

2014 추계 한국지방세협회
찾아가는 지방세 세미나

- 장소 : 충남 서천군 국립생태원 대강당
- 일시 : 2014년 11월 21일(금) 14:00
- 주최 : 한국지방세협회, 충청남도
- 후원 : 한국지방재정공제회, 한국지방세연구원,
행정자치부, 서천군

한국지방세협회 · 충청남도

2014 찾아가는 지방세 세미나

I 행사 개요

- 대주제 : 지역여건을 반영한 화전분 지역자원시설세 확충과 지방세 기반강화
- 일시/장소 : '14. 11. 21(금) 14:00 / 충남 서천군 국립생태원 대강당
- 주 최 : 한국지방세협회, 충청남도
- 후 원 : 한국지방재정공제회, 한국지방세연구원, 행정자치부, 서천군
- 참 석 : 200여명(관련 교수 및 연구자, 지방세공무원 등)

II 세미나 시간계획

시 간		주 요 내 용	비 고
13:30~14:00	30'	• 등록 및 안내	
14:00~14:01	01'	• 국민의례	
14:01~14:05	04'	• 개 회 사	한국지방세협회장
14:05~14:20	15'	• 환영사/축사	<ul style="list-style-type: none"> • 환영사: 서천군수 • 축 사: 한국지방재정공제회이사장 충청남도 행정부지사 행자부 지방재정세제실장
14:20~14:30	10'	• 휴 식(장내 정돈)	

시 간		주 요 내 용	비 고
14:30~16:00	90'	•주제발표	
		(1주제) 화전분 지역자원시설세 세율체계 합리화 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 사회: 신종렬(한국방송대) • 발제: 유태현(남서울대) • 토론: 김기승(충남 세정과장) <li style="padding-left: 20px;">김대영(한국지방세연구원) <li style="padding-left: 20px;">이종원(충청투데이 부국장) <li style="padding-left: 20px;">이동혁(행정자치부 지방세정책과장) <li style="padding-left: 20px;">주만수(한양대)
16:10~16:55	45'	(2주제) 서천군 재정 현황과 자주재원 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 사회: 송쌍중(서울시립대) • 발제: 조기현(한국지방행정연구원) • 토론: 이길주(행정자치부) <li style="padding-left: 20px;">이대성(서천군 재무과장) <li style="padding-left: 20px;">이상호(동국대) <li style="padding-left: 20px;">한재명(고려대)
17:00~18:00	60'	•종합토론	
		<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 확충을 위한 기반강화 - 지방소득세 내실화 - 신세원 발굴 - 지방세 비과세·감면 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회 : 권강웅(한국지방세협회) • 토론 : 강민구(한국지방세협회) <li style="padding-left: 20px;">김경호(홍익대) <li style="padding-left: 20px;">심영택(행정자치부 지방세운영과장) <li style="padding-left: 20px;">김희창(광주광역시 세정과) <li style="padding-left: 20px;">박영모(대법원) <li style="padding-left: 20px;">이완주(충북 세정과) <li style="padding-left: 20px;">장상록(대구시 세정과) <li style="padding-left: 20px;">황선필(순천향대)
18:00~18:30	30'	• 한국지방세협회 정기총회	
18:30		• 폐 회 사	• 한국지방세협회장



❖ 제1주제

화전분 지역자원시설세 세율체계 합리화 방안 1

유태현 (남서울대)

❖ 제2주제

서천군 재정현황과 자주재원 확충 27

조기현 (한국지방행정연구원)

제1 주제

화력발전분 지역자원시설세 서울체계 합리화 방안

유 태 현

남서울대

화전분 지역자원시설세 세율체계 합리화 방안

유태현(남서울대학교)

I. 들어가는 글

우리나라는 30년간의 단절¹⁾을 극복하고 1991년 지방의회 구성, 1995년 민선자치1기 출범 등을 거쳐 2014년 7월부터 민선자치 6기 시대를 열어가고 있다. 1995년 본격적인 부활 이후 20년이 넘는 세월이 흘렀지만 실효성 있는 지방자치는 아직 이루어지지 않고 있다는 지적의 목소리가 크다.

지방자치를 뒷받침하는 근간에 해당하는 지방자치단체의 재정여건이 취약할 뿐만 아니라 매년 약화되고 있다.²⁾ 2014년 당초예산 기준으로 지방자치단체의 재정자립도 평균은 44.8%에 불과하다.³⁾ 전체 243개 지방자치단체 가운데 52%에 이르는 127곳이 재정력이 열악하여 자체재원인 지방세로 소속 공무원의 인건비조차 해결하지 못하고 있는 실정이다.⁴⁾

거의 모든 지방자치단체가 어려운 재정상황이기 때문에 지역발전을 이끌 미래 지향적 투자 또는 주민의 삶의 질 개선을 위한 실효성 있는 대안의 모색을 추진하기 어려운 처지에 있다고 해도 과언이 아니다. 열악한 지방재정 여건의 개선을 위해서는 지방세입을 확충하고, 지방자치단체 스스로 지출 절감을 통해 불합리하고 소모적인 지출을 축소하여 지방세출을 합리화하는 조치를 강구해 나가야 한다.

지방세입은 크게 자체재원(=지방세+세외수입)과 이전재원으로 구성된다. 지방세입 구성에서 이전재원 비중이 높으면 지방자치단체는 중앙정부가 재원부족을 외면하지 않고 메워줄 것이라는 믿음 때문에 재정여건을 무시하고 재원을 과잉 지출하는 양상을 나타내기 쉽다(연성예산제약). 부연하면 이전재정 중심의 지방세입 구조가 구축되면 그렇지 않은 경우와 비교하여 재정지출이 방만하게 이루어지고 재정책임성을 담보하기 쉽지 않다는 것이다. 이런 까닭에 지방세입 확충은 이전재원(의

1) 우리나라는 제헌헌법을 통해 1948년부터 지방자치제도를 시행할 수 있는 법적 근거를 갖추었다. 하지만 여건의 미성숙으로 말미암아 1952년에 처음 시행하였고, 1961년에 5·16군사 정변이 발생하면서 1991년 지방의회 부활 이전까지 우리나라의 지방자치는 30년 간 잠정 중단되었다.

2) 민선자치1기가 시작된 1995년도 전국 지방자치단체의 평균 재정자립도는 63.5%의 수준이었다. 하지만 매년 감소하여 2014년도의 경우는 50% 이하로 하락하였다.

3) 2014년부터 잉여금 및 이월금, 회계 간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 세외수입에서 제외한 새로운 기준을 적용하여 지방재정자립도를 산정하도록 하였다. 이에 따라 2014년도의 지방재정자립도는 전년도 51.1%와 비교하여 44.8%의 수준으로 크게 낮아졌다. 반면 세입과목 개편 기준을 적용하지 않고 산정하면 2014년도 지방재정자립도는 50.3%이다. 자세한 내용은 안전행정부, 「2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, 2014.4를 참조하기 바란다.

4) 경남의 창원시, 마산시, 진해시가 2010년 7월 1일부터 (통합)창원시가 되었고, 2012년 7월 1일부터 세종특별자치시가 출범하였다. 또한 2014년 7월 1일부터 충북의 청주시와 청원군이 (통합)청주시로 새롭게 출범하였다. 이에 따라 2014년 11월 현재 우리나라 지방자치단체의 수는 광역자치단체 17개와 기초자치단체 226개를 합한 243개이다. 그 구성을 보면 서울특별시, 세종특별자치시, 6대 광역시, 9개 도(제주특별자치도 포함)와 기초자치단체인 군(83개), 시(74개), 자치구(69개)로 구분된다.

존재원)보다 자체재원을 늘리는 방식으로 추진되어야 한다. 좀 더 정확하게는 세입의 안정성과 항구성 등을 담보하기 위해 자체재원 가운데 지방세를 늘리는 방향으로 지방세입 확충이 이루어져야 할 것이다.

그간 지방세 확충을 위해 국세 일부 세목의 지방세 전환(예: 국세인 담배소비세, 등록세 등의 지방세화), 세원공동이용방식의 활성화(예: 지방소비세 도입, 지방소득세의 독립세화 등) 등의 조치가 이루어졌다. 또한 지방세 비과세·감면의 축소, 지방세 체납징수의 효율화 등이 지속적으로 추진되어 왔다. 반면 헌법 제59조의 조세법률주의 제약 때문에 지방자치단체의 독자적 과세권 행사는 거의 허용되지 않고 있다. 따라서 지방세가 지방세입의 근간 역할을 제대로 수행할 수 있기 위해서는 중앙 편중적 자원(세원)의 지방이양, 중앙과 지방 간 세원공동이용방식의 적극적 활용, 지방자치단체 과세자주권 강화 등이 이루어져야 한다. 이와 더불어 불합리한 지방세제 운영방식을 개선하는 조치⁵⁾도 함께 병행해야 할 것이다.

본 연구는 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상 가운데 화력발전⁶⁾에 초점을 맞추어 그 세율체계 등을 분석하여 보다 합리적인 과세체계를 설정하는 대안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

이런 목적에 따라 이하의 각장은 다음과 같이 구성하였다. 제2장에서는 지방재정 환경의 변화와 지방세 확충의 필요성에 대해 살펴보았다. 제3장에서는 지역자원시설세의 현황과 발전방향에 대해 알아보았다. 제4장에서는 화전분 지역자원시설세⁶⁾의 불합리한 운영방식을 개선하는 방안을 제안하였다. 제5장에서는 앞에서 거론한 내용에 근거하여 결론을 맺었다.⁷⁾

II. 지방재정 환경의 변화와 지방세 확충의 필요성

1. 지방재정 환경의 변화

1) 경기침체의 만성화에 따른 지방재정 여건의 악화

중앙정부의 국세 감세정책은 현행 지방세입 틀이 이전재원을 근간으로 하고 있기 때문에 그대로 지방세입을 감소시킬 수밖에 없는 상황이다. 이명박 정부는 2008년

5) 불합리한 지방세제 운영방식을 개선하게 되면 직접적으로 지방세제의 발전을 이끌게 되며, 간접적으로 지방세 납세자의 편의를 증진하는 한편 지방세수 확충에 유리한 지방세제 환경을 만드는 데 기여하게 된다.

6) 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세는 제17대 국회에서 처음 발의(2007년 8월 당시 한나라당 홍문표 의원 대표발의)되었고, 이후 여러 차례의 과정을 거쳐 2011년 3월 29일 지방세법 개정(안) 공포를 통해 2014년도부터 시행되고 있다.

7) 본고는 유태현, “지역자원시설세 과세체계 개선과 과세대상 확대방안”, 「2014년 경북 안동시 찾아가는 지방세 세미나 발표논문집」, 한국지방세협회·한국지방재정공제회, 2014.7을 수정하는 방식으로 작성하였다. 따라서 본고 내용의 상당 부분은 앞의 논문을 그대로 전재했음을 밝힌다.

출범 이후 침체된 경기 활성화를 위해 국세인 소득세와 법인세 감세를 단행하였다. 이에 따라 내국세 세수가 줄어들었고, 이는 지방소득세 감소와 지방교부세 규모의 축소를 통해 지방재정을 더욱 곤궁하게 만드는 원인으로 작용하고 있다.

한편 경기침체에 따른 부동산 거래의 위축은 지방세제의 중추를 이루는 취득세와 등록면허세의 세수를 감소시킴으로써 지방세의 세수 안정성을 떨어뜨리는 결과를 초래하고 있다.

2) 지방세입 기반의 위축

2008년 11월 13일 헌법재판소 판결에 의해 종합부동산세의 근간을 형성하는 세대별합산과세방식은 위헌판결을 받았고, 1주택 장기보유에 대한 과세는 헌법불합치판결을 받음으로써 종합부동산세는 그 도입 취지가 크게 퇴색되었다. 종합부동산세의 형해화(形骸化)는 그 세수를 재원으로 하는 부동산교부세의 규모를 줄임으로써 지방자치단체 세입을 감소시키는 의도하지 않은 영향을 미치고 있다.⁸⁾

3) 사회복지 수요의 증가에 기인한 지방재정부담의 급증

순계예산 기준으로 2007~2013년의 기간 동안 국가 및 지방자치단체의 재정규모 증가율과 사회복지비 예산 증가율을 비교해 보면, 국가와 지방자치단체의 연평균 재정규모 증가율은 각각 6.5%와 5.9%인데 비하여 사회복지비 예산의 연평균 증가율은 8.1% 및 12.6%에 이른다(<표 1> 참조). 다시 말해, 사회복지비 증가는 국가와 지방자치단체 모두에 대해 재정 압박 요인으로 작용하고 있지만, 지방자치단체의 경우 연평균 사회복지비 증가율(12.6%)이 예산증가율(5.9%)의 약 2배를 상회할 정도로 큰 부담이 되고 있다.

<표 1> 국가와 지방의 사회복지비 비중 추이

단위 : 조원, %

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균증가율
중앙 총지출(A)	237.1	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	342.5	6.5%
복지지출(B)	61.4	68.8	80.4	81.2	86.4	92.6	97.1	8.1%
(비중 B/A)	(25.9)	(26.2)	(26.6)	(27.7)	(28.0)	(28.5)	(28.4)	
지방 예산(A)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	156.9	5.9%
사회복지비(B)	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	35.0	12.6%
(비중 B/A)	(15.4)	(17.4)	(17.5)	(18.9)	(20.2)	(20.5)	(22.3)	

주: 1) 중앙 총지출은 2012년까지는 최종예산, 2013년은 예산안 기준임(일반+특별+기금 대상 경상지출 + 자본지출 + 용자지출). 지방예산은 당초예산 순계기준임(일반+특별회계)

2) 2012년 기준 중앙정부의 복지재정(92.6조원)에서 공적연금, 건강보험 지원 등 사회보험사업 지출 41.4조원

8) 부동산교부세 규모(조원)는 ('08) 2.9 → ('09) 1.5 → ('10) 1.0로 축소되었다.

(국회예산정책처, 2011: 51)을 제외한 복지사업에 대한 지출(51.2조원)이 중앙정부의 총지출(325.4조원)에서 점유하는 비중은 15.7%로 지방(20.5%)보다 낮음.

3) 중앙 복지지출은 보건·복지 분야에 대한 지출을 나타내며, 지방 사회복지비는 사회복지분야에 대한 지출을 나타냄.

자료 : 대한민국정부, 「예산안 개요」, 각 연도

안전행정부(행정안전부), 「지방재정세계 길라잡이」, 2011.9, p.37. 참조 제작성

한편 지방예산과 지방 사회복지예산 규모의 추이는 <표 2>와 같다. 동 표에 제시되어 있듯이 **지방의 사회복지예산은 매년 큰 폭으로 증가하여 2014년의 경우 전체 지방예산의 24.7%의 비중**을 점하고 있다. 2014년의 지방 사회복지예산은 그 전년도인 2013년과 비교할 때 5조원 증가하였다.

<표 2> 지방예산 및 사회복지 예산규모 추이

단위: 조원, 증가율(%)

구 분	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
사회복지 예산	24.1 (17.5%)	26.5 (18.9%)	28.5 (20.2%)	30.9 (20.5%)	35.0 (22.3%)	40.0 (24.7%)
지방예산	137.5	139.9조 (1.7% ↑)	141.0 (0.8% ↑)	151.1 (7.2% ↑)	156.9 (3.8% ↑)	162.1 (3.3% ↑)

주 : 일반+특별회계(순계기준)

자료: 안전행정부 내부자료

사회복지비는 영유아보육사업, 기초연금, 장애인연금, 기초생활보장 등의 확대에 따라 현재보다 더욱 커질 수밖에 없는 상황이다. 이에 따라 **취약한 지방재정은 더욱 압박을 받게 될 것으로 전망된다.**

2. 지방세 확충의 필요성⁹⁾

1) 자율과 책임의 지방재정 운영 틀 구축

이전재원(의존재원)은 그 특성상 지방자치단체의 노력과 무관하게 법제도 또는 중앙정부의 재량적 판단 등에 의해 지원되기 때문에 지방자치단체가 그 소중함을 낮게 평가하는 도덕적 해이(moral hazard)와 예산제약의 연성화(soft budget constraint)¹⁰⁾를 수반함으로써 방만하게 사용될 가능성이 크다. 이런 까닭에 **자체재**

9) 유태현, “지역자원시설세 과세체계 개선과 과세대상 확대방안”, 「2014년 경북 안동시 찾아가는 지방세 세미나 발표논문집」, 한국지방세협회·한국지방재정공제회, 2014.7, pp.2-4.

10) 지방정부가 예산을 운용함에 있어 그 지출에 엄격한 제약이 존재할 경우 예산제약이 엄격하다고(hard, 경성적) 한다(경성예산제약). 반면 책정된 예산을 다 소진하더라도 중앙정부 등으로부터 쉽게 지원을 받을 수 있거나 지방채 발행을 통해 부족한 재원을 어렵지 않게 조달할 수 있는 경우는 예산제약이 유연하다고(soft, 연성적) 한다(연성예산제약). **연성예산제약 상황에서는 중앙정부가 지방정부의 재원부족을 외면하지 않을 것이라는 믿음 때문에 지방정부가 재정여건을 무시하고 과잉 지출하는 경향이 나타나게 된다.**

원보다 이전재원(의존재원)이 차지하는 비중이 높은 현행 지방세입 체계에서는 지방재정의 낭비와 방만성을 우려하는 지적이 지속적으로 제기되고 있는 것이다.

이렇기 때문에 지방자치단체 세입의 근간은 자체재원이 되어야 한다. 좀 더 정확하게는 자체재원을 구성하는 지방세와 세외수입 가운데 전자(지방세)를 늘리는 방식으로 자체재원을 확충해야 할 것이다. 지방세 확충을 위해서는 새로운 세목의 신설, 국세와 지방세 간 조정, 세원공동이용방식의 활성화, 지방자치단체 과세자주권 확대, 불합리한 지방세제 운용의 개선 등 다양하고 실질적인 방안을 모색해야 소기의 성과를 기대할 수 있다.

지방세 강화를 통한 자체재원 확충은 지방재정의 자율성과 책임성 담보를 뒷받침하는 역할을 하게 될 것이다.

2) 지방자치단체의 자치재정권 확립

지방자치단체가 필요한 만큼의 재원을 독자적으로 충실하게 확보할 수 있기 위해서는 법적 기반으로 자치재정권이 보장되어야 한다. 자치재정권 확립의 핵심은 과세자주권을 부여받는 것이라고 할 수 있다. 진정한 지방자치의 실현은 지방자치단체가 스스로의 힘으로 필요한 물질적 기반을 확보하는 것을 전제로 하며, 이를 위해서는 지방자치단체가 과세자주권을 실질적으로 행사할 수 있는 권한을 허용 받아야 한다.

지방자치단체가 신세원을 발굴하고, 그것을 과세로 연결할 수 있는 권한을 부여받는 등 과세자주권 강화는 자치재정권의 확립을 통해 지방세수를 확충하고, 지방세입 틀을 강화하는 실질적인 대안에 해당한다.

우리나라의 경우 헌법 제59조의 조세법률주의(과세요건 법정주의) 규정 때문에 지방세의 세목과 세율, 과세대상(과세표준) 등은 모두 법률에 근거하여 정하도록 되어 있다. 다만 예외적으로 탄력세율제도와 임의세제도(선택적 과세제도)가 운영되고 있다. 탄력세율제도는 일부 지방세목을 대상으로 기본(표준)세율의 50%범위 내에서 조례를 통해 그 증감을 허용하고 있다. 임의세제도는 지방자치단체가 과세를 임의로 결정할 수 있는 제도로서 지역자원시설세(특정자원분 및 특정부동산분)가 그 예에 해당한다.¹¹⁾

현재 지방자치단체는 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적 권한을 갖고 있지만 세목 결정과 관련해서는 전혀 권한을 부여받지 못하고 있다. 이러한 문제

11) 임의세제도(선택적 과세제도)는 지방자치단체가 지방세법상 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세 여부를 조례에 근거하여 임의로 결정할 수 있는 제도를 말한다. 임의세제도의 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. 다만 장래에 세원의 변경사유가 있을 때 탄력적으로 대응할 수 없다는 단점이 있다. 헌법 개정이 쉽지 않은 현실을 고려할 때 임의세제도의 활용 방안은 지방자치단체 과세자주권 확충을 이끌 유용한 대안일 수 있다.

해결을 위해 헌법 규정을 “조세의 종목 및 세율은 법률과 조례로 정한다”, 혹은 일본처럼 “조세의 종목 및 세율은 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다” 라고 개정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이와 같은 개정을 통해 법정의세목 신설에 대한 법적 근거가 확보되면 지방자치단체는 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대하여 당해 자치단체의 조례에 근거하여 과세할 수 있는 재량적 권한을 부여받게 됨으로써 과세자주권 확충과 자치재정권 강화에 기여할 수 있을 것으로 예상된다.¹²⁾

3) 지방재정 여건 변화를 반영한 지방세입 기반 마련

2014년 당초예산 기준으로 볼 때 우리나라 조세총액은 270조 9,280억원이고, 그 가운데 국세는 216조 4,529억원, 지방세는 54조 4,751억원의 수준이다(<표 3>). 따라서 전체 조세(국세+지방세)에서 지방세가 차지하는 비중은 20.1%의 수준이기 때문에 국세와 지방세는 그 규모면에서 대략 8:2의 관계를 나타내고 있다.

<표 3> 국세와 지방세의 신장성 비교

단위 : 억원

구분	조세		지방세		지방세비중 [B/(A+B)]
	국세	연간신장률	연간신장률	연간신장률	
1990	268,475	-	63,674	-	19.2%
1995	567,745	-	153,160	-	21.2%
2000	929,347	-	206,006	-	18.1%
2004	1,177,957	-	342,017	-	22.5%
2005	1,274,657	8.2%	359,774	5.2%	22.0%
2006	1,380,443	8.3%	412,937	14.8%	23.0%
2007	1,614,591	17.0%	435,243	5.4%	21.2%
2008	1,673,060	3.6%	454,797	4.5%	21.4%
2009	1,645,407	-1.7%	451,678	-0.7%	21.5%
2010	1,777,184	8.0%	491,598	8.8%	21.7%
2011	1,923,812	8.3%	523,001	6.4%	21.4%
2012	2,030,149	5.5%	539,381	3.1%	21.0%
2013	2,103,981	3.6%	526,899	-2.3%	20.0%
2014	2,164,529	2.9%	544,751	3.4%	20.1%
05-14연평균		6.37%		4.86%	
10-14연평균		5.66%		3.88%	

주 : 2012까지는 결산액, 2013은 최종예산액, 2014는 당초예산액

자료: 안전행정부, 「2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, 2014.4, p.145.

전체 조세에서 지방세가 점유하는 비중은 1990년 19.2%에서 2006년 23.0% 수준까지 상승하였으나, 이후 하락하는 추세이다. 한편 2005년~2014년의 기간 동안

12) 일본의 사례를 보면 세수 규모는 크지 않지만 법정외세 운영을 통해 자치단체가 지역에 편재해 있는 특정 세원을 포착하여 과세함으로써 부족한 재원을 보충하고 있다.

국세는 연평균 6.37% 증가한데 반해, 지방세는 연평균 4.86%의 세수신장률을 나타내는 데 그쳤다. 범위를 좁혀 2010년~2014년의 최근 5년간을 대상으로 보면 국세의 세수신장률(5.66%)이 여전히 지방세의 그것(3.88%)을 상회하고 있다.

이와 같이 지방세의 세수신장성은 국세의 경우보다 낮은 상황이며, 이는 날로 늘어나는 지방자치단체의 재정수요를 자체재원(지방세+세외수입)의 확보를 통해 조달하기가 용이하지 않음을 보여주는 증거라고 할 수 있다.

이런 추세와 관련하여 더욱 주목해야 할 점은 국세의 신장률이 눈에 띄게 줄어들고 있다는 것이다. 이는 국세 세수를 기반으로 지방자치단체 부족재원을 지원하는 현행 지방재정시스템의 근간을 위협하는 요인이 아닐 수 없다. 최근의 경기양상을 감안할 때 국세의 위축은 만성화 내지 고착화 단계에 접어들었다는 평가를 받고 있다.

한편 최근 도세의 규모가 시·군세의 그것에 못 미치는 상황이 빚어지고 있다.¹³⁾ 이는 부동산경기 침체가 지속되면서 광역자치단체세인 취득세(이전 등록세 포함)가 크게 축소된 것이 원인이라고 할 수 있으며, 향후 이런 관계가 다시 역전되기는 쉽지 않을 것으로 전망된다.

국세의 위축, 그리고 광역자치단체의 세수가 기초자치단체의 세수에 미달하는 상황이기 때문에 이전재원 중심의 지방세입 틀은 그대로 유지하기 어려운 여건이 형성되고 있다. 따라서 지방세입에서 차지하는 자체재원의 비중을 늘려줌으로써 지방 스스로 소요 재원을 확보하여 재정을 꾸려나가도록 새로운 재정운영 체계를 구축해야 할 필요성이 커지고 있다.

지방자치단체의 신세원 발굴을 지원하고, 그것이 과세로 연결될 수 있도록 관련 제도를 정비하는 개선과 현행 지방세제의 불합리한 운용방식을 바로잡는 조치는 지방재정 환경 변화를 반영한 자체재원 중심의 지방세입 틀 구축을 이끄는 데 꼭 필요한 수단이 아닐 수 없다.

III. 지역자원시설세의 현황과 발전방향

1. 지역자원시설세의 기본체계

현행 법제도의 틀 내에서 지방자치단체가 과세자주권을 발휘할 수 있는 여지가 있는 방법으로는 지방세 세목 가운데 임의세(선택과세)의 성격을 띠는 지역자원시설세 등을 활성화하는 조치가 지목될 수 있다.

2011년에 도입된 지역자원시설세는 그 이전의 지역개발세와 공동시설세를 통합하여 만들어진 세목이다. 지역자원시설세는 두 세목을 단순히 묶는 방식으로 도입

13) 이에 따라 광역자치단체는 산하 기초자치단체들의 부족재원을 지원하는데 어려움을 겪을 수밖에 없다.

되었다. 따라서 현행 지역자원시설세는 지역개발세에 해당하는 특정자원분과 공동시설세를 이은 특정부동산분으로 구성된다.

<표 4>는 지역자원시설세의 기본 체계를 정리하여 보여주고 있다. 현행 지역자원시설세는 이전의 지역개발세 및 공동시설세와 비교할 때 그 과세대상을 훨씬 광범위하게 설정할 수 있도록 허용하고 있다.

임의세(선택과세)에 해당하는 지역자원시설세는 지방자치단체의 특성을 반영하여 새로운 과세대상을 설정할 수 있는 통로의 역할을 하는 거의 유일한 지방세 세목이라고 할 수 있다.¹⁴⁾

<표 4> 특정자원분 지역자원시설세의 기본체계

구 분	특정자원분 지역자원시설세	발전유형		
		수 력	원 전	화 전
과세목적	지하해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호개선사업, 그 밖에 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과한다(지방세법 제141조).			
과세주체	특별시(특별자치시 포함), 광역시, 도(특별자치도 포함)			
과세대상	발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너(2007년 이후 과세 잠정중단), 원자력발전, 화력발전	발전용수	원자력발전	화력발전
과세도입		1992년	2006년	2014년
납세의무자	①수력발전을 하는 자 ②채수하는 자 ③지하자원을 채광하는 자 ④입, 출항하는 자 ⑤원자력을 이용하여 발전을 하는 자 ⑥화석연료를 이용하여 발전을 하는 자	흐르는 물을 이용하여 직접 수력 발전을 하는 자	원자력을 이용하여 발전하는 자	석탄, 석유, 천연가스 등 화석연료를 이용하여 발전을 하는 자
세 율	①발전용수(양수발전용수 제외) : 10㎥/2원 ②지하수(용천수 포함, 음용수 1㎥/200원, 목욕용수 1㎥/100원, 기타용수 1㎥/20원) ③지하자원 가액의 5/1,000 ④컨테이너 1개/15,000 ⑤원자력발전 0.5원/kwh당 ⑥화력발전 0.15원/1kwh	2원/10㎥	0.5원/kwh	0.15원/kwh
납세지	특별시(특별자치시 포함), 광역시, 도(특별자치도 포함)			
탄력세율 적용여부	50% 가감	적용	제외	제외

자료: 안전행정부, 「2013년 지방세발전포럼 연구발표과제 모음집」, 2013.6에서 인용하여 수정함.

특정부동산분과 특정자원분 지역자원시설세 가운데 지역의 특성을 반영한 신

14) 1992년에 도입된 지역개발세는 지역에 따라 산재되어 있는 일부 부존자원을 대상으로 과세하여 지역개발, 수질개선 및 수자원보호 등에 필요한 재원을 확보하여 지역균형발전을 위한 용도로 사용하는 광역자치단체인 시·도의 목적세로 설치되었다. 동 조세의 세율 등은 지방세법에 규정되었고, 구체적인 과세대상지역, 부과징수방법 등 과세에 필요한 사항은 자치단체의 조례로 정할 수 있는 임의세 방식으로 고안되었다. 따라서 지역개발세는 법정외세의 도입이 허용되지 않는 상황에서 그런 제약을 보완하여 지방세 과세자주권 확충을 지원하는 대표적인 지방세 세목의 역할을 하겠다고 하겠다. 권강웅, 「지방세강론」, (주)영화조세통람, 2011, pp.333-334.

세원 발굴과 그에 대한 과세방안 모색의 직접적 대상이 될 수 있는 분야는 특정 자원분 지역자원시설세(구 지역개발세)이다.

특정자원분 지역자원시설세는 <표 4>에 제시되어 있듯이 1992년 도입 이래 과세 대상을 늘리는 개편을 지속하여 왔다.¹⁵⁾

2. 지역자원시설세 세수실태 분석

지역자원시설세 세수의 지역별 분포를 살펴보면 몇 가지 뚜렷한 특징을 발견할 수 있다. <표 5>는 2012년 과세액 기준 지역자원시설세 세수의 지역별 분포 실태를 정리하여 보여주고 있다.

<표 5> 시도별 지역자원시설세 세수 현황(2012년 과세액 기준)

(단위: 천원)

구분	특정자원분	특정부동산분	지역자원시설세
서울	324,855	183,479,726	183,804,581
부산	18,764,468	53,415,140	72,179,608
대구	327,612	34,463,285	34,790,897
인천	69,424	47,616,414	47,685,838
광주	201,887	21,629,272	21,831,159
대전	203,072	23,783,604	23,986,676
울산	155,239	20,856,982	21,012,221

15) **특정자원분 지역자원시설세(구 지역개발세)의 특징으로 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 특정자원분 지역자원시설세의 세원은 그 분포가 특정지역에 편중되어 있다.** 세원이 전국의 모든 자치단체에 걸쳐 고르게 분포되어 있다면 세원의 보편성을 담보할 수 있기 때문에 보통세로 과세하는 것이 적절하지만 특정자원분 지역자원시설세의 세원은 수자원, 지하자원 등 일부 지역에 편중되어 분포된 자원을 과세대상으로 하고 있다. 따라서 이들 자원이 분포되어 있는 해당 지역에서만 과세하고 있다. **둘째, 특정자원분 지역자원시설세는 자연자원을 이용하여 이익을 얻는 자에게 지역차원에서 보상을 요구하는 조세**라고 할 수 있다. 물과 지하자원 등 자연자원은 속성상 공공재라고 할 수 있기 때문에 모든 사람이 편익을 향유할 수 있어야 한다. 그런데 그것을 이용하는 특정인에게만 이익이 제공된다면 그에게 얻는 이익에 대하여 부담을 요구해야 할 것이다. 특정자원분 지역자원시설세는 자원을 이용하여 이익을 얻는 특정인에게 그 자원 소재지인 지방자치단체가 자원 활용의 대가로 보상을 요구하는 차원에서 과세하는 조세에 해당한다. 대표적인 사례로 현재는 과세가 잠정 중단되었지만 컨테이너 취급부두가 있는 항만 소재지의 자치단체가 컨테이너 수송에 필요한 도로의 개설 등 행정수요 유발에 대한 보상측면에서 컨테이너에 대해 지역개발세를 부과하는 경우를 들 수 있다. **셋째, 특정자원분 지역자원시설세는 특정부동산분 지역자원시설세(구 공동시설세)와 더불어 지방자치단체가 가장 큰 폭으로 과세자주권을 부여받고 있는 지방세 세목에 해당한다.** 특정자원분 지역자원시설세는 과세대상과 세율만 지방세법으로 규정하고, 과세대상 지역의 지정, 부과수방법의 결정 등 **과세권의 행사에 관한 구체적인 내용은 자치단체 조례에 위임하여 결정할 수 있도록 되어 있다.** 이는 다른 지방세 세목이 과세체계 등 근간 내용을 지방세법의 규정에 의해 규율 받고 있는 것과는 다른 방식이라고 할 수 있다. **넷째, 특정자원분 지역자원시설세는 세원 분리의 원칙을 충실하게 따르고 있다.** 동 조세는 [국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률]에서 규정하고 있는 중복과세의 금지를 지키는 방식으로 과세대상을 설정하고 있다. 현재 특정자원분 지역자원시설세는 국세인 부가가치세와의 중복을 피하기 위해 용수(공업, 생활, 농업, 발전) 중에서도 그 물을 직접 판매하지 않고 사용하는 발전용수에만 과세하고 있다. 권강웅·권단, 「2013 지방세법해설」, (주)광교이텍스, 2013, p.1339.

세 종	3,195	1,715,910	1,719,105
경 기	4,489,300	209,076,322	213,565,622
강 원	5,763,352	19,779,334	25,542,686
충 북	2,916,657	23,713,059	26,629,716
충 남	519,373	35,673,825	36,193,198
전 북	402,217	21,926,867	22,329,084
전 남	24,892,235	23,464,703	48,356,938
경 북	34,222,089	36,277,601	70,499,690
경 남	1,410,035	50,965,108	52,375,143
제 주	236,984	7,111,255	7,348,239
합계	94,901,994	814,948,407	909,850,401

자료: 안전행정부, 「2013 지방세통계연감」, 2013. 11.

지역자원시설세 총세수에서 각 광역자치단체의 그것이 차지하는 점유 몫을 보면 경기 23.5%, 서울 20.2%으로 압도적인 비중을 나타내고 있다. 그러나 수도권(서울, 경기, 인천)과 비수도권 지역으로 구분하여 지역자원시설세 세수의 지역별 분포를 보면 <표 5>에 제시되어 있듯이 909,850,401천원의 지역자원시설세 부과액 가운데 수도권 몫은 445,056,041천원(48.9%)이고, 비수도권 몫은 464,794,360천원(51.1%)이다. 이는 지역자원시설세가 다른 지방세 세목과 비교할 때 상대적으로 수도권과 비수도권 간 세수 격차가 크지 않음을 시사한다.¹⁶⁾ 따라서 지역자원시설세의 과세대상 확대는 비록 그 세수확충효과가 대단하지 않을지라도 수도권과 비수도권 간 세수 격차 완화에 기여할 것으로 예상된다. 또는 재정력이 취약한 비수도권의 재정확충을 돕는 역할이 기대된다.

<표 5>에 제시되어 있는 특정자원분 지역자원시설세 세수(94,901,994천원)의 지역별 분포를 살펴보면 경북(34,222,089천원) 36.1%, 전남(24,892,235천원) 26.2%, 부산(18,764,468천원) 19.8%의 순서를 나타내고 있다. 한편 2012년 특정자원분 지역자원시설세 과세액(94,901,994천원)에서 과세대상별 점유 실태를 보면 발전용수(8,578,640천원, 9.0%), 지하자원(7,491,879천원, 7.9%), 지하수(3,402,300천원, 3.6%), 원자력발전(75,429,175천원, 79.5%)이다.¹⁷⁾ 이는 특정자원분 지역자원시설세 전체 세수가 원자력발전에 압도적으로 의존하고 있음을 의미한다.

특정자원분 지역자원시설세의 경우 지역에 따라 유용한 재원 확충 수단의 역할을 하고 있다. 예를 들면 2012년 과세액 기준으로 강원도의 특정자원분 지역자원시설세(5,763,352천원)가 전체 특정자원분 지역자원시설세(94,901,994천원)에서 차지하는 점유율은 6.1%로 다른 지방세목의 경우와 비교하면 높은 점유 비중이라고 할 수 있다. 이러한 결과는 강원도의 경우 지역적 특성상 상대적으로 특정자원분 지역

16) 반면 특정부동산분 지역자원시설세(총세수, 814,948,407천원)의 지역별 분포를 보면 경기(209,076,322천원) 25.7%, 서울(183,479,726천원) 22.5%이다. 따라서 특정부동산분 지역자원시설세는 특정자원분 지역자원시설세보다 수도권 편중이 큰 상황이다.

17) 안전행정부, 「2013 지방세통계연감」, 2013. 11, pp.442-443.

자원시설세의 과세대상인 지하자원과 수자원이 풍부하기 때문이다.

이와 같은 분석결과에 기초하여 볼 때 특정자원분 지역자원시설세의 역할 강화를 위해 지역의 특성을 반영한 신세원 발굴을 유도하고, 그것에 대해 과세가 이루어질 수 있도록 여건과 환경을 만들어주는 적극적인 노력이 요구된다. 이는 지방세 세수 증진과 지방세 과세자주권 확충에 실질적인 기여를 할 수 있을 것이다.

3. 특정자원분 지역자원시설세의 개선과제

특정자원분 지역자원시설세가 더 나은 발전을 이룩하기 위해 해소해야 할 개선과제로 다음과 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 지역자원시설세라는 명칭의 모호성을 타개할 수 있도록 정체성을 재정립해야 한다. 2011년에 도입된 지역자원시설세는 지방세 세목 간소화라는 명제를 실천하는 과정에서 유사한 성격의 세목을 묶는 결정으로 탄생하였다. 2011년 지방세제 개편의 핵심적인 특징으로 지방세 세목의 개수를 줄이는데 초점을 맞춘 형식적 지방세 간소화가 추진되었다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 지방세의 간소화는 불필요한 세목을 줄이되 필요하다면 새로운 세목의 신설을 허용하는 신축적인 의미도 담아야 하지만 2011년 지방세제 개편은 그런 것과는 거리가 있었다. 지방세 세목의 수를 16개에서 11개를 줄였지만 그 내용을 보면 이전 세목을 거의 그대로 명칭을 달리하여 묶는 방식을 따랐다고 할 수 있다. 그 대표적인 사례가 지역자원시설세의 설치이다. 지역자원시설세는 단순히 이전 지역개발세와 공동시설세를 묶어 만든 것에 불과하다. 문제는 두 세목이 어떤 공통분모 때문에 화학적 결합을 해야 했는가에 대한 논리적 근거를 찾기 어렵다는 점이다. 더 나아가 지역자원시설세의 체계와 운영방식이 지역개발세와 공동시설세의 그것과 달라진 것이 없다고 해도 과언이 아니다. 이런 점들을 감안할 때 지역자원시설세는 원점에서 재검토하여 실질적인 결합을 해체하고 다시 원래의 틀로 돌리는 개선을 꺼릴 이유가 없다고 하겠다. 이럴 경우 특정자원분 지역자원시설세는 임의세라는 세목의 특성을 보다 강화할 수 있도록 지역실정을 반영할 수 있는 세원을 과감하게 과세대상으로 추가해야 할 것이다.

둘째, 2014년 현재 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상은 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너(2007년 이후 과세 잠정중단),¹⁸⁾ 원자력발전, 화력발전인데, 이에 대한 세율 설정, 탄력세율 적용 등에 있어 일관성과 합리성이 담보되지 않고 있기 때문에 과세의 불형평성을 지적받고 있다.¹⁹⁾ 따라서 이런 문제의 해결을 위한 대책

18) 컨테이너에 대한 지역자원시설세는 부산광역시에만 유일하게 과세권이 부여되어 있다. 동 조세는 부산항 배후 산업도로 건설 목적으로 도입되었는데, 그 목적이 달성되었고 무역협회 등 이해관계자의 반발에 따라 2007년부터 과세가 잠정 중단되었다.

19) 원전과 화전에 대한 탄력세율 적용 배제는 표준세율제도 도입 목적에의 위배, 조세평등주의 원칙과의 상치, 변화된 여건과 괴리된 탄력세율 적용 배제 등의 문제점을 발생하고 있다. 원자력 및 화력 발전에 한해 탄력세율을 적용할 수 없다는 규정은 원자력 및 화력 발전의 현행 세율이 표준세율이라는 점에서 보면 현행 지방세법의 표준세율제도 도입취지와 부합하지 않기 때문에 제도적 목

마련이 요구된다. 컨테이너에 대한 과세 중단은 관련 부문의 의견 수렴과 현실여건을 고려하여 과세를 재개하는 방안을 검토할 필요가 있다. 한편 범주적으로 똑같이 발전에 해당하지만 원자력발전에 대한 세율은 화력발전의 그것보다 3배 이상 높게 설정되어 있는데, 이에 대한 객관적인 평가를 통해 특정자원분 지역자원시설세 세율체계의 합리적 개선을 모색해야 할 것이다. 나아가 원자력발전과 화력발전에 대해 탄력세율 적용을 배제함으로써 빚어지고 있는 과세대상 간 불형평성을 시정하는 조치를 강구해야 할 것이다.

셋째, 현행 지방세법 제141조에 부합하는 세원발굴과 과세대상 설정이 이루어져야 한다. 지방세법 제141조에 따르면 지역자원시설세는 지하·해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 그 밖에 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할 수 있다. 이는 **지역자원시설세의 과세대상을 현재보다 확대할 수 있음을 법적으로 보장하는 것으로 볼 수 있다.** 이에 따라 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상을 현행 발전용수, 지하자원, 지하수, 컨테이너, 원자력발전, 화력발전에서 해저자원, 관광자원 등을 추가하여 확대하는 개선이 법률에 의해 허용되고 있다. 지역자원시설세의 위상 강화는 그 세수 증대를 이룩하기 위한 것이라고 할 수 있다. 따라서 지방세법 제141조에 부합하는 새로운 과세대상의 발굴과 그에 대해 과세 실현을 위해 지속적인 노력을 기울여 나가야 할 것이다.²⁰⁾

IV. 화전분 지역자원시설세 과세체계 개선방안

1. 화전분 지역자원시설세의 당면과제

화력발전에 대한 지역자원시설세(화전분 지역자원시설세)는 지방세법 제141조 ~ 제148조에 근거를 두고 있다.²¹⁾ 2014년 현재 **화전분 지역자원시설세의 과세대상은**

적에 위배되는 것은 물론 지방자치단체 과세자주권을 침해하는 문제점을 안고 있다.

20) 이와 같은 개선과제의 해결을 위해서는 다음과 같은 조치가 강구되어야 한다. 첫째, 원자력 및 화력 발전에 대해서도 탄력세율 적용을 허용하는 조치가 요구된다(**원자력발전분과 화력발전분 지역자원시설세의 표준세율에 대한 탄력세율 적용 허용**). 둘째, 변화된 여건을 고려하고 다른 과세대상에 적용되는 세율과의 형평성 등을 고려하여 **특정자원분 지역자원시설세의 정액분 세율을 인상하는 조치가 추진되어야 한다.** 그 가운데 원자력발전분과 화력발전분 지역자원시설세의 세율은 **전력구입단가 상승 등을 반영한 세율의 현실화, 발전용수에 대한 표준세율과의 형평성 담보, 여건 변화에 따른 한국수력원자력(주)에 대한 과세 조정 필요성** 등의 측면에서 그 인상을 추진해야 할 것이다. 특히 화력발전분 지역자원시설세의 경우 금년(2014년)이 시행 첫 해임에도 불구하고 원자력 발전분보다 훨씬 낮게 책정된 세율을 현실화하여 인상하는 방안에 대한 적극적인 검토가 요구된다(**특정자원분 지역자원시설세 정액분 세율의 인상**). 셋째, 법 조항으로 명문화되어 있는 과세대상에 대해 장기간 과세하지 않는다는 것은 적절하지 않다. 따라서 컨테이너를 지역자원시설세 과세대상에서 제외하는 것을 포함한 심도 있는 검토가 요구된다. 그 대책으로는 **컨테이너에 대한 과세를 재개(부활)하는 방안이 적절할 것으로 판단되며, 아울러 그 과세대상 지역을 확대하는 등의 보완도 함께 검토되어야 할 것이다(컨테이너에 대한 지역자원시설세 부과 재개).**

발전시설용량이 시간당 1만kW 이상인 화력발전소²²⁾이고, 납세의무자는 석탄, 석유, 천연가스 등 화석연료를 이용하여 발전하는 자이다. 동 조세의 과세표준 및 세율은 발전량 킬로와트시(kWh)당 0.15원이다.

〈표 6〉 지역별 화력발전량(2012년도 기준)

(단위: GWh)

총발전량	충 남	경 남	인 천	강 원	전 남	부 산	울 산	경 기	기 타
327,970 100(%)	110,478 (33.7)	59,885 (18.3)	73,861 (22.6)	9,641 (2.9)	15,860 (4.9)	11,417 (3.5)	14,509 (4.4)	18,450 (5.6)	13,269 (4.1)

화전분 지역자원시설세의 부과·징수는 신고·납부 방식을 따르고 있다. 매월 산출한 화력발전에 대한 지역자원시설세를 다음 달 말일까지 해당 발전소 소재지에 신고·납부해야 한다. 한편 지방재정법 제29조제3항에 근거하여 총 납부세액 가운데 도 35%, 시군(발전소 소재 지역) 65%로 그 세수를 안분하도록 되어 있다.

〈표 7〉 발전원(發電源)별 지역자원시설세 규모(2012년도 기준)

(단위: 억원/GWh)

구 분	합 계	수 력	원 자 력	화 력	기 타
발전량	507,480(100%)	7,652(1.5)	150,327(29.6)	327,970	21,531 (4.3)
표준세율		10 ^m 당 2원	kWh당 0.5원	kWh당 0.15원	
세수규모	1,332	86	754	492(추계)	
발전소 시도		7개	3개	11개	

〈표 7〉은 발전원별 지역자원시설세 세수를 보여주고 있다. 2014년도에 처음 시행하는 화전분 지역자원시설세 세수를 2012년도 기준으로 추계하면 492억원 수준이 예상된다. 동 표에 제시되어 있듯이 원자력발전과 비교하여 화력발전에 대한

- 21) 화력발전에 대한 과세의 배경으로 다음을 들 수 있다. 첫째, 화력발전소 소재 지방자치단체들이 그 주변지역의 재해에 대응하는 한편 의료·도로·항만 등 행·재정서비스를 제공하고 있기 때문에 그와 관련된 소요재원 마련을 위해 화력발전에 대한 과세가 필요하였다. 둘째, 화력발전소 가동에 따라 고압송전설비 등 위험시설 설치, 관광산업 발전 위축, 지역주민 간 내부갈등 유발 등의 문제가 발생하였고, 이는 경제적 손실을 초래함으로써 대책의 마련이 요구되었다. 셋째, 화력발전소 주변지역에 지원되고 있는 지원금 제도는 민원 해결에 초점을 맞춘 일회성 조치의 성격이 강하고 그 재원이 비합리적으로 배분되는 문제점을 드러내었다.
- 22) 화력발전소는 경남, 충남, 인천, 강원 등 전국 11개 시도에 분포되어 있다. 충남의 경우는 보령시, 서산시, 당진시, 서천군, 태안군(5개 시·군)에 소재되어 있다. 충남 소재 화력발전소의 발전량, 화전분 지역자원시설세 세수 등은 아래와 같다.

구분	회사	발전량	세율(원)	총세액	도	시군
합	계	110,478		16,568	5,566	9,989
보령시	중부발전	31,048	0.15	4,657	1,397	2,247
당진시	동서발전 등	43,699	0.15	6,554	2,294	4,260
서천군	중부발전	2,648	0.15	395	138	257
태안군	서부발전	33,083	0.15	4,962	1,737	3,225

지역자원시설세 세율이 매우 낮은 수준이다. 이에 따라 화전분 지역자원시설세의 세율을 적정 수준으로 인상해야 한다는 의견이 활발하게 제기되고 있다.²³⁾

일각에서는 화력발전에 대해 2014년도부터 처음 과세가 시행되고 있기 때문에 그 세율 인상은 일정 기간이 경과된 이후에 점차적으로 추진해야 한다는 주장도 있다. 하지만 똑같은 발전이면서도 수력(1992년), 원자력(2006년)과 비교하여 화력발전에 대한 지역자원시설세의 과세 시기가 크게 늦었다는 점 등을 감안하면 화전분 지역자원시설세 도입 초기인 현 시점에 그 세율인상을 통해 동 세목의 운영을 합리화하는 개선을 적극 모색할 필요성이 크다고 할 것이다.

2. 화전분 지역자원시설세 세율인상의 당위성

1) 불합리한 과세체계 개선

현행 화전분 지역자원시설세는 원자력 발전에 대한 세율(kWh당 0.5원)보다 낮은 kWh당 0.15원을 적용받고 있다. 이에 따라 다음과 같은 문제점이 발생하고 있다.

첫째, 똑같은 발전임에도 불구하고 원전과 비교하여 3배 이상의 세율 격차가 발생함으로써 과세대상 간 불형평한 조세 부과가 이루어지고 있다.

둘째, 화력발전소가 소재한 지역은 여러 가지 형태의 피해를 입고 있는데, 이는 원전과 비교하면 더 가시적(可視的)이고 직접적인 손해를 유발하고 있다.

셋째, 원자력과 수력 발전에 대한 지역자원시설세의 세율인상이 활발하게 논의되고 있다. 국회에서 원자력 발전에 대한 지역자원시설세 세율인상이 결정되면 원전과 화력발전 간 세율 격차가 심화됨으로써 지역자원시설세 세율체계의 불합리성을 지적하는 목소리가 더욱 커질 가능성이 농후하다.

이상의 현실에 비추어 볼 때 화전분 지역자원시설세의 세율 인상은 유사 과세대상 간 형평성 제고는 물론 특정자원분 지역자원시설세의 과세체계 합리화를 위해 필요한 조치라고 하겠다. 이는 시행 첫해이지만 화력발전분 지역자원시설세의 세율인상은 적극적인 검토가 요구된다는 것이다.

2) 화력발전(유연탄) 과세에 있어 국세와 지방세 간 조화 모색

정부는 화력발전의 핵심 에너지원에 해당하는 유연탄에 대해 국세인 개별소비세를 과세하기로 하였다. 2014년 7월부터 화력발전용 유연탄에 대해 kg당 24원(탄력세율 17~19원)의 개별소비세를 부과하고 있다. 유연탄에 대한 개별소비세 부과로 예상되는 세수는 전국적으로 1조 4,653억원에 이를 것으로 전망된다.²⁴⁾ 반면 2014년도부터 화력발전에 대해 특정자원분 지역자원시설세가 과세되고 있는데, 그

23) 화전분 지역자원시설세 세율인상과 관련하여 서울신문(2014년 8월 21일자), 한겨레신문(2014년 8월 22일자) 등 여러 신문에서 지속적으로 그 필요성을 지적하는 보도를 하고 있다.

24) 한편 충남 지역에서 발생하는 유연탄 관련 개별소비세 세수는 7,230억원으로 전망되고 있다.

세수 규모는 전국적으로 492억원에 불과할 것으로 추정된다.²⁵⁾ 이에 따라 중앙정부(개별소비세)는 화력발전(유연탄)에 과세하여 지방자치단체(화전분 지역자원시설세)보다 30배 이상의 세수를 거두는 상황이 빚어지게 된다.

화력발전 생산을 목적으로 하는 유연탄 사용은 발전소 주변 지역에 환경오염 등 각종 피해를 발생하게 된다. 이는 그 지역주민과 해당 자치단체가 감수해야 할 어려움으로 고스란히 남게 된다. 발전소 입지에 따른 여러 유형의 피해에 효율적으로 대처할 수 있기 위해서는 대책 마련에 필요한 재원을 확보할 수 있어야 한다. 하지만 화력발전소가 소재한 자치단체들의 경우 취약한 재정여건으로 말미암아 피해 대책 마련을 위한 소요재원 확보가 쉽지 않은 상황이다.

이런 현실을 고려할 때 화력발전에 대한 특정자원분 지역자원시설세의 세율인상은 국세(유연탄에 대한 개별소비세)와 지방세(화전분 지역자원시설세)간 조화를 모색하는 한편 화력발전소 소재 지방자치단체가 화력발전 생산과정에서 발생하는 여러 유형의 피해에 적절히 대처할 수 있는 방안 마련에 필요한 자원 조달을 뒷받침하기 위해 필요하다고 하겠다.

3) 화력발전소 주변지역의 특별한 희생에 대한 보상

화력발전소는 전기 생산을 통해 산업발전과 국민의 생활편의 증진 등을 지원하는 역할을 하게 된다. 반면 화력발전소 가동은 오염물질 방출과 그에 따른 환경피해, 지역주민 건강약화 등 다양한 부작용²⁶⁾을 수반하게 된다.

국립환경과학원에서 발표한 오염물질 배출량에 EU 기준 단가를 적용하여 그 피해 금액을 산출하면 화력발전소는 연간 4.9조원(2010년 기준)의 사회경제적 비용을 유발하는 것으로 추정되고 있다.²⁷⁾ 한편 발전원별 kW당 CO₂ 배출량을 비교해보면 화력발전이 수력의 50배이고, 원자력의 88배나 많은 것으로 분석되고 있다(환경오염물질 방출과 사회경제적 비용발생).²⁸⁾

화력발전은 수력이나 원자력에 비하여 훨씬 광범위하게 주변지역에 경제적 손실, 환경오염 등 직·간접적인 피해를 발생하고 있다. 하지만 최근 5년간(2008~2012년) 오염물질 초과배출부과금은 보령화력 1.2억 등 약 1.9억원에 불과하다. 이는 화력발전이 수력, 원자력보다 커다란 외부불경제의 부정적인 영향을 초래하고 있지만 그에 대해 적절한 과세가 이루어지지 않고 있음을 보여주는 사례에 해당한다.²⁹⁾

25) 충남 지역은 165억원의 특정자원분 지역자원시설세 세수 발생이 예상된다.

26) 2010년 기준 충남 지역의 화력발전소 건립 및 가동으로 인한 대기오염물질(질소산화물, 황산화물, 미세먼지) 배출량은 116,021톤이며, 이는 전체 대기오염물질 배출량의 37.6%수준으로 전국 1위에 해당한다. 화력발전소가 소재한 충청남도 4개시군(보령, 당진, 태안, 서천)의 화력발전으로 인한 대기오염물질 배출량은 충남 지역 전체 대기오염물질 배출량의 70%에 이르고 있다.

27) 이인화·오혜정, 「충남의 발전관련 시설에 의한 환경 및 경제적 피해 분석- 화력발전소를 중심으로 -」 (전략연구 2013-14), 충남발전연구원, 2013.12, p.15.

28) 자료: 이인화·오혜정, 「충남의 발전관련 시설에 의한 환경 및 경제적 피해 분석- 화력발전소를 중심으로 -」 (전략연구 2013-14), 충남발전연구원, 2013.12, p.20.

29) 2014년 기준으로 화력발전소(화력발전 포함)에 대해 국세(법인세 등) 3,162억원(87%), 지방세

〈표 8〉 화력발전의 온실가스(CO₂) 배출량 및 사회적비용(2012년 기준)

(단위: 톤, 억원)

구 분	발전량	배출량(천톤)	금액(억원)	비 율
전국	327,970	259,752	80,636	100%
충남	110,478	87,498	27,162	33.7%

주: 화력발전소 이산화탄소 배출량 1kW당 792g, 톤당 사회적비용은 ToI(2009)의 연구결과치인 28.35달러, 환율은 2013년 평균 1,095원을 적용하여 계산
 자료: 이인화·오혜정, 「충남의 발전관련 시설에 의한 환경 및 경제적 피해 분석- 화력발전소를 중심으로 -」(전략연구 2013-14), 충남발전연구원, 2013.12.

〈표 9〉 화력발전의 오염물질 배출량과 사회적 비용(2010년 기준)

(단위: 톤, 억원)

구 분	비 용	인 천	강 원	충 남	전 남	경 남	기 타
비용(총액)	20,570	2,308	661.5	7,712	1,759.5	2,980	5,149
황산화물(SOx)	7,101	573	333	2,705	802	1,142	1,546
질소산화물(NOx)	8,904	697	230	3,797	746	1,256	2,178
분진(PM10)	817	100	17	337	68	134	161
일산화탄소(CO)	3,629	910	81	847	143	436	1,212
휘발성유기화합물(VOC)	119	28	0.5	26	0.5	12	52

주: 국립환경과학원의 2010년 배출량 기준 발표 자료에 의한 EU기준 단가 역산 추정
 자료: 이인화·오혜정, 「충남의 발전관련 시설에 의한 환경 및 경제적 피해 분석- 화력발전소를 중심으로 -」(전략연구 2013-14), 충남발전연구원, 2013.12.

한편 화력발전소의 발전용 냉각수는 사용 후 온배수가 되어 바다에 방류되며, 이는 해양생태계 및 수산업에 큰 피해를 입히고 있다(온배수 배출피해). 〈표 10〉은 2010년도 기준 충남 지역 화력발전소에서 배출되는 온배수 실태이다.

화력발전소의 온배수 배출은 다음과 같은 피해를 발생하게 된다. 첫째, 화력발전소의 온배수 배출을 관리하기 위해 취수시설물을 갯출 수밖에 없는데, 취수시설에 어류가 충돌함으로써 어획량의 감소를 초래하게 된다. 둘째, 취수구를 통해 플랑크톤이 대량 유입됨으로써 어류의 먹잇감 부족이 빚어지게 되며, 이는 주변지역 어장을 황폐하게 만드는 원인이 되고 있다. 특히 김, 바지락, 미역 양식장 밀집지역이 큰 피해를 입고 있으며, 갯벌어업의 경우도 심각한 타격을 받고 있는 상황이다.³⁰⁾

482억원(13%)이 부과될 예정이다. 이는 화력발전에 대한 국세부과가 지방세의 그것보다 월등히 높음을 보여준다.
 30) 충남의 경우 태안군 20ha 바지락 폐사(2005년), 서천, 보령 김업체 변색(2010년, 2011년) 등의 사례가 발생한 것으로 알려져 있다.

〈표 9〉 충남 지역 화력발전소의 발전용량과 온배수 배출량(2010년 기준)

회사명	온배수량(억톤/년)	△T(℃)	발전용량(MW)
합계	113.8		12,883
태안화력(한국서부발전)	36.3	7.7	4,083
당진화력(한국동서발전)	28.6	6.4~6.8	4,000
보령화력/복합(한국중부발전)	46.4	6.4~7.0	4,000/1,350
서천화력(한국중부발전)	2.5	9.4	800

자료: 이인화·오혜정, 「충남의 발전관련 시설에 의한 환경 및 경제적 피해 분석- 화력발전소를 중심으로 -」(전략연구 2013-14), 충남발전연구원, 2013.12, p.37.

화력발전은 생산된 전기를 송전하기 위한 시설을 구축해야 한다. 충청남도의 사례를 보면 도내 4개 시·군 소재 화력발전소에서 생산한 전력 중 63.8%가 수도권 등 타 지역에 송전되고 있다. 이에 따라 국가 전력기반의 한 축을 담당하고 있지만 그에 따른 각종 위험 및 피해에 대해서는 별도의 보상 없이 희생을 감수해야만 하는 상황이다. 우리나라 가공 송전선로는 13,252km이며, 전자파 피해가 발생하는 765만 kV의 초고압송전로는 457km이다. 그것들의 지역별 분포를 보면 강원(165km)이 제일 많고, 경기(132km) 다음으로 충남(115km)순이다(〈표 11〉참조).

〈표 11〉 전국 광역자치단체별 송전선로 현황

(2013.8.31.현재, 단위 m)

가공 송전로	합계	경기	강원	충남	충북	세종	경북
765만kV	457,265	132,515	165,337	115,126	18,629	15,315	10,343

자료: 이인화·오혜정, 「충남의 발전관련 시설에 의한 환경 및 경제적 피해 분석- 화력발전소를 중심으로 -」(전략연구 2013-14), 충남발전연구원, 2013.12, p.49.

송전설비는 그 주변지역의 지가 하락³¹⁾, 토지거래 제한 등 토지의 원활한 이용을 장애하는 문제를 발생하고 있다. 또한 소음, 전파장애, 조망장애 등 생활환경의 피해와 전자파에 의한 건강침해³²⁾ 우려로 인해 정신적 불안감 등 정신적 스트레스를 초래하고 있다. 아울러 송전탑의 낙뢰사고, 붕괴사고 가능성에 대한 불안감 등 안전사고의 위험이 상존하고 있다(고압 송전선로 통과에 따른 각종 위험 상존).

화력발전소는 이와 같은 여러 유형의 피해와 위험을 드러내고 있지만 이에 대한 별도의 보상이 이루어지지 않고 있다. 화력발전소 입지에 따른 부정적 피해를 해결

31) 송전설비에 의한 지가 감가율은 평균 35%이며, 충청남도의 경우 지가하락으로 약 390억원의 경제적 피해가 발생한 것으로 추정되고 있다.

32) 전남 여수시 봉두마을 20여명 암, 백혈병으로 사망(KBS 2013.11.보도), 서산시 팔봉 송전도 주변 18명 사망 및 8명 암투병 등 고압 송전선로 설치에 따른 피해 사례가 다수 보고되고 있다.

하기 위한 실질적인 대책의 마련이 시급하며, 이를 위해서는 화전분 지역자원시설세의 세율을 현재의 수준보다 인상하는 등의 방안을 통해 소요재원을 확보하는 조치를 강구해야 할 것이다.

4) 국가 기간 시설유치에 대한 인센티브 제공 및 지방자치단체 재정여건 개선

전력은 산업 활동을 지원하고, 원활한 일상생활을 뒷받침하는 에너지원에 해당한다. 따라서 전력의 안정적 생산은 국가 존립의 근간이라고 할 수 있다.

전력 생산의 핵심 축을 담당하고 있는 화력발전소 설치에 그 주변 지역주민과 해당 지방자치단체의 희생을 수반하게 된다. 따라서 국가 전체를 위해 환경오염, 건강위협 등 여러 어려움을 감수하고 있는 화력발전소 소재 지역에 대한 별도의 인센티브 제공은 마땅하다고 할 것이다. 또한 이들 지역에서 생산된 전력의 대부분이 다른 지역에서 사용(송전)되고 있음을 감안하면 더욱 그렇다.

최근 충남의 태안군, 서천군에 화력발전소를 추가 건설하는 것에 대해 지역주민들의 반대 목소리가 작지 않았다. 이는 그 희생에 비해 별도의 지원 등이 미흡하기 때문에 빚어지는 현상이라고 할 수 있다.³³⁾

우리나라 지방자치단체의 재정여건은 전반적으로 취약하다. 마찬가지로 화력발전소 소재 지역의 재정여건도 열악한 상황이다. 그런 처지에도 불구하고 화력발전소가 입지한 해당 지방자치단체는 화력발전소 가동에 따른 온실가스 배출 등에 대처해 할 입장이다. 하지만 재원부족으로 말미암아 관련 예산의 확보가 여의치 않다.

이런 점을 고려할 때 화력발전소 소재 지방자치단체에 대해서는 발전소 가동 또는 신설(추가 설치 포함)에 대해 인센티브를 제공해야 하며, 해당 지방자치단체가 온실가스 피해 등에 능동적으로 대처할 수 있도록 소요 재원조달을 지원할 필요성이 크다고 할 것이다. 이는 화력발전에 대한 지역자원시설세 세율 인상이 국가 기간 시설유치에 대한 인센티브 제공 및 지방자치단체 재정여건 개선을 위해 필요한 조치에 해당한다는 것이다.

3. 화전분 지역자원시설세 세율의 재설정

1) 지방자치단체 과세자주권 확대

특정자원분 지역자원시설세는 그 세율의 국지성 때문에 보통세로 과세하기 곤란한 한계를 갖고 있다. 이런 현실이 반영되어 지방자치단체가 과세대상지역, 부과방법 등을 조례로 정하는 임의세 형태의 목적세로 설치되어 있다.

「지방세법」 제146조(과세표준과 세율) 제4항에 따르면 지역자원시설세는 제1항

33) 충남을 대상으로 그 사례를 보면 태안군의 경우 태안화력 9, 10호기 건설사업을 놓고 찬반의견 대립으로 실행까지 장기간이 소요(2년 8개월)되었다. 마찬가지로 서천군의 경우도 서천화력 1, 2호기 건설추진 과정에서 의견수렴 협의에 난항(1년 6개월)을 겪었다.

과 제2항의 표준세율의 100분의 50범위 내에서 가감할 수 있으나, 원자력발전과 화력발전의 표준세율은 그 적용을 배제하고 있다(원자력발전 및 화력발전에 대한 단력세율 적용 배제).

한편 「지방세기본법」 제5조(지방세의 부과징수에 관한 조례) 제1항을 보면 “지방자치단체는 지방세의 세목, 과세대상, 과세표준, 세율, 그 밖에 부과·징수에 필요한 사항을 정할 때에는 이 법 또는 지방세관계법에 정하는 범위 내에서 조례로 정해야 한다” 라고 규정되어 있다. 이는 지방세 부과징수에 관한 결정이 관련 법률의 규정을 벗어날 수 없으며, 지방자치단체가 조례를 통해 자율적으로 결정할 수 있는 권한은 부여되지 않고 있음을 의미한다.

우리나라는 법정외세제도를 시행하지 않고 있다. 이런 상황에서 법정외세제도와 유사한 기능을 하도록 고안된 지방세가 임의세 방식을 따르는 지역자원시설세(화전분 지역자원시설세)라고 할 수 있다. 하지만 여러 제약으로 말미암아 동 조세는 그런 기능을 제대로 감당하지 못하고 있다. 「지방세법」 제146조 제4항과 「지방세기본법」 제5조 제1항의 규정은 지역자원시설세(화전분 지역자원시설세)가 임의세임에도 불구하고 지방자치단체의 조례에 근거하여 그것을 자율적으로 과세할 수 있는 길을 가로 막는 장벽에 해당한다.

이런 문제의 해결을 위해서는 「지방세법」 제146조 제4항 단서조항의 개정을 고려할 필요가 있으며, 아울러 「지방세기본법」 제5조 “이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 범위” 를 삭제하여 일정한 기준 아래에서 지방자치단체가 과세자주권을 행사할 수 있도록 권한을 넓혀주는 조치가 이루어져야 할 것이다.

특정자원분 지역자원시설세의 운용을 규율하는 관련 법률 조항 가운데 불합리한 내용을 정비하여 개선하는 조치는 화전분 지역자원시설세의 세율인상과 함께 추진되어야 할 과제가 아닐 수 없다.³⁴⁾

2) 화전분 지역자원시설세 운용 개선과 세수효과

2014년 9월 30일 지방세법 일부 개정법률안(의안번호 11919, 새누리당 김태흠 의

34) 2014년도부터 시행되고 있는 화전분 지역자원시설세의 세율을 인상하는 것은 법적 안정성을 저해한다는 지적의 목소리도 있다. 하지만 이런 견해는 현실을 정확하게 인식하지 못한 측면이 있다. 첫째, 발전에 대한 과세는 원전을 대상으로 2006년도에 처음 시작되었다. 이는 화전 역시 발전이라는 점을 감안하면 원칙적으로 2006년도부터 과세를 시작하는 것이 마땅했지만 그렇지 못했음을 의미한다. 둘째, 화전에 대한 지역자원시설세 과세를 위한 입법은 2008년부터 추진되었고, 당시 kWh당 0.5원의 세율을 설정하였다. 하지만 경제여건 등을 고려하여 2014년도부터 kWh당 0.15원을 적용하기로 하였다. 이는 잠정 세율로 kWh당 0.15원의 세율이 결정된 것이며, 빠른 시일 안에 화전분 세율을 원전 수준으로 조정하는 것을 염두에 둔 임시방편의 조치였다고 할 수 있다. 셋째, 화전분 지역자원시설세 과세에 대한 지방세법 개정은 2011년 3월에 국회를 통과하였다. 따라서 3년간의 유예를 거쳐 화전분 지역자원시설세의 과세가 이루어졌다. 따라서 화전분 지역자원시설세는 실질적으로 관련 지방세법이 국회를 통과한 2011년부터 시작되었다고 볼 수 있다. 이런 점들을 종합적으로 고려할 때 화전분 지역자원시설세는 2014년도부터 부과되기 시작했지만 실질적으로는 그 이전부터 과세와 유사한 과정을 겪었다고 할 수 있다. 다시 말해 화전분 지역자원시설세의 세율 인상은 충분한 검토를 거치지 않은 즉흥적인 졸속의 접근이 아니며, 적어도 3년간의 과세유예 또는 그 이상의 기간에 노정된 문제를 개선하기 위한 비정상적 정상화에 해당한다고 하겠다.

원 대표발의)에서는 화전분 지역자원시설세 세율 인상과 관련하여 그 제안 이유와 주요 내용을 다음과 같이 설명하고 있다.

화력발전소 주변지역은 전력 공급이라는 공익적 목적을 위하여 환경오염, 경제적 피해, 주민건강의 위협 등 각종 불이익³⁵⁾을 감수하고 있다. 이런 문제의 개선을 목적으로 수력, 원자력, 화력 등 발전원별로 각 발전사에 지역자원시설세를 부과하여 이를 발전소 소재지가 있는 지방자치단체의 재정수입으로 충당하고 있다.

그런데 발전원별로 상이한 표준세율이 적용되어 과세 형평성을 저해하고 있다는 지적이 있다. 특히 화력발전의 경우 수력이나 원자력발전에 비하여 다량의 대기 오염물질이 발생하고 온배수(溫排水)로 인한 어장 및 갯벌의 피해가 크며 석탄재와 분진 등으로 농작물 성장이 저해되는 등 외부불경제 현상까지 나타나는 등 발전소 주변지역의 피해가 보다 직접적이고 심각하게 나타나고 있음에도 다른 발전원에 비하여 낮은 표준세율을 적용하고 있다.

이에 화력발전분 지역자원시설세의 세율을 현실화하여 발전량 킬로와트시(kWh)당 0.15원에서 0.75원으로 높여 화력발전소 소재 지자체의 희생에 대한 보상재원을 마련하는 한편, 지역자원시설세의 다른 과세대상들처럼 화력발전 및 원자력발전분 지역자원시설세 세율을 지방자치단체 조례로 표준세율의 100분의 50의 범위에서 탄력적으로 가감할 수 있도록 개선할 필요가 있다(안 제146조제1항제6호 및 제4항).

이와 같은 제안을 구체화하기 위해서는 지방세법 제146조 제1항을 <표 12>와 같이 고치는 개정이 이루어져야 할 것이다.

<표 12> 화전분 지역자원시설세 세율 인상안

현 행	개 정 안
제 146조(과세표준과 세율) ① 특정자원에 대한 지역자원시설세의 과세표준과 표준세율은 다음 각 호와 같다. 1. ~5. (생 략) 6. 화력발전: 발전량 킬로와트시(kWh)당 <u>0.15원</u> ②~③ (생 략) ④ 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 지역자원시설세의 세율을 제1항과 제2항의 표준세율의 100분의 50 범위에서 가감할 수 있다. <u>다만, 제1항제5호 및 제6호는 세율을 가감할 수 없다.</u>	제 146조(과세표준과 세율) ① ----- ----- 1. ~5. (생 략) 6. ----- <u>0.75원</u> ②~③ (생 략) ④ ----- (단서조항 삭제)

35) 화력발전소 설치 및 가동에 따른 주요 피해로 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 화력발전은 온실가스의 주범에 해당하는 CO₂를 다량 발생시키고 있다(온실가스 발생). 둘째, 화력발전을 위한 연료 사용으로 황산화물, 미세먼지 등 다량의 오염물질이 배출되고 있다(대기오염). 셋째, 화력발전은 대기오염, 산성비, 전자파 등으로 암발생률을 증가시키는 한편 스트레스 및 우울공포 증세 확산, 중금속 노출 위험 등의 문제를 드러내고 있다(주민건강 위협). 넷째, 화력발전 과정에 발생하는 석탄재, 분진의 영향으로 농작물 발육부진, 중금속 오염 등의 피해가 나타나고 있다(농작물 피해).

화전분 지역자원시설세의 세율을 현행 킬로와트시(kWh)당 0.15원에서 0.75원으로 인상할 경우 그 세수가 492억원에서 2,459억원으로 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 연 1,967억원의 세수 증대가 전망된다. 이 세수 증가분(1,967억원)은 화력발전을 통해 전기를 생산하는 5개 발전사(〈표 13〉참조)의 2013년 매출액(27조 8,902억원)의 0.7% 수준에 불과하며, 더욱이 법인세 납부 과정에서 비용으로 처리되어 실제 추가 부담액은 kWh당 0.42원(연 1,377억원)이다. 이런 까닭에 화력발전에 대한 지역자원시설세 세율인상은 전기요금을 올려할 정도의 영향을 미치지 않는다고 하겠다. 유연탄에 개별소비세를 부과(’ 14.7. / 1kg당 24원)하는 결정 과정에서도 전기요금은 인상하지 않았다. 한편 〈표 13〉에 제시되어 있듯이 발전사의 당기순이익을 감안하면 화력발전에 대한 지역자원시설세 세율인상을 반영하여 전기요금을 따라서 올려야 요인은 크지 않음을 확인할 수 있다.

〈표 13〉 발전사의 당기순이익

(단위 : 억원)

구 분		합 계	2013	2012	2011
화 력	5개사 합계 (3년 평균)	19,414 (6,471)	3,880	9,038	6,496
	남 동	5,209	1,051	2,114	2,044
	중 부	3,659	620	1,733	1,306
	서 부	2,927	747	1,512	668
	동 서	3,926	331	2,121	1,474
	남 부	3,693	1,131	1,558	1,004
원 자 력 수	한수원	7,461 (2,487)	-2,411*	1,600	8,272

*한수원 원전납품비리 사건으로 신고리 1·2호기 등 6개 발전소가 600일 동안 가동 중단의 영향
출처 : <http://www.alio.go.kr> (공공기관 경영정보 공개시스템)

화전분 지역자원시설세의 세율 인상은 다음과 같은 기대효과를 가져올 수 있을 것이다. 첫째, 국가사무의 지방이양, 사회복지비 급증에 따라 지방재정의 어려움이 가중되고 있는 상황에서 화력발전소 소재 지방자치단체의 재정여건 개선에 실효성 있는 대안의 역할이 기대된다.

둘째, 화력발전소 주변지역의 대기·수질오염, 온실가스 배출로 인한 외부불경제 교정 및 “특별한 희생”에 대한 보상 등을 위해 필요한 재원 조달을 지원함으로써 발전소 증설, 기후변화에 능동적으로 대응할 수 있는 체계의 구축과 주민갈등을 완화시키는 전기를 제공할 수 있을 것이다.

셋째, 지역자원시설세의 과세대상(수력·원자력·화력발전) 간 과세 불공평을 해소하는 개선을 이룰 수 있을 것이다.

넷째, 지방재정 확충을 통해 지방자치 여건을 개선하는 등의 긍정적인 효과를 발생시킬 것으로 예상된다.

V. 맺는 글

지방자치단체의 재정여건이 매년 악화되는 양상을 나타내고 있다. 이에 따라 지방세입 기반을 강화하는 실효성 있는 대책의 마련이 시급한 상황이다. 지방세입 확충은 지방세를 강화하여 재원 사용의 자율성을 높임으로써 그 성과를 제고하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

지방세의 확충을 위해서는 무엇보다도 그 세원(과세대상)을 넓히는 조치가 중요하며, 아울러 불합리한 운영체계의 개선이 요구된다.

2014년 현재 특정자원분 지역자원시설세는 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너(2007년 이후 과세 잠정중단) 원자력발전, 화력발전에 대해 과세하고 있다. 그런데 이들 과세대상은 세율 설정, 탄력세율 적용 등에 있어 일관성과 합리성이 담보되지 않고 있기 때문에 과세의 불형평성을 지적받고 있다.

본고는 화력발전에 대한 지역자원시설세(화전분 지역자원시설세)가 안고 있는 문제점을 개선하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 화전분 지역자원시설세의 핵심적 개선과제로는 낮은 세율과 탄력세율 적용배제를 들 수 있을 것이다.

화전분 지역자원시설세의 세율 인상은 불합리한 과세체계 개선, 화력발전(유연탄) 과세에 있어 국세와 지방세 간 조화 모색, 화력발전소 주변지역의 특별한 희생에 대한 보상, 국가 기간 시설유치에 대한 인센티브 제공 및 지방자치단체 재정여건 개선을 위해 필요함을 지적하였다.

화전분 지역자원시설세의 세율을 현행 킬로와트시(kWh)당 0.15원에서 0.75원으로 인상하면 그 세수가 492억원에서 2,459억원으로 늘어날 것으로 예상된다. 이에 따라 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다. 첫째, 국가사무의 지방이양, 사회복지비 급증에 따른 지방재정 압박을 완화시키는 역할이 기대된다. 둘째, 화력발전소 소재 지방자치단체로 하여금 능동적으로 외부불경제를 교정하는 등의 사업을 추진할 수 있는 재정기반을 제공할 수 있을 것이다. 셋째, 지역자원시설세의 과세대상(수력·원자력·화력발전) 간 과세 불공평을 해소하는 개선을 이룰 수 있을 것이다. 넷째, 지방재정 확충을 통해 지방자치 여건을 개선하는 등의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 권강웅, 「지방세강론」, (주)영화조세통람, 2010.
- 권강웅·권단, 「2013 지방세법해설」, (주)광고이텍스, 2013.
- 대한민국정부, 「예산안 개요」, 각 연도
- 박병희, “신세원 발굴과 지방세입 자주성 확대”, 「2012 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표 논문집」, 2012.
- 안전행정부, 「2013 지방세통계연감」, 2013. 11.
- 안전행정부, 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2014. 4.
- 안전행정부, 「2013년 지방세발전포럼 연구발표과제 모음집」, 2013.6.
- 오병기, “지방세 제도개선 및 신(新)세원 발굴방안”, 「리전인포」 제315호(2013년 10월 22일), 전남발전연구원, 2013.10.
- 유태현, “지역자원시설세 과세체계 개선과 과세대상 확대방안”, 「2014년 경북 안동시 찾아가는 지방세 세미나 발표논문집」, 한국지방세협회·한국지방재정공제회, 2014.7.
- 유태현, “지방자치단체 재정부담 유발원인 관리에 대한 중앙정부 지원 방안”, 「한국지방재정학회·인천발전연구원 공동학술대회 발표논문집」, 한국지방재정학회, 2013.8
- 유태현, “지방 자주재원 확충의 발전방안”, 「지방재정과 지방세」(통권 제24호), 한국지방재정공제회, 2009.12.
- 이상훈·김진하, 「지역자원시설세 과세대상 확대방안」, 한국지방세연구원, 2012.3.
- 이인희·오혜정 「충남의 발전관련 시설에 의한 환경 및 경제적 피해 분석- 화력발전소를 중심으로 -」(전략연구 2013-14), 충남발전연구원, 2013.12.
- 조계근, 「지역자원시설세의 과세대상 확대방안 연구」, 강원발전연구원, 2013.5.
- 한국지방세연구회, 「2008년 지방세법편람」, 2008.
- 행정안전부(안전행정부), 「지방재정세계 길라잡이」, 2011.9.
- 공공기관 경영정보 공개시스템(<http://www.alio.go.kr>)
- 국가법령정보센터, <<http://www.law.go.kr>>
- 법제처(www.moleg.go.kr)
- 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

제2주제

서천군 재정현황과 자주재원 확충

조 기 현

한국지방행정연구원

서천군 재정현황과 자주재원 확충

조기현(한국지방행정연구원)

I. 발제 배경

- 최근 글로벌 경제위기 여파로 지방재정의 환경은 날로 악화되고 있음. 부동산시장을 중심으로 실물경제 침체가 지속되고 있고, 이로 인하여 지방세의 근간인 재산과세의 신장성과 안정성이 약화되는 현상이 두드러지게 나타나고 있음. 세출 측면에서는 저출산·고령화를 대비한 복지수요의 급팽창, 지역경제의 활성화와 관련된 성장동력산업 진흥과 지역SOC 확충 등 구조변화가 급격히 진행되고 있음
- 특히, 지방세입의 기간 재원으로 지방교부세가 내년에는 올해 대비 1조 150억원이 감액된 34조 6,832억원으로 편성될 예정으로 있어 지방재정의 여건은 더욱 악화될 전망이다. 정부는 2015년도 내국세 예산안에서 올해 대비 5조 1,232억원 증액 편성하고 있어 내국세의 19.24%인 지방교부세도 9,857억원 늘어나야 하지만 2013년 내국세 세입 결산 시 지방교부세 감소분 1조 5,131억원, 2013년도 내국세 세입 감액 추경 시 지방교부세 감소분 1조 89억원 등이 2015년도 지방교부세 예산에 반영됨에 따라 전체적으로 1조 150억원이 감액되는 결과를 가져왔음
- 분권교부세의 보통교부세 통합도 지방재정의 위험요인을 가중시킬 우려가 있음. 분권교부세는 도입 첫해인 2005년도부터 지방이양사업 비용의 88.2%를 보전하는데 그쳤으며, 2006년도에 법정교부율을 0.83%에서 0.94%(1,178억원)로 인상한 이후 그 수준을 고수하고 있음. 복지사무를 비롯한 지방이양사무 재정수요가 급증하고 있는데도 불구하고 이에 상응하는 법정교부율 인상을 불허하여 왔으며 재원부족 상태에서 보통교부세와 통합은 만성적인 세입결함의 요인으로 작용할 것임
- 이 글은 이처럼 지방재정의 위험요인이 산재된 상황에서 서천군의 재정 운용전략과 방향을 제시하는데 목적이 있음. 기본적으로 지방재정 공통의 현안과 제도적 세입확충방안을 제시하되, 서천군 차원에서 세출효율성을 통한 가용재원 확충과 신세원 발굴을 위한 정책대안을 검토함

II. 지방재정의 전반적인 현황

- 외형상 지방재정 규모는 연평균 35% 성장세를 기록하였음. 2006년에는 ‘100조원 시대’에 진입하였으며 2012년 세입규모는 1991년 대비 7배나 확대된 157조원에 달하였음. 그러나 외형상의 성장과 달리 그 내실은 빈약한데, 전체 지방세입에서 지방세가 차지하는 위상은 1991년 40.4%에서 2010년에는 34.2%로 후퇴하는 등 지난 20여년간 질적인 발전을 이루지 못하고 “2할자치”에서 정체됨

〈표 II-1〉 지방재정 세입구조의 추이

(단위 : 억원, %)

구분	도입기 (1991년)	민선1기 (1995년)	민선2기 (1999년)	민선3기 (2003년)	민선4기 (2007년)	민선5기	
						2012년	2013년
합계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	537,724 (100.0)	781,425 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,510,950 (100.0)	1,568,887 (100.0)
지방세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	185,685 (34.5)	288,165 (36.9)	380,732 (34.0)	537,953 (35.6)	537,470 (34.3)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	157,593 (29.3)	200,363 (25.6)	278,509 (24.9)	320,960 (21.2)	334,124 (21.3)
지방교부세	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	69,187 (12.9)	115,196 (14.7)	214,083 (19.1)	292,159 (19.3)	314,600 (20.0)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	29,061 (5.4)	48,504 (6.2)	-	-	-
보조금	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	78,912 (8.5)	106,663 (13.6)	211,590 (18.9)	320,482 (21.2)	341,732 (21.8)
지방채	-	15,575 (4.2)	17,286 (2.6)	22,639 (2.9)	34,950 (3.1)	39,396 (2.6)	41,960 (2.7)

자료: 안전행정부, 지방자치단체 예산개요

- 오늘날 지방재정이 당면한 현안을 살펴보면 다음과 같음
 - 첫째, 국가 전체의 조세배분은 여전히 80% : 20%의 틀을 벗어나지 못하고 있으며 지방소비세의 도입에도 불구하고 재산과세의 비중이 44.1%나 차지하고 있어 세원으로서 안정성과 신장성이 떨어짐

〈표 II-2〉 지방세의 성질별 분포

지방세 세원	소득소비		재산	기타
	소득	소비		
한국 (OECD 평균)	38.0% (60.9%)	18.8% (40.3%)	44.1% (34.4%)	17.9% (5.6%)

- 둘째, 국고보조금으로 인한 지방비 부담이 증가하고 있음. 최근 5년간 지방 예산은 연평균 3.3% 증가하는데 그쳤으나 국고보조금 증가세는 이를 크게 뛰어넘는 연평균 6.0%에 달하였음. 국고보조금에 대응된 지방비부담의 증가율은 더 높아 연평균 9.1%로 지방예산 증가세의 3배에 근접하였으며, 국고보조금의 지방비부담도 2009년 15.2조원에서 2013년에는 21.6조원으로 팽창하였으며 부담률도 2013년에는 39%까지 늘어났음

〈표 II-3〉 국고보조사업의 재원분담 현황

(단위 : 조원)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 증가율
지방예산(A)	137.5	139.9	141.0	151.0	156.9	3.3%
국고보조사업(B) (비중 B/A)	41.8 (30.4%)	46.7 (33.4%)	48.6 (34.5%)	52.6 (34.8%)	55.1 (35.1%)	7.2%
국고보조금 (보조율)	26.6 (64%)	29.2 (63%)	30.1 (62%)	32.1 (61%)	33.5 (61%)	6.0%
대응 지방비 (부담율)	15.2 (36%)	17.5 (37%)	18.5 (38%)	20.5 (39%)	21.6 (39%)	9.1%

- 셋째, 저출산·고령화의 여파로 지방재정의 복지부담이 과중한 형편임. 사회복지 관련 지방예산의 연평균 증가율이 9.2%에 달하여 전체 지방 예산 증가율 4.9%를 크게 넘어서고 있음

〈표 II-4〉 국가 및 지방의 사회복지비 부담

(단위 : 조원)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	연평균 증가율
중앙 총지출(a)	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	5.5%
복지지출(b) (비중 b/a)	68.8 (26.2%)	80.4 (26.6%)	81.2 (27.7%)	86.4 (28.0%)	92.6 (28.5%)	7.7%
지방예산(c)	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	4.9%
사회복지비(d) (비중 d/c)	21.7 (17.3%)	24.1 (17.6%)	26.5 (19.0%)	28.5 (20.2%)	30.9 (20.5%)	9.2%

주 : 박인화(2010)를 분석을 토대로 필자가 제작하였음

- 반면에 사회복지비의 급격한 팽창에도 불구하고 이를 뒷받침하는 재원의 증가세는 따라가지 못하고 있음. 분권교부세의 경우 연평균 8.2% 증가한데 비하여 분권교부세로 지원해야 할 사업의 지방비 부담은 연평균 18.6%에 달하였음. 이에 따라 분권교부세 지원사업의 지방비 부담률은 지방이양 이전인 2004년도 52.8%에서 2011년도에는 68.1%로 급증하였음

<표 II -5> 사회복지 분권교부세사업 예산 추이

(단위 : 억원, %)

구분	이양 전		이양 후					연평균 증가율	
	'02	'04	'05	'07	'09	'10	'11	이양전	이양후
합계(a)	9,247	12,951	16,820	22,268	28,134	30,109	33,453	18.3	14.4
국바분권(b)	4,215	6,107	5,531	7,955	8,507	9,509	10,582	20.4	8.2
비중(b/a)	45.6	47.2	32.9	35.7	30.2	31.7	31.9	-	-
지방비(c)	5,032	6,844	11,289	14,313	19,627	20,510	22,872	16.6	18.6
비중(c/a)	54.4	52.8	67.1	64.3	69.8	68.3	68.1	-	-

자료 : 안전행정부 내부자료

- 마지막으로 유사 중복적 지역개발사업과 낙후지역 전담 재정지원제도의 미비를 들 수 있음. 지역발전 진흥을 명분으로 공간단위에서 소관 부처 별로 개별 추진하는 관행이 여전하여 비슷한 사업들이 남발되고 있음. 낙후지역에 대한 재정지원도 도로, 상하수도 등 H/W방식으로 전환하거나 도서지역의 정책배려가 줄어드는 등 퇴행적인 모습으로 변질되었음

- 유사 중복 국고보조사업 예시 -

	일반국고보조	광특회계
생활체육부문	생활체육지원사업(문광부) 국민여가캠핑장조성(문광부)	체육진흥시설지원(문광부)
문화시설부문	전통한옥체험시설(문광부)	문화시설확충(문광부)
지역특화산업		지역특화산업육성(산업부) 향토산업육성(농식품부)
소단위 공간개발 체험관광		산림생태문화체험단지(산림청) 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 어촌어항관광개발, 농촌전통테마마을
지역산업육성		지역연구산업(산업부), 지역산업마케팅 (산업부), 광역클러스터활성화(농식품부)

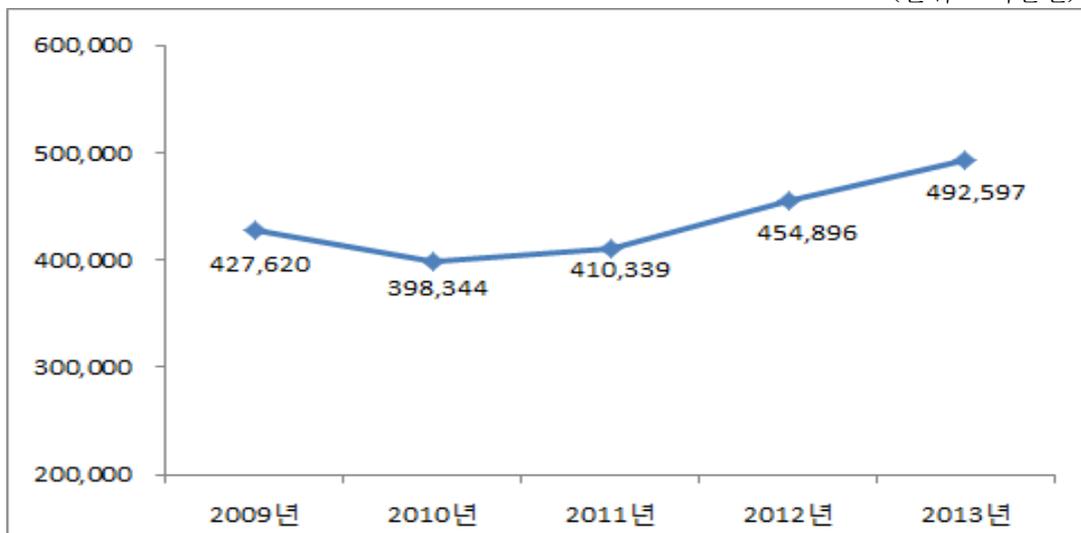
III. 서천군 재정현황 및 정책진단

1. 서천군 재정의 기본현황

- 서천군의 재정규모는 2013년 결산 총계기준으로 4,926억원임. 2010년 서브프라임 사태로 인한 국내외 경제위기 여파로 서천군의 재정규모 역시 주춤하였으나 이후에는 8-10%의 성장세를 시현하고 있음

<그림 III-1> 서천군 재정규모 추이

(단위 : 백만원)



주 : (일반회계+특별회계+기금) 결산 총계기준
 자료 : 서천군 재정공시

- 2013년도 일반회계 결산 기준으로 세입구조는 지방교부세 34.3%, 보조금 32.1% 등 의존재원이 66.4%에 달하는 반면 자체세입은 세외수입 25.5%, 지방세 5.0%에 불과함
 - 지방교부세는 2009년 28.6%에서 매년 증가하여 2011년 35.4%로 정점을 이루다 이후에는 하락하는 추세임
 - 반면에 지방세는 5% 내외에 불과하며 이 조차도 2010년의 5.8%에서 매년 하락하는 경향에 있음
 - 보조금은 2010년의 37.8%를 제외하면 매년 32% 내외 수준의 안정세임
 - 지방채는 2010년 이후 발행 실적이 없음

<표 III-1> 서천군의 세입구조 추이

(단위 : 백만원, %)

연도 세입원별	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년	
	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	
합 계	381,138	100	349,795	100	362,678	100	396,421	100	437,569	100
지방세	19,520	5.1	20,099	5.8	19,718	5.5	20,241	5.1	21,732	5.0
세외수입	121,270	31.8	72,066	20.6	86,367	23.8	101,713	25.7	111,692	25.5
지방교부세	108,932	28.6	117,198	33.5	128,472	35.4	139,289	35.1	150,276	34.3
재정보전금	6,672	1.8	8,167	2.3	10,495	2.9	10,408	2.6	9,353	2.1
보조금	120,544	31.6	132,265	37.8	117,626	32.4	124,770	31.5	140,316	32.1
지방채·예치금	4,200	1.1	0	0	0	0	0	0	4,200	1.0

○ 일반회계 기준 세출구조를 살펴보면 사회복지분야 비중이 2009년의 16.1%에서 2013년 20.6%으로 크게 확대됨. 농어촌 낙후지역의 특성을 반영하여 농림해양수산이 22.4%, 지역개발분야가 12.2%를 차지함

<표 III-2> 서천군의 세입구조 추이

(단위 : 백만원, %)

연도 분야별	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년	
	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	
합 계	315,757	100	270,944	100	268,744	100	294,696	100	323,404	100
일반공공행정	11,475	3.6	9,094	3.4	9,550	3.6	10,559	3.6	16,112	5.0
공공질서·안전	2,671	0.9	4,303	1.6	4,695	1.8	5,885	2.0	4,047	1.3
교육	6,253	2.0	3,127	1.1	4,902	1.8	3,195	1.1	3,399	1.0
문화 및 관광	14,172	4.5	13,770	5.1	11,919	4.4	23,313	7.9	25,942	8.0
환경보호	39,712	12.6	30,019	11.1	24,136	9.0	20,996	7.1	22,456	6.9
사회복지	50,924	16.1	50,712	18.7	58,556	21.8	56,806	19.3	66,555	20.6
보건	5,101	1.6	4,276	1.6	5,176	1.9	4,319	1.5	4,742	1.5
농림해양수산	67,732	21.4	65,643	24.2	58,008	21.6	63,914	21.7	72,354	22.4
산업·중소기업	14,458	4.6	7,450	2.8	5,833	2.1	8,013	2.7	7,806	2.4
수송 및 교통	26,738	8.5	14,611	5.4	17,843	6.6	15,437	5.2	14,140	4.4
국토·지역개발	38,536	12.2	30,155	11.1	28,705	10.7	38,918	13.2	39,548	12.2
과학기술	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
예비비	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
기타	37,985	12.0	37,784	13.9	39,421	14.7	43,341	14.7	46,303	14.3

- 서천군의 재정자립도는 2009년의 16.4%에서 2013년 13.5%로 하락하였음. 2011년 이후 하락하는 추세이며 군 평균의 18.2%를 크게 밑돌고 있음. 홍천, 진천, 금산, 태안, 부안, 신안, 의성 등 인구나 재정규모 등에서 비슷한 유사 군 자치단체의 평균치 17.6%에 비해서도 낮은 수준임

<그림 III-2> 서천군의 재정자립도 추이



<표 III-2> 서천군과 유사 군 자치단체의 재정자립도 비교

자치단체	자체수입 (A)	자치단체 예산규모 (B)	재정자립도 ((A/B×100))
소계	1,395,865	7,923,288	17.62%
강원홍천군	89,336	437,500	20.42%
충북진천군	87,046	292,887	29.72%
충북음성군	112,614	381,035	29.55%
충북단양군	49,969	264,025	18.93%
충남금산군	61,092	314,721	19.41%
충남서천군	47,827	353,260	13.54%
충남태안군	66,661	319,560	20.86%
전북부안군	42,219	394,484	10.7%
전남영광군	65,785	355,007	18.53%
전남완도군	57,568	377,153	15.26%
전남신안군	44,939	436,949	10.28%
경북의성군	54,230	426,800	12.71%
경남하동군	48,318	343,394	14.07%
경남함양군	62,541	345,904	18.08%
경남합천군	56,704	418,083	13.56%

자료 : 안전행정부 재정고의 통합공시

- 지방교부세를 반영한 재정자주도 역시 군 평균에 비하여 낮은 58.3%이며 2011년 이후 하락하는 추세임. 유사 자치단체 평균치 65.2%에 비해서도 낮은 수준임. 재정자립도가 14.07%로 서천군과 비슷한 하동군의 재정자주도가 서천군 보다 높은 65.14%인 바, 서천군의 지방교부세가 더 늘어날 여지가 있다는 것을 시사함

〈그림 III-3〉 서천군의 재정자주도 추이



〈표 III-3〉 서천군과 유사 군 자치단체의 재정자주도 비교

자치단체	자체수입 (A)	자주자원 (B)	자치단체 예산규모 (C)	재정자주도 (((A+B)/C)×100)
소계	1,395,865	3,771,807	7,923,288	65.22%
강원홍천군	89,336	240,246	437,500	75.33%
충북진천군	87,046	109,255	292,887	67.02%
충북음성군	112,614	142,235	381,035	66.88%
충북단양군	49,969	145,318	264,025	73.97%
충남금산군	61,092	154,173	314,721	68.4%
충남서천군	47,827	157,970	353,260	58.26%
충남태안군	66,661	156,253	319,560	69.76%
전북부안군	42,219	167,836	394,484	53.25%
전남무안군	63,795	162,504	345,494	65.5%
전남영광군	65,785	164,398	355,007	64.84%
전남완도군	57,568	176,769	377,153	62.13%
전남신안군	44,939	209,114	436,949	58.14%
경북의성군	54,230	252,505	426,800	71.87%
경남하동군	48,318	175,364	343,394	65.14%
경남함양군	62,541	153,471	345,904	62.45%
경남합천군	56,704	218,588	418,083	65.85%

자료 : 안전행정부 재정고의 통합공시

- 서천군의 지방채무는 2010년의 186억원이었으나 매년 감채노력을 추진한 결과 2013년에는 138억원으로 줄어들었음. 채무내역도 김가공특화단지 조성(24억원), 농어촌 폐기물 매립지개선(25억원), 살기좋은 지역 만들기(42억원), 중천 제2농공단지 조성(50억원) 등 지역발전 현안사업으로 양질의 채무구조를 보이고 있으며, 매년 발행한도액 범위에서 최소한의 채무발행이 이루어지고 있어 지방채의 순기능을 살리지 못하는 측면이 있음

〈표 III-4〉 서천군의 지방채무 추이

구 분	연 도 별				
	2009	2010	2011	2012	2013
채무현황(백만원)	15,280	18,670	14,020	16,930	13,840
지방채발행한도액(A)	13,500	16,700	14,000	12,000	6,900
발행액(B)	7,500	3,200	0	3,000	4,500
발행비율(B/A*100)	55.56	19.16	0	25.0	65.22

2. 서천군 재정지표 분석

가. 총괄

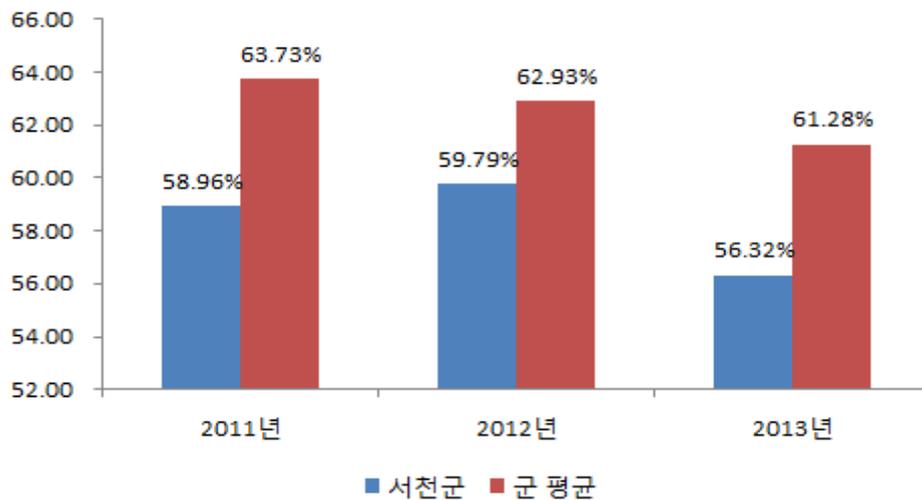
- 지방재정분석 기준으로 본 서천군의 재정포지션은 건전성, 효율성, 계획성 공히 악화되는 경향을 보이고 있음
- 구조적으로 세입기반이 취약하여 세입대비 자체세입 비율은 물론이고 자체세입 증가율 역시 낮아 재정포지션의 호전을 기대하기 어려운 실정임
- 건전성 분야에서는 지속적인 감채노력으로 채무잔액 자체는 줄어들었으나 2013년부터 BTL임대료가 지방채무에 포함되는 제도변경이 시행됨에 따라 관리채무비율, 관리채무상환비율, 부채비율 등 관련 지표에 부정적인 영향을 주었음
- 서천군 2개 BTL사업은 환경기초시설과 관련된 하수관거정비 및 하수도사업으로 국가 차원에서 장려한 민자투자사업에 해당함

나. 재정건전성

○ 경상수지비율

- 지방채무 규모가 절대적으로 적어 예산대비 채무비율도 3.4%에 불과함
- 이는 유사 군 자치단체의 평균 2.1%와 큰 차이가 없으며 예산규모에 비하여 채무액이 적어 재정건전성이 매우 우수하다고 볼 수 있으나 지역발전에 필요한 현안사업이 적기 추진하기 어려운 부정적 측면도 있음

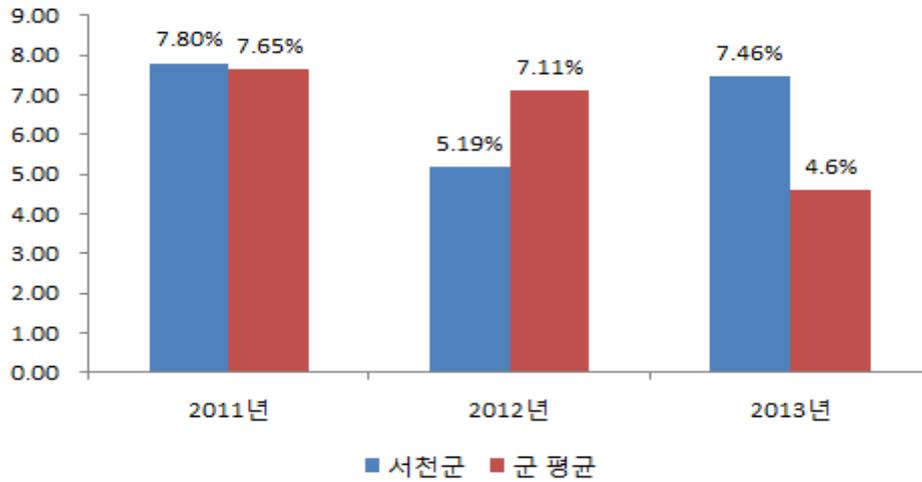
<그림 III-5> 서천군 경상수지비율 변화



○ 관리채무부담비율

- 2012년까지 BTL임대료를 제외한 지방채무잔액지수는 군 평균치와 비슷하거나 오히려 낮은 수준을 유지하였음
- 그러나 2013년 이후 BTL임대료 잔액이 포함된 관리채무부담 개념으로 개편됨에 따라 7.46%로 상승하였음
- 상대적으로 군 평균을 다소 상회하는 수치이긴 하나 일반적으로 위험구간으로 판단하는 25%를 크게 밑돌고 있어 서천군의 채무부담은 건전한 수준으로 판단됨
- 다만, BTL 임대료가 채무잔액, 혹은 상환액에 포함됨에 따라 관련 지표값에 대한 관리노력은 더 강화되어야 할 것임

<그림 III-6> 서천군 관리채무부담비율 변화

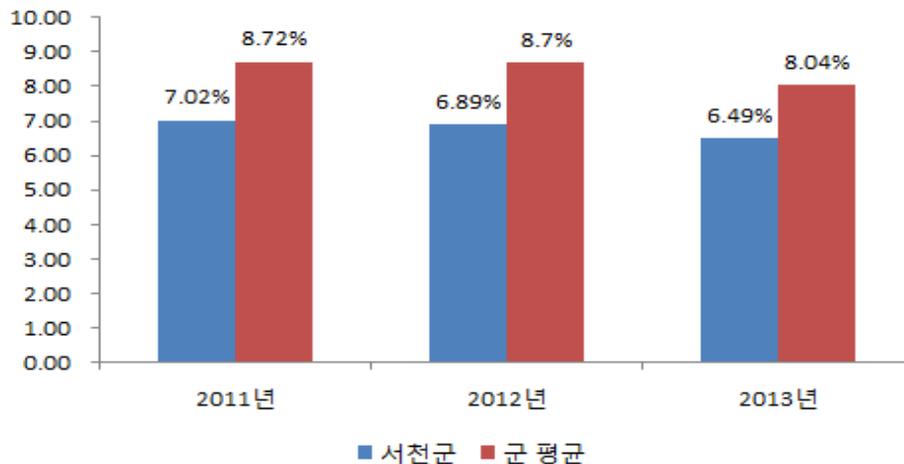


나. 재정효율성

○ 자체세입비율

- 세입에서 자체세입(지방세+세외수입) 비중을 나타내는 자체세입비율은 매년 하락하는 추세임
- 군 평균과 격차는 2011년 1.70%p에서 2013년 1.55%p로 다소 줄어들었지만 여전히 군 평균치를 하회하고 있어 서천군의 세입여건이 호전되었다고 볼 수 없음
- 전형적인 농어촌지역의 특성을 갖고 있어 지역경제 활성화를 통한 인구 유입이나 신규 세입원을 발굴하여야 추세 반전이 가능할 것으로 사료됨

<그림 III-7> 서천군 자체세입비율 변화



○ 인건비비율

- 2013년 결산 기준으로 서천군의 인건비는 421억원이며, 세출대비 13.03%에 달하고 있음
- 이는 유사 군 자치단체의 12.42% 보다 다소 높은 편으로 조직 및 인력의 효율적 관리를 통한 인건비 부담의 경감이 필요하다는 것을 시사함

<표 III-5> 서천군과 유사 군 자치단체의 인건비비율 비교

자치단체	공무원인건비 (A)	세출결산액 (B)	(단위 : 백만원) 공무원인건비비율 ((A/B×100))
소계	916,458	7,381,003	12.42%
강원홍천군	42,396	368,243	11.51%
충북괴산군	38,376	281,054	13.65%
충북음성군	40,842	340,854	11.98%
충북단양군	35,681	236,476	15.09%
충남금산군	39,896	302,976	13.17%
충남서천군	42,130	323,404	13.03%
충남태안군	42,411	304,997	13.91%
전북부안군	46,506	355,922	13.07%
전남무안군	40,339	301,648	13.37%
전남영광군	39,042	329,915	11.83%
전남완도군	46,305	358,072	12.93%
전남신안군	44,820	438,364	10.22%
경남창녕군	43,962	328,067	13.4%
경남고성군	41,019	317,436	12.92%
경남하동군	40,643	322,622	12.6%
경남함양군	37,944	322,095	11.78%
경남합천군	49,630	442,593	11.21%

○ 사회복지비율

- 사회복지비율은 20.58%이며 유사 군 자치단체 평균 16.06%를 크게 상회하고 있음
- 유사 자치단체 중에서 음성군을 제외하면 가장 높은 사회복지비율을 기록하고 있는 바, 기초노령연금 및 영유아복지비 등 신규 복지수요의 압박 뿐 아니라 높은 고령화율과 인구유출의 영향이 구조적인 요인으로 작용하고 있음

〈표 III-6〉 서천군과 유사 군 자치단체의 사회복지비비율 비교

자치단체	(단위 : 백만원)		
	사회복지분야 결산액 (A)	세출결산액 (B)	사회복지비비율 ((A/B×100))
소계	1,185,130	7,381,003	16.06%
강원홍천군	56,273	368,243	15.28%
충북괴산군	38,999	281,054	13.88%
충북음성군	84,045	340,854	24.66%
충북단양군	33,677	236,476	14.24%
충남금산군	58,007	302,976	19.15%
충남서천군	66,555	323,404	20.58%
충남태안군	47,725	304,997	15.65%
전북부안군	54,112	355,922	15.2%
전남무안군	57,895	301,648	19.19%
전남영광군	54,115	329,915	16.4%
전남완도군	53,299	358,072	14.89%
전남신안군	46,417	438,364	10.59%
경남창녕군	56,594	328,067	17.25%
경남고성군	56,394	317,436	17.77%
경남하동군	49,901	322,622	15.47%
경남함양군	47,271	322,095	14.68%
경남합천군	56,496	442,593	12.76%

다. 재정운영노력도

- 2012년 결산 실적으로 대상으로 한 2013년도 재정분석 결과에 따르면 서천군의 재정운영노력도는 군 자치단체 중 67위를 기록하여 부진하였음
- 자체세입에서 지방세징수율 제고 노력도, 경상세외수입 확충 노력도는 중상위권의 실적을 거둔 반면에 지방세체납액 축소 노력도 다소 미흡하였으며, 특히 세외수입체납액 축소 노력도는 상당히 저조하였음
- 세출 부분의 노력도는 군 평균과 비교할 때 대체로 미흡하였음. 인건비절감 노력도를 제외하면 지방의회경비, 업무추진비, 행사축제경비, 민간이전경비 등 주요 세출항목의 절감 노력도가 군 평균치를 밑돌고 있음. 특히, 행사축제경비와 민간이전경비 절감 노력도가 (-)값을 뿐 아니라 군 평균치를 하회하고 있어 절대적, 상대적 노력도 모두 저조하였음

〈표 III-7〉 서천군 재정운영노력도 실적(2012년 결산기준)

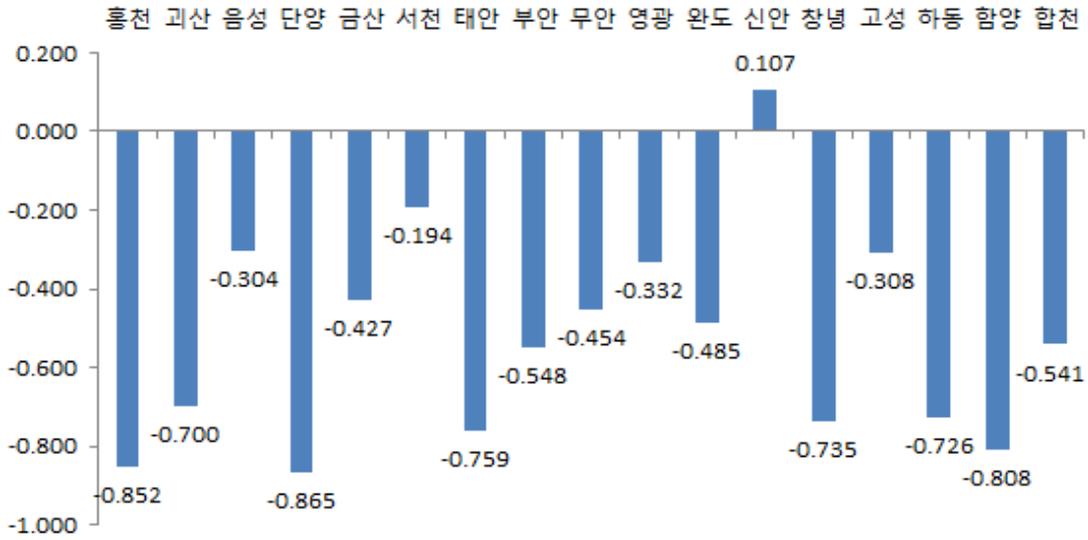
	서천군	전국평균	동종단체평균
지방세징수율 제고 노력도	1.0042	0.9963	0.9958
지방세체납액 축소 노력도	-0.0723	-0.3339	-0.3325
경상세외수입 확충 노력도	1.0303	1.0275	1.0689
세외수입체납액 축소 노력도	-1.5213	-0.0955	-0.1890
탄력세율 적용 노력도	0.9916	0.9981	0.9938
인건비 절감 노력도	0.0860	-0.0034	0.0230
지방의회경비 절감 노력도	0.0703	0.0851	0.1307
업무추진비 절감 노력도	0.0566	0.1931	0.0913
행사축제경비 절감 노력도	-0.2175	-0.0321	-0.0663
민간이전경비 절감 노력도	-0.0452	-0.0579	-0.0109

자료 : 서천군 재정공시

라. 재정압박도

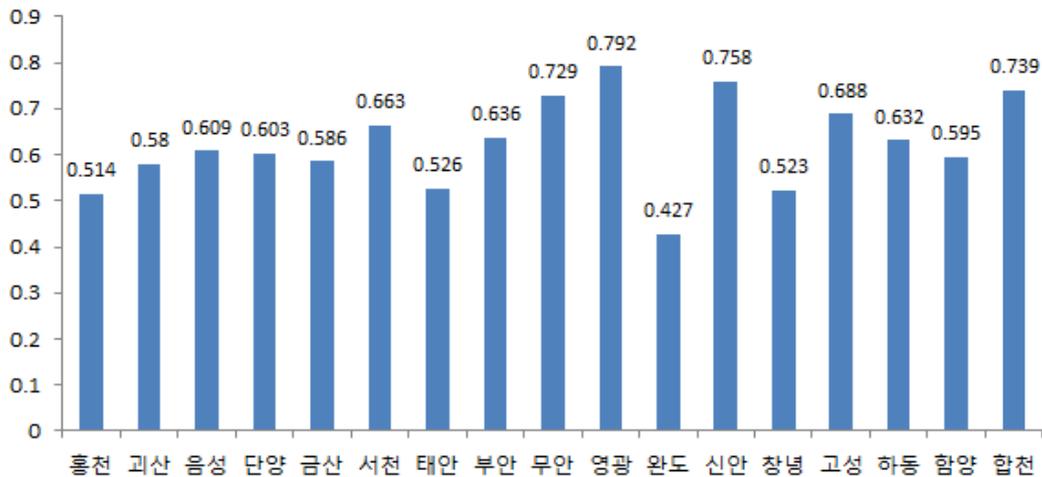
- 관리채무부담비율, 관리채무상환비비율, 경상수지비율, 사회복지비비율 4개 지표는 의무경비이면서 재정건전성 및 재정효율성을 대표함
- 이들 4개 재정지표를 종합한 재정압박지수(fiscal stress index)를 보면 서천군은 유사 자치단체와 비교할 때 재정압박 수준이 매우 높은 것으로 분석되었음
 - 각 지표의 평균과 표준편차를 이용하여 정규화 한 z-score로 환산하였으며, 4개 지표의 z-score 값을 단순평균한 수치가 재정압박지수임
 - 자치단체의 지표값이 군 평균치 보다 크면 z-score는 양의 값을 갖게 되며, 따라서 z-score가 양의 값을 갖거나 음의 값이라 해도 0에 가까울수록 재정압박도는 크다고 해석할 수 있음

<그림 III-8> 서천군 재정압박지수와 유사 자치단체 비교



- 재정압박도를 측정하는 지표로서 의무지출비율이 있음. 서천군의 의무지출은 세출의 66.3%로 군 평균 63.0%, 유사 자치단체 평균 62.3%를 상회하고 있어 재량지출의 여지가 적은 편임

<그림 III-9> 서천군 의무지출비율 유사 자치단체 비교



3. 요약 및 정책함의

- 각종 재정지표에 의하면 서천군의 재정관리·운영 역량은 개선되는 과정에 있으나 정부의 감세정책, 실물경기 침체, 노령화의 급속한 진전, 출생율 저하, 인구유출 등 통제범위를 벗어난 사회경제적 위험요인이 서천군의 재정환경을 위협하고 있음
- 먼저, 서천군의 재정건전성은 별다른 위험요인을 관찰할 수 없었음. 채무잔액도 재정규모에 비하면 적은 편이며 관리채무상환비율도 낮아 장·단기 유동성은 매우 양호한 편임
- 반면에 재정효율성은 지속적인 노력을 요구하고 있음. 인건비비율, 사회복지비율이 다소 높으며, 이로 인하여 재정압박도나 의무지출비율 등 재정운영의 경직성을 나타내는 지표값이 악화된 현상을 관찰할 수 있었음. 재정경직도, 재정압박 수준이 높다는 것은 지역발전이나 주민복리에 투입할 재량재원이 부족하다는 것을 뜻하며, 중앙정부가 획일적으로 요구하는 보조사업 중심의 재정운영이 불가피하여 재정부담은 증가하는 반면에 성과창출은 이에 미치지 못하는 현상이 반복될 소지가 크다는 것을 뜻하기도 함
- 재정운영노력 부문의 경우 지방세 및 세외수입 징수율은 비교적 양호한 수준을 유지하고 있으나 체납액이 과다하고 행사축제경비, 민간이전경비를 중심으로 한 세출사업 예산절감이 저조한 실적으로 기록하고 있음. 재정운영노력 관련 재정지표는 보통교부세 인센티브와 직결될 뿐만 아니라 실제 세출절감 시 여유재원을 보다 생산적인 투자사업에 투입할 수 있다는 점에서 실질적인 자주재원 확충 수단으로 접근해야 할 것임
- 지금까지 설명한 특징적 현상들은 세입확충을 위한 서천군의 대응이 국가 차원과 지역 차원에서 종합적이고 정합성을 유지할 필요가 있다는 것을 의미함. 다시 말해서 국가 정책과 제도를 개선하는 거시적 대응과 서천군 통제 내의 세입확충과 세출효율 개선을 통한 미시적 대응이 필요하며, 거시적·미시적 대응이 긴밀히 연계된 상태에서 전략적으로 추진되어야 한다는 것을 의미함

IV. 서천군 자주재원 확충을 위한 정책제언

1. 보통교부세

가. 법정율 인상

- 기획재정부는 2013년 9월 취득세율 인하에 따른 지방세수 보전, 지방소비세 확대, 중앙정부의 복지 분담율 확대 등으로 5조원 가량의 지방재정 확충효과가 기대된다고 발표한 바 있음

- 지방재정 건전화를 위한 기능 및 재정조정방안('13.9.24) -

	내역
지방세제 개편 (4.6조원)	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 지방소비세를 2015년까지 내국세의 11%로 확대 : 2.4조원 ▫ 지방소득세 과세체계 개편(국세와 과표 공유) : 1.1조원 ▫ 지방소비세 및 지방소득세 신장성 효과 : 1.1조원
보조사업 확대 (1.5조원)	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 보육 보조율 10%p 인상 : 0.8조원 ▫ 분권교부세사업(장애인·정신·양로시설 운영) 국고 환원 : 0.6조원 ▫ 2014년 한시 예비비 : 1.2조원
기능조정 (△ 1.1조원)	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 지역밀착형 경제분야 국고보조사업 지방이양 : 1.2조원 ▫ 광특회계(현재 지역발전특별회계) 내 사회발전계정 신설

- 그러나 지방세제 개편은 취득세율 인하에 따른 손실분 보전책에 불과하며 보조사업 확대도 급증하는 복지재정수요를 따라잡기 어렵고, 분권교부세 3개사업을 지역발전특별회계 내 사회발전계정으로 환원 시 또다른 재정통제 수단으로 전략할 우려가 높다는 비판을 받고 있음
- 보통교부세는 일차적으로 부족재원에 대한 보장기능, 이차적으로 지역간 재정격차 완화에 목적을 두고 운영하여 왔으나 최근 5년간 재원보장율이 평균 87.7%에 그치고 있음. 여기에 더하여 분권교부세의 보통교부세 편입 시 복지재정수요 급증으로 재원보장기능이 더 약화될 가능성이 높음

- 보통교부세 재정부족분 보전율 -

	'99	'00	'04	'05	'06	'08	'10	'12	'13	'14
재정부족 보전율	78.1%	92.5%	78.8%	86.2%	85.8%	89.1%	82.4%	92.5%	89.0%	87.3%
법정교부율	13.27%	15.0%		19.13%	19.24%					

- 보통교부세가 재원보장기능은 물론 재정형평기능도 포괄하기 위해서는 무엇보다 법정교부율 인상을 통한 재원규모 확대가 우선적으로 검토되어야 함. 원론적으로 재원보장기능이 100% 충족되어야 한다고 볼 때 적정 법정율은 현행 19.24%에서 21.36%으로 추산되며, 이 경우 지방교부세는 3조 8,165억원이 확충된 38조 3,756억원으로 예상됨

- 보통교부세 확충규모 추계('14년 예산기준) -

지방교부세 총액	재정부족 보전률(5년 평균)	재정부족 적정 보전률	확충 규모
345,591억원	87.7%	100%	$345,591 \times (1 - 0.877) = 38,165$

나. 재정운영노력도 개선

- 서천군의 재정운영노력도는 군 자치단체 중 67위를 기록하여 부진하였을 뿐만 아니라 악화되는 재정여건을 고려하면 보통교부세 확충을 위한 다각적인 노력이 경주되어야 할 것임
- 이와 관련하여 인센티브 항목과 직결되는 지방재정분석의 재정운영노력도 지표에 대한 상시적, 체계적 관리가 요망됨. 특히, 군 평균치를 밑도는 지방세 및 세외수입 체납분에 대한 징수노력이 강화되어야 함. 징수율 제고 등을 포함하여 자체세입 확충을 위해서는 기동반 운영 등 일반적인 징세행정 이외에 세무직 사기고취에 필요한 인사·조직 운영의 혁신적 발상도 검토할 필요가 있음
 - 세무직 승진기회 확대, 타부서 순환근무 활성화, 세외수입 징수조직 신설 등으로 직무만족도 개선을 통한 자체세입 확충을 도모함
 - 이 중에서 세외수입 징수조직 신설은 현행 체제에서도 쉽게 적용 가능한 대안으로 교통, 환경, 위생, 건축, 도시계획 등 행정행위에 수반되는 과태료, 과징금, 부담금 부과징수 업무를 세무공무원이 사업부서에서 수행하거나 별도의 전담 조직을 설치하여 통합 부과징수체제로 개편할 수 있음
- 재정운영노력도 세출분야는 신규인력 억제, 지방의회비 및 업무추진비 절감노력을 경주함. 민간이전경비는 상당수가 행사축제와 관련되는 현실을 고려하여 유사중복 행사축제사업을 대폭 정비하며, 민간경상보조·민간행

사보조·사회복지보조 전반에 대한 재정평가사업을 추진하는 방안도 검토할 수 있음. 동 평가단은 학계 및 연구기관 소속의 외부전문가로 구성하며 일몰제 원칙하에 성과평가 후 세출구조조정을 실시함

2. 법정외세 도입

- 법정외세는 지방자치단체가 법정의 세목 이외에 조례로 설치하여 과세하는 세목으로 헌법 제59조의 조세법률주의와 법률유보원칙을 위반하기 때문에 인정할 수 없다는 것이 다수설로 제기되어 왔음. 그러나 헌법 제117조가 규정한 자치입법권에 지방자치단체의 과세권도 포함된다는 주장도 최근에는 설득력을 얻고 있음
- 법정외세에 대한 다수설과 소수설의 중간 지대에서 절충안으로 조례로 설치 가능한 세목을 열거하거나 법적 근거를 추가하는 방안도 생각해 볼 수 있음. 현실적으로 자치단체별로 지역 고유의 특성이 내재된 향토자원이 존재한다고 볼 때, 그리고 복지를 비롯한 삶의 질 개선에 필요한 행정수요가 상존한다는 점에서 지방세로 대응할 수 있는 제도적 장치는 필요한 시점임
- 법정외세 대상은 온천, 전력, 물류, 문화, 관광 등과 관련된 시설물이나 이용객이며 가능한 지역특색이 강한 향토자원이라면 자치단체가 조례 제정으로 과세할 수 있도록 함

3. 화력발전분 지역자원시설세 세율인상

- 법정외세 도입이 단기적으로 어렵다면 지역자원시설세 활용방안을 검토할 수 있는 바, 화력발전분 지역자원시설세의 세율인상을 위한 제도개선책이 마련될 필요가 있음
- 현행 화력발전분 지역자원시설세는 발전시설용량이 시간당 1만KW 이상인 화력발전소에 대하여 hKW당 0.15원의 세율로 부과됨. 현재 11개 시·도에 화력발전소가 가동 중이며 충남도 내에는 보령, 당진, 서천, 태안 4개 시·군 소재 화력발전소를 대상으로 166억원의 지역자원시설세를 부과할 수 있음

- 서천군의 경우 중부발전이 운영하는 2,648Gwh 규모의 화력발전소가 있으며 도 35%, 시군 65% 안분에 따라 257백만원의 지역발전시설세를 부과할 수 있음

- 화력발전분 지역지원시설세 추계치('14년) -

(단위: Gwh, 백만원)

구분	회사	발전량	세율(원)	총세액	도	시군
합 계		110,478		16,568	5,566	9,989
보령시	중부발전	31,048	0.15	4,657	1,397	2,247
당진시	동서발전 등	43,699	0.15	6,554	2,294	4,260
서천군	중부발전	2,648	0.15	395	138	257
태안군	서부발전	33,083	0.15	4,962	1,737	3,225

- 화력발전분 지역지원시설세는 원자력, 수력 등과 비교할 때 다음과 같은 사유로 형평성 측면에서 문제가 있다는 지적을 받아 왔음
 - (과세시기) 수력발전은 '92년, 원자력은 '06년부터 과세하였으나 화력발전은 '14년부터 과세
 - (세율) 원자력은 kWh당 0.5원인데 비해 화력발전은 0.15원
 - (교부세) 원자력은 보통교부세 산정 시 기준재정수입에 포함되지 않으나 화력은 세입의 80%를 반영하여 결과적으로 교부액 감소

- 발전별 지역지원시설세 규모('12년) -

(단위: Gwh, 백만원)

구분	합계	수력	원자력	화력
발전량	485,949	7,652	150,327	327,970
표준세율		10m ³ 당 2원	kWh당 0.5원	kWh당 0.15원
세수규모	1,399	153	754	492(추계)

- 최근 정부는 화력발전분은 배제하고, 수력(10m²당 2원 → 3원), 원자력(kWh당 0.5원 → 0.75원) 세율인상을 논의하고 있어 과세대상간 세율 불공평은 더 심화될 것으로 예상됨
- 정부는 한수원 적자로 화력발전분 세율인상을 반대하고 있으나 화력발전은 원자력 및 수력과 비교하여 CO₂ 배출량, 황산화물, 미세먼지 등 다량

의 오염물질이 다량으로 발생하며, 따라서 오염자 부담원칙과 원자력 및 수력과 형평성 유지 차원에서 화력발전분에 대한 지역자원시설세 세율인상이 시급한 실정임

- 화력발전분 지역자원시설세 세율인상은 원자력과 형평성 유지를 위하여 kWh당 0.15원에서 0.75원으로 함
- 이를 위하여 지방세법 제146조(과세표준과 세율) 제4항에서 “표준세율 50% 범위에서 가감할 수 있으나, 원자력발전과 화력발전의 표준세율은 적용 배제” 한 단서조항을 삭제함

- 화력발전분 지역자원시설세 세율인상을 위한 법령개정(안) -

현 행	개 정 안
제146조(과세표준과 세율) ① (생 략) 1.~5. (생 략) 6. ----- <u>0.15원</u>	제146조(과세표준과 세율) ① (현행과 같음) 1.~5. (현행과 같음) 6. ----- <u>0.75원</u>
② ~ ③ (생 략) ④ ----- ----- -----	② ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- ----- -----
----- <u>다만, 제1항제5호 및 제6호는 세율을 가감할 수 없다.</u>	----- . (단서조항 삭제)

