도보다는 자주세원으로 징수한 재원을 지방의회의 승인을 받아 지원하는 재정지원방식의 지원제도가 재원의 효율적 배분 및 집행의 투명성면에서 매우 바람직하다고 보여 진다.

결국 참여정부 주요정책중의 하나인 지방분권이나 국가균형발전차원에서 지방의 자주재원확충과 기피시설 설치지역의 외부불경제효과를 내부화하기 위한 지원제도로서의 지방세 신설은 조세의 가격기능과 조세책임성을 확보 할 수 있다는 취지에서 매우 바람직하다 할 것이므로 관계부처의 강력한 반대에도 불구하고 입법을 완료할 수 있었다. 그로 인하여 원전소재 지역은 매년 약 650억원 규모의 지방세수 증대 효과를 볼 수 있으며, 원전시설의 확충으로 발전량이 증가하면 할수록 증수효과는 더욱 커지게 될 것이다.

우리나라는 일본과 달리 헌법 제59조에서 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”라고 규정하고 헌법 제38조에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의무를 진다”고 규정하고 있는 바와 같이 조세법률주의를 택하고 있다. 따라서 지방자치단체가 스스로 부과·징수할 수 있는 법정외세 도입을 할 수 없으나, 현재의 지방세

목 중 일본⁴⁾의 법정외세와 가장 유사하다고 볼 수 있는 지역개발세의 경우 지역특성에 맞는 부존재원의 개발에 대하여 과세대상을 추가할 수 있다. 민선자치 10년의 시점에서 이제는 각 지방자치단체가 의존재원인 지방교부세의 비중을 높이기 위한 노력보다는 비록 효과는 미미할지라도 공장유치, 관광개발, 카지노장 등 지방자치단

체가 유치하는 투자시설과 기타 지역 특성에 맞는 부존재원의 개발에 대하여 지방세로 과세할 수 있는 신세원을 개발하고 현재 각 세목별로 규정되어 있는 탄력세율제도를 적극적으로 운영하는 등 자주재원확충 방안을 모색해 나가는 것이 진정하고 성숙한 지방자치로 나가는 지름길이 아닌가 생각해 본다. ☺



4) 일본의 헌법 제84조에서 “새로이 조세를 부과하거나 또는 현행의 조세를 변경하기 위해서는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 의하는 것을 필요로 한다”고 규정하고 있으며, 그 “법률이 정하는 조건”이라는 표현 때문에 지방세법에 법정외세 설치의 근거를 마련하여 시행하고 있다.