

## 충남논단 3

# 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성

박광배 | 충남발전연구원 연구원

## I. 서론

점진적인 지방자치의 발전은 지방분권의 실현을 통한 행정의 자율성 및 책임성 구현으로 나타나게 된다. 지방분권은 지역이 자기부담과 선택에 의해 행정의 역할과 규모를 결정하는 것이며, 이에 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인가에 대한 문제와 직결된다고 할 수 있다. 따라서 확고한 지방재정 기반이 필수적인 요소가 된다.

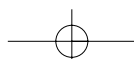
그러나 현재 지방재정의 현황은 지방분권 추진 과정에서 요구되는 수준과 많은 괴리를 보이고 있는 상황이며, 주민이 요구하는 행정서비스 수준 공급과 지방자치단체가 담당하는 업무와 비교할 때도 지방재정의 역할이 매우 제한적인 실정이다. 이에 따라 재정자립도 제고를 비롯한 지방재정의 안정적인 운용이 이루어질 수 있는 기반이 조성되는 것이 시급한 과제가 되고 있다.

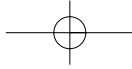
지방재정 확충을 위한 대안이 다양하게 논의되

고 있다. 지방세수 확충을 위한 노력으로 지방세 신세원 발굴 및 국세 세원의 지방세 이양 등이 대표적으로 논의되고 있는 내용들이다. 특히 지역에 부존하고 있는 자원 및 기피시설 또는 혐오시설을 지방세원으로 편입하는 신세원 발굴은 이론적, 현실적인 측면에서 지방세수 확충을 위한 실효적인 대안이 되고 있다.

지방세 신세원으로 논의되고 있는 대표적인 자원은 관광자원, 오염배출시설, 온천시설 등이라고 할 수 있다. 이러한 대상자원들 중 충남에는 화력발전소가 다수 입지하고 있다. 화력발전소는 제도적인 측면에서 지역의 발전을 저해하는 요인이 되며, 환경적인 측면에서도 지역에 부정적인 영향을 미치는 시설이라고 할 수 있다.

충남에 다수 입지하는 화력발전시설을 지방세 과세대상으로 고려하는 것은 이론적인 측면에서 뿐만 아니라 현실적인 측면에서도 필요성이 인정된다. 따라서 이하에서는 화력발전에 대한 지방세 과세의 필요성 및 논거, 그리고 지방세 과세가





이루어지기 위해서 해결되어야 할 과제 등에 대하여 검토한다. 이와 함께 화력발전에 대한 과세가 성사될 경우 현행 지방세체제에서 이를 수용할 수 있는 세목이라고 할 수 있는 지역개발세의 특성과 현황에 대해서도 살펴본다.

## II. 충남의 지방세 현황 및 지역개발세의 특성

### 1. 충남의 지방세 현황

지방세는 지방자치단체가 재정수요에 충당하기 위하여 지방자치단체의 과세권에 기초하여 관할구역 내의 주민, 재산, 또는 수익, 기타 특정 행위에 대하여 특정한 개별적 보상 없이 강제적으로 부과·징수하고 있다.<sup>1)</sup>

지방자치단체는 관할 지역에 공공서비스와 지방공공재를 공급하는 본연의 임무가 있다. 지방

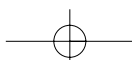
자치단체가 기본적인 임무를 수행하는데 필요한 재원을 조달하는 가장 중요한 세입이 지방세 수입이라고 할 수 있다.

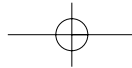
현행 지방세체제는 16개 세목으로 이루어져 있다. 이 가운데 도세는 보통세 4개 세목, 목적세 3개 세목으로 이루어져 있다.<sup>2)</sup> 지방세목 중 세수의 비중이 큰 상위 5개 세목은 등록세, 취득세, 주민세, 지방교육세, 재산세 등이다. 주민세와 재산세를 제외한 3개 세목은 광역자치단체인 도세에 해당한다. 등록세, 취득세, 주민세가 지방세수에서 차지하는 비중은 49.3%이다. 광역자치단체는 세목의 수는 적지만, 세수가 큰 세목을 보유하고 있다.

2005년 세입예산 기준 전국의 지방세수 규모는 약 33조 6,954억원 규모이다. 2005년의 이와 같은 규모는 전년도 세입예산과 비교할 때 증가가 이루어지지 못한 수준이라고 할 수 있다. 지방세수 세입예산이 증가하지 못하는 요인은 지방세수가 갖는 낮은 세수 신장성 때문이라고 할 수 있다. 즉 소득 및 소비의 증가에 비례하여 세수가 증대되지 못하는 구조로 이루어져 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

1) 부과: 지방자치단체가 수입하여야 할 모든 세입을 조사·결정하여 납세의무를 확정하는 행위이다. 징수는 확정된 세액을 납부할 자에게 통지하는 행위(독촉, 체납처분 등 포함)이다. 수납은 징수통지에 의해 납부하는 것을 수령하는 행위이다.

2) 서울특별시와 6개 광역시의 경우 기초지방자치단체인 자치구가 존재하며 이에 따라 지방세를 광역시세와 자치구세로 분류할 경우 광역시세 13개 세목과 자치구세 3개 세목으로 분류할 수 있다. 광역시 중 대구, 인천 등과 같이 기초자치단체인 군이 존재하는 광역시는 시·군세와 자치구세가 광역시세와 혼재되어 있다.





## 충남논단 3

〈표 1〉 2005년 기준 지방세 규모

(단위 : 백만원)

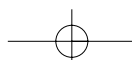
| 세목별  |       | 2004세입예산<br>(A) | 2005세입예산<br>(B) | 2005세입추계<br>(C) | 비 고   |          |
|------|-------|-----------------|-----------------|-----------------|-------|----------|
|      |       |                 |                 |                 | B/A   | C-B      |
| 합계   |       | 33,333,548      | 33,695,361      | 33,318,213      | 101.1 | -377,148 |
| 도세   | 취득세   | 5,207,526       | 5,198,558       | 5,502,352       | 99.8  | 303,794  |
|      | 등록세   | 7,080,025       | 6,654,423       | 6,157,948       | 94.0  | -496,475 |
|      | 면허세   | 65,557          | 70,635          | 70,806          | 107.7 | 171      |
|      | 레저세   | 847,533         | 803,008         | 803,008         | 94.7  | 0        |
|      | 공동시설세 | 442,276         | 508,094         | 496,610         | 114.9 | -11,484  |
|      | 지역개발세 | 105,954         | 111,956         | 111,992         | 105.7 | 36       |
|      | 지방교육세 | 3,840,445       | 3,864,046       | 3,849,681       | 100.6 | -14,365  |
| 시군세  | 주민세   | 4,750,823       | 4,788,777       | 4,827,886       | 100.8 | 39,109   |
|      | 재산세   | 2,860,948       | 3,175,704       | 2,861,465       | 111.0 | -314,239 |
|      | 자동차세  | 1,805,307       | 1,930,154       | 1,904,298       | 106.9 | -25,856  |
|      | 주행세   | 1,701,207       | 1,789,424       | 1,833,502       | 105.2 | 44,078   |
|      | 농업소득세 | 4,439           | 1,808           | 0               | 40.7  | -1,808   |
|      | 담배소비세 | 2,369,415       | 2,416,487       | 2,461,069       | 102.0 | 44,582   |
|      | 도축세   | 43,967          | 45,787          | 45,614          | 104.1 | -173     |
|      | 도시계획세 | 1,044,496       | 1,243,025       | 1,290,505       | 119.0 | 47,480   |
|      | 사업소세  | 529,464         | 531,005         | 533,827         | 100.3 | 2,822    |
| 과년도세 |       | 634,137         | 562,470         | 567,650         | 88.7  | 5,180    |

주 : 합계에 과년도세는 제외되어 있음. / 자료 : 한국지방세연구회, 세외수입실무, 2006.

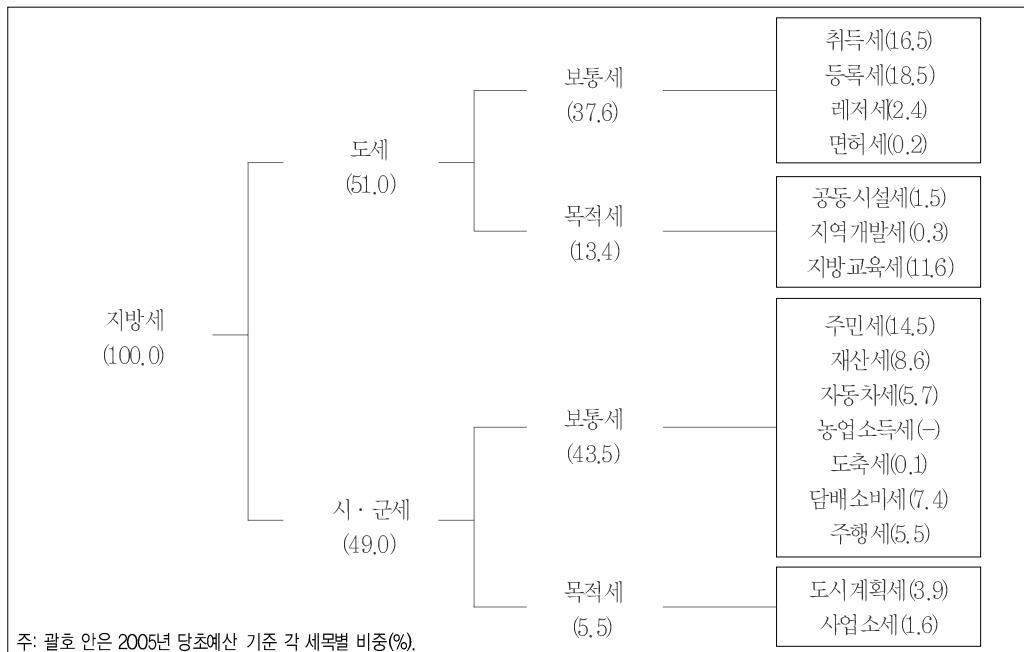
2005년 당초예산 기준 충남의 지방세수 비중에서는 도세가 51.0%를 차지하여 시군세수에 비해 큰 것으로 나타나고 있다. 도세에서 차지하는 보통세의 비중은 37.6%, 목적세 비중은 13.4%로 나타났다. 도세 보통세와 목적세 비중을 시군세와 비교할 경우 도세는 목적세의 비중이 시군세에 비해 높은 것으로 나타났다. 이러한 상황을 고려할 경우 도세는 보통세와 목적세가 조화를 이루고 있는 반면 시군세는 보통세 위주의 체계인 것으로 나타난다. 그러나 지방교육세는 지방자치

단체가 사용하는 재원이라고 할 수 없다. 이에 따라 실질적인 측면에서는 도세와 시군세 모두 보통세의 비중이 월등하다고 할 수 있다.

충남의 지방세수에서 차지하는 비중이 큰 상위 5개 세목은 등록세, 취득세, 주민세, 지방교육세, 재산세 등이다. 전국 지방세수와 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 충남의 지방세수를 전국과 비교하면 취득세의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 도세가 지방세수에서 차지하는 비중은 충남과 전국 모두 약 51% 수준인 것으로 나타났다.



## 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성



〈그림 1〉 현행 지방세 체계 및 충남의 지방세수

## 2. 지역개발세의 특성 및 현황

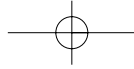
## 1) 지역개발세의 특성

지역개발세<sup>3)</sup>는 지방세 분류에 의할 경우 도세 목적세<sup>4)</sup>에 해당한다. 지방세법 제258조에서는 "

지역개발세를 부과할 지역과 부과징수에 관하여 필요한 사항은 도 조례가 정하는 바에 의한다."라고 규정하고 있다. 이렇게 지역개발세는 조세법률주의를 채택하고 있는 현행 조세체계에서 상대적으로 지방자치단체의 자율성이 큰 세목이라고 할 수 있다.

3) 지역에 부존하는 자원에 대한 세원화를 위해서는 지방세법에 세목의 설치근거만 정하고 지방자치단체의 조례로 세목과 세율을 정하는 것이 바람직하다. 그러나 현행 법제도에서 조세에 관한 사항은 조세법률주의를 취하고 있기 때문에 법정외세목의 설치 여지가 없다. 이에 따라 법정세로 정하되 임의세에 해당하는 목적세로 정하여 조세종목과 세율은 지방세법에서 정하고, 과세대상지역 및 부과징수방법 등 과세에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였다.

4) 법정세는 의무세와 임의세로 구분되기도 한다. 의무세는 일반적으로 보통세로, 특별한 사정이 없는 한 지방자치단체가 반드시 과세하여야 한다. 그러나 지역개발세처럼 과세대상지역, 부과징수방법 등을 조례로 정하는 입장에서는 의무세로 정하기 곤란하기 때문에 과세가 강제되지 아니하고 조례로 과세대상지역과 부과징수방법을 정하여 과세하는 임의세인 목적세로 지역개발세가 신설되었다.



## 충남논단 3

지역개발세는 목적세로서 보통세와는 다른 특성을 갖고 있다. 지역개발세의 특성이라고 할 수 있는 것은 세율이 지역에 한정되어 있다는 것, 천연자원을 이용하여 이익을 받는 수혜자에 대한 지역적 보상차원의 조세라는 것, 지방자치단체에게 과세 자주권이 인정된다는 것 등을 들 수 있다.

지역개발세로 징수된 세액은 지역균형개발, 수질개선, 수자원 보호 등에 소요되는 재원에 사용

하도록 용도가 지정되어 있다. 지역개발세는 지방세법에서 명시하고 있는 목적을 위한 재원 조달을 위해서 1992년 1월 1일부터 과세되고 있으며, 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 등에 부과되고 있다. 2006년 1월부터는 원자력발전을 지역개발세 세원으로 포함하여 과세가 이루어지고 있다.

〈표 2〉 지역개발세의 과세표준 및 표준세율체계

| 과세 대상 | 과세 표준 | 표준세율                      |
|-------|-------|---------------------------|
| 발전용수  | 발전용수  | 10m <sup>3</sup> 당 2원     |
| 지하수   | 지하수   | 1m <sup>3</sup> 당 20~200원 |
| 지하자원  | 지하자원  | 0.2%                      |
| 컨테이너  | 컨테이너  | TEU당 15,000원              |
| 원자력발전 | 원자력발전 | kwh당 0.5원                 |

자료 : 홍기용, 지방세법, 세학사, 2000을 수정.

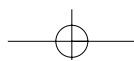
현재 컨테이너에 대한 지역개발세<sup>5)</sup>는 부산광역시에서만 부과·징수하고 있으며, 20피트 컨테이너(1 TEU)에 2만원, 40피트 컨테이너에 4만원을 부과하고 있다. 컨테이너에 대한 지역개발세 부과는 1992년부터 2001년까지 10년간 한시적으로 부과하는 것으로 되어있었다. 그러나 부산광역시는 기한을 5년 연장하여 2006년까지 과세하는 것

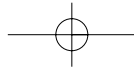
로 되어 있다. 광양시와 인천광역시는 각각 1997년과 2001년부터 부과하기로 예정했던 컨테이너에 대한 지역개발세 과세를 실시하지 않고 있다.

### 2) 지역개발세 현황

전국의 지역개발세 세수는 2004년 기준으로 약

5) 컨테이너에 대한 지역개발세 부과는 항만배후도로의 확충 등 물류인프라의 구축에 사용됨으로써 도로체증을 완화하여 물류비를 절감시키는 효과가 있다는 측면에서 당위성이 인정되고 있다. 그러나 컨테이너에 대한 지역개발세 부과는 부산항의 가격경쟁력을 저해하는 요인으로 작용하는 부정적인 측면도 있다.





## 화력발전예 대한 지역개발세 과세의 필요성

〈표 3〉 전국의 지역개발세 추이(2000~2004)

(단위 : 백만원, %)

|      | 지방세 총계     | 지역개발세   |     |      |
|------|------------|---------|-----|------|
|      |            | 금액      | 구성비 | 신장률  |
| 2000 | 20,600,603 | 88,893  | 0.4 | 16.9 |
| 2001 | 26,664,879 | 86,070  | 0.3 | -3.2 |
| 2002 | 31,525,744 | 95,145  | 0.3 | 10.5 |
| 2003 | 33,132,943 | 103,382 | 0.3 | 8.7  |
| 2004 | 34,201,705 | 110,197 | 0.3 | 6.6  |

주 : 1. 구성비는 지방세 총계에서 차지하는 비율. 2. 신장률은 전년대비 신장률.

자료 : 행정자치부(www.mogaha.go.kr)

1,100억원 규모이다. 지역개발세 세수는 2000년 이후에는 2001년을 제외하고 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 지방세수 총계에서 지역개발세가 차지하는 비중은 약 0.3%이며, 이러한 구성비 수준은 2000년 이후 지속되고 있는 것으로 나타났다.

지역개발세 세수가 가장 많은 지방자치단체는 부산광역시이다. 부산광역시의 경우 지역개발세 세수의 거의 대부분을 컨테이너에 대한 과세에서 얻고 있는 것으로 나타났다. 부산광역시 지역개발세에서 컨테이너가 차지하는 비율은 약 95% 수준이다.

특별·광역시를 제외한 광역자치단체에서 지역개발세수가 가장 많은 지역은 강원도인 것으로 나타났다. 2004년 기준 도세 지역개발세 총계에서

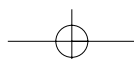
강원도가 차지하는 비중은 30.9%이다. 강원도의 지역개발세수는 발전용수에 대한 과세가 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.<sup>6)</sup>

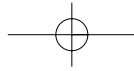
지역개발세는 다른 지방세목과 달리 수도권과 비수도권 구분에 의한 세수격차가 발생하지 않는 세목이다. 지역개발세의 경우 과세대상이 되는 자원의 부존에 따라 세수의 차이가 발생하고 있다. 따라서 지역개발세 과세대상의 확충은 지방세 세원의 불균등한 편재에서 발생하는 문제를 보완하는 세목으로 활용될 수 있을 것이다.

### 3) 충남의 지역개발세 현황

2004년 기준으로 충남의 지역개발세수가 광역자치단체 도세에서 차지하는 비중은 약 2.6% 수

6) 강원도의 경우 2005년 지역개발세 부과액을 기준으로 할 때 발전용수가 차지하는 비중이 약 60%로 나타났다. 이외에도 지하수, 온천수, 지하자원 등에 대한 과세를 통해서 약 40%의 지역개발세가 징수되고 있다.





## 충남논단 3

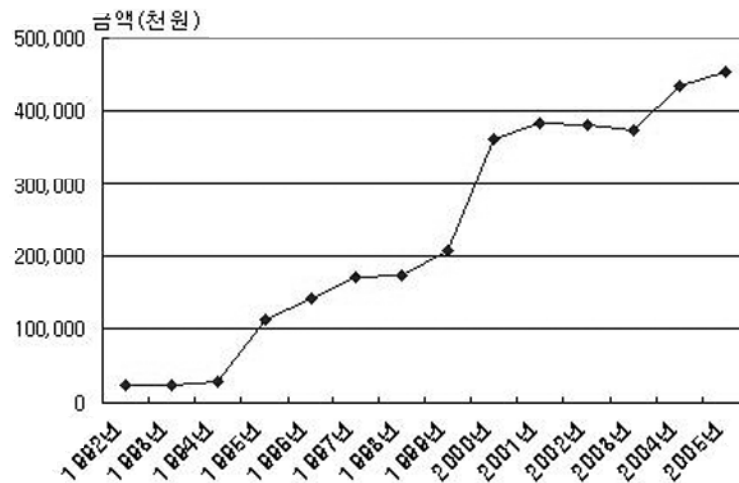
준이다. 충남의 이와 같은 지역개발세수 수준은 경기도의 10.4%에 불과한 규모이며, 강원도의 8.4%수준이다.

지역개발세 과세가 이루어진 1992년 이후 충남의 지역개발세수는 지속적인 세수 증가가 이루어진 것으로 나타났다. 특히 2000년의 지역개발세수 증대는 상대적으로 컸던 것으로 나타났다. 2000년 이후에는 안정적인 수준을 유지하였으나, 2004년과 2005년에는 다시 과거의 증가추세를 유지하고 있다.

지역개발세는 세목의 목적에 나타나 있는 것처럼 지역균형개발 등을 지원하기 위한 재원으로 사용되도록 정해져 있다. 지역개발세의 이러한 성격

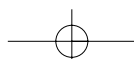
은 향후 세수증대 및 지역개발세 역할의 확대가 필요한 것으로 판단된다.

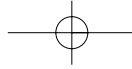
충남의 지역개발세 추이를 가장 잘 설명하는 것은 과거추세를 기초로 한 진도비모형이라고 할 수 있다. 진도비로 충남의 지역개발세수를 추계한 결과에 의하면 추계된 2005년 지역개발세수와 실제 징수된 지역개발세수의 차이는 약 170만원 수준인 것으로 나타난다. 추계된 지역개발세수가 실제 징수액에 비해 많게 나타나고 있다. 이러한 추계 방법으로 2010년까지 충남의 지역개발세 세수를 추계하면 2010년 약 6억 4,233만원이 될 것으로 예상된다.<sup>7)</sup>



〈그림 2〉 충남의 지역개발세 징수액 추이

7) 지역개발세 추계규모는 2010년까지 현재와 같은 상황이 지속되는 것을 가정하고 있다. 따라서 지역개발세 세원의 확대, 세율 인상 등의 요인이 발생하지 않는 것을 전제로 한 추계결과이다.





## 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성

〈표 4〉 지역개발세수 추계결과

(단위 : 천원)

|                     | 탄성치 1모형 <sup>3)</sup> | 탄성치 2모형 <sup>4)</sup> | 진도비 모형  | 조정진도비 모형 |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|---------|----------|
| 2004년 <sup>1)</sup> | 433,205               | 433,205               | 433,205 | 433,205  |
| 2005년 <sup>2)</sup> | 450,871               | 450,871               | 450,871 | 450,871  |
| 2005년               | 486,013               | 492,716               | 452,584 | 469,299  |
| 2006년               | 545,258               | 560,403               | 480,535 | 512,394  |
| 2007년               | 611,725               | 637,388               | 523,223 | 566,383  |
| 2008년               | 686,294               | 724,949               | 557,289 | 619,342  |
| 2009년               | 769,953               | 824,539               | 597,358 | 679,357  |
| 2010년               | 863,810               | 937,810               | 642,328 | 746,335  |

주 : 1. 2004년 결산기준 징수액

2. 2005년 결산기준 징수액

3. 2005년부터 2010년까지 매년 5% 경제성장 가정

4. 2005년부터 2010년까지 매년 6.9% GRDP 성장 가정

### Ⅲ. 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 타당성

#### 1. 화력발전에 대한 지방세 과세의 타당성

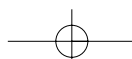
##### 1) 이론적인 근거

화력발전은 대기오염을 유발하는 대표적인 시설이다. 대기오염은 피해의 범위가 광범위하게 발생하는 것이 일반적이다. 화력발전시설이 입지

하는 지역의 경우 화력발전시설이 입지하고 있는 해당지역이 가장 직접적인 대기오염의 피해를 받게 된다. 그러나 이러한 피해는 화력발전시설이 입지하는 해당지역 이외에도 인근 지역을 포함한 많은 지역이 오염의 영향을 받는다고 할 수 있다. 이와 같은 오염이나 공해문제는 외부불경제<sup>8)</sup>의 대표적인 사례가 된다.

외부(불)경제는 사회적인 한계비용과 개인적인 한계비용에 괴리로 인하여 발생한다. 이러한 괴리는 비효율성을 야기하며, 외부불경제의 경우 사회적인 적정수준보다 많은 오염을 배출하는 것

8) 외부성(externalities) 혹은 외부경제(external effect)는 어떤 경제활동 혹은 경제현상이 시장의 테두리 밖에서 일어나고 있다는 의미이다. 외부경제의 보다 엄밀한 정의는 어떤 행위가 제3자에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다 주면서 이에 대한 대가를 받지도 지불하지도 않을 때 외부경제가 창출되었다고 한다.







## 충남논단 3

이 일반적인 현상이다. 따라서 외부(불)경제를 내부화하는 방안이 제시되고 있는데, 내부화방안에는 직접적인 방법과 간접적인 방법이 있다. 간접적인 내부화방법의 대표적인 수단이 조세를 부과하는 방법이다.<sup>9)</sup> 즉 외부불경제를 내부화하는 실효적인 방안으로 교정세의 성격을 갖는 조세를 부과하는 것이다. 교정세는 이론적으로는 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차이만큼 부과하는 것이 타당하다. 그러나 현실에서는 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차이를 측정하는 것은 어렵다. 따라서 일반적으로 공해물질 배출자의 생산단위당 일정액의 세금을 부과하는 것이 현실적인 대안이 되고 있다.

현재 석탄에 의한 화력발전에서 논의되고 있는 kwh당 2원 또는 0.5원이 교정세로서 화력발전에서 발생하는 외부불경제를 내부화하는 수준인

가에 대해서는 논의가 있어야 할 것이다. 그러나 전력을 생산하는 다른 수단인 원자력발전에 kwh당 0.5원의 과세가 이루어지고 있고, 원자력 발전에 대한 논의과정에서 kwh당 4원의 부과가 적정하다는 의견이 제시되기도 하였다. 이러한 상황을 고려하면 화력발전에 대한 지역개발세 논의과정에서 이루어지고 있는 kwh당 2원 또는 0.5원의 과세도 타당성이 인정되는 범위라고 할 수 있다.

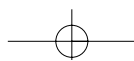
화력발전과정에서 발생하는 대기오염의 주요 성분인 이산화탄소의 경우 석탄에서 가장 많이 발생하는 것으로 나타나고 있다. 석탄에 의한 화력발전이 대기오염을 가장 많이 발생시키는 것으로 생각할 수 있다. 이러한 현실적인 상황도 외부 불경제를 내부화하는 수단으로서 과세의 필요성에 대한 이론적인 근거가 된다고 할 수 있다.

〈표 5〉 발전원별 전체 에너지사슬에서의 이산화탄소 배출계수 현황

|      | 석탄    | 석유  | 천연가스  | 수력  | 원자력 | 풍력 | 태양광 | 바이오매스 |
|------|-------|-----|-------|-----|-----|----|-----|-------|
| 총계   | 1,290 | 890 | 1,234 | 410 | 30  | 75 | 279 | 116   |
| 발전부문 | 860   | 689 | 460   | 16  | 9   | 11 | 30  | 37    |
| 기타부문 | 430   | 201 | 774   | 394 | 21  | 64 | 249 | 79    |

자료: 부산광역시 등, 원자력에 관한 세제개선 연구, 한국지방행정연구원, 2004.

9) 정부가 오염물질 방출행위에 대해 조세를 부과하여 오염물질의 생산자가 인식하는 개인적인 생산비용을 사회적 생산비용과 일치시킴으로써 문제의 해결을 시도하는 방법이다. 이러한 방법이 피구(A. Pigou)가 제시한 공해세(effluent tax)의 아이디어이며, 그의 이름을 따 피구세(Pigouvian tax)라고 불리기도 한다. 피구세(Pigouvian tax)는 외부불경제의 원인이라고 할 수 있는 시장가격이 사회적 비용을 정확하게 전달하지 못하는 문제에 대한 교정적인 성격도 갖고 있다.





## 2) 현실적인 필요성

### (1) 실효적인 재정확충 수단

현실적인 측면에서 지방세 신세원 발굴은 각 지방자치단체가 지방세수를 확충할 수 있는 수단으로 활용할 수 있는 대안이라고 할 수 있다. 지방재정 확충을 위하여 논의되고 국세 세원 이양의 방안 등은 세원의 불균등한 분포로 인하여 수도권 지방자치단체의 재정확충 효과가 상대적으로 월등할 것으로 예상된다. 즉 지방세수의 증대는 지방교부세 보통교부세 감소를 야기할 수 있다. 그런데 보통교부세 불교부단체의 경우 상대적으로 재정력이 우수한 지방자치단체이며, 이들 지방자치단체는 대부분 수도권 지방자치단체들이다. 이에 따라 수도권과 비수도권 간 재정격차는 더욱 크게 나타날 가능성이 높다.

지방세 신세원 발굴을 통한 지방세수 확충방안은 수도권과 비수도권 간 재정격차의 심화를 유발하지 않는 수단이라고 할 수 있다. 신세원 발굴대상이 되는 지방세원은 각 지역에 부존하고 있는 자원을 대상으로 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 자체적인 노력에 의해 많은 영향을 받게 되며, 세원의 불균등한 분포에 의해서 발생하는 수도권과 비수도권 간 격차가 유발되지 않을 것이다.

이와 같은 측면에서 최근 이루어지고 있는 지방재정 확충방안으로서 현실적인 조건을 충족하는 수단이라고 할 수 있다. 즉 각 지방자치단체의 재정을 확충하면서도 수도권과 비수도권 간 격차

를 발생시키지 않는 수단이라고 할 수 있다. 따라서 법정세 구조인 현행 지방세체계에 세원으로 편입될 수 있는 여지가 높다고 할 수 있다.

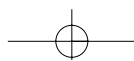
### (2) 현실적인 형평성

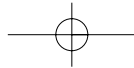
현재 전력을 생산하는 대표적인 방식은 수력, 화력, 원자력이다. 이 가운데 수력발전은 이미 발전용수에 지역개발세가 과세되고 있다. 또한 원자력발전에 대해서는 2006년부터 발전량에 따라 지역개발세가 과세되고 있다. 그러나 화력발전에 대해서는 지역개발세가 과세되지 못하고 있다. 이렇게 볼 때 화력발전에 대한 지역개발세 과세도 이들 세원과의 관계를 고려할 경우 과세의 필요성이 인정된다.

또한 지역개발세로 과세가 이루어지면 현행 지방세체계의 전면적인 개편을 동반하지 않아도 된다. 즉 절차의 편리성도 있을 것이다. 따라서 화력발전에 대한 과세가 이루어질 경우 지역개발세로 과세하는 것이 합리적인 방안이라고 할 수 있다.

### 3) 화력발전에서 유발되는 재원의 활용도 제고의 필요성

현행 발전소 주변지역은 '발전소 주변지역 지원에 관한 법률'에 의해 지원금을 지원받고 있다. 지원금은 원칙적으로 발전소 시설의 반경 5km 이내의 주변지역에 사용하도록 규정되어 있으며, 예외적으로 지원사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형발전 목적을 위해서는 당해 주변지역 이





## 충남논단 3

외의 지역에 대해서도 사용이 가능하도록 규정되어 있다.

지원금의 관리는 지원사업 시행자(지방자치단체 등)가 특별회계를 설치하여 관리하고 있다. 지원금에서 발생하는 이자에 대해서는 매 회계연도 결산 후 전력산업기반기금에 납입(주민복지사업 및 기업유치사업 제외)하도록 규정하고 있다.

현행 기본지원사업의 지원금에 대한 기준은 "발전소 주변지역 지원에 관한 법률 시행령"에 규정되어 있으며, 기본지원금과 추가지원금으로 구분된다. 매년도 지원금은 기본지원금과 추가지원금의 합계에 소재지계수<sup>10)</sup>를 곱하여 산정하고 있다.

"발전소 주변지역 지원에 관한 법률"에 규정되

어 있는 지원사업의 종류는 주변지역 기본지원사업, 전기요금보조사업, 주민복지 지원사업, 특별지원사업, 기업유치지원사업, 홍보사업, 기타 주변지역의 발전, 환경, 안전관리와 전원개발의 촉진을 위하여 필요한 사업으로서 대통령이 정하는 사업 등 7종류로 구분된다.

주변지역개발 기본지원사업은 소득증대사업과 공공시설사업, 육영사업으로 구분된다. 소득증대사업과 공공시설사업은 지방자치단체가 사업시행자이며 육영사업은 발전회사가 사업시행자이다.

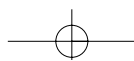
지원사업의 종류는 다양하게 시행되고 있다. 그러나 지역의 범위가 일부에 국한되어 있는 등의 문제로 인하여 지원금의 운용 효율성 개선의

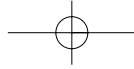
〈표 6〉 발전소 주변지역 기본지원사업 지원금 산정방법(발주자법 시행령 별표2) (단위: 만 kW, 억원)

|         | 기본 지원금 |      | 추가 지원금     |           |           |
|---------|--------|------|------------|-----------|-----------|
|         | 기준 용량  | 지원금  | 발전기당 기준 용량 | 건설 중인 발전기 | 가동 중인 발전기 |
| 원자력     | 200    | 22.5 | 100        | 11.3      | 1.5       |
| 유연탄 화력  | 100    | 9.1  | 50         | 4.6       | 1.1       |
| 무연탄 화력  | 40     | 5.2  | 20         | 3.9       | 1.1       |
| 유전소 화력  | 60     | 1.0  | 30         | 2.0       | 0.6       |
| 가스 화력   | 80     | 1.0  | 40         | 2.0       | 0.4       |
| 건설중인 수력 | 60     | 4.0  | 30         | 3.0       | -         |

주 : 1. 구성비는 지방세 총계에서 차지하는 비율. 2. 신장률은 전년대비 신장률.  
자료 : 행정자치부(www.mogaha.go.kr)

10) 소재지계수: 읍면지역(1.0) 시지역(인구 50만 미만 0.5, 인구 50만 이상 0.2), 특별시 광역시 지역(0.1)





## 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성

〈표 7〉 지역개발세의 과세표준 및 표준세율체계

| 사업 구분  | 사업 내용  | 사업시행자  |
|--------|--|--------|
| 소득증대사업 | 농림수산업시설, 상공업시설, 관광산업시설   | 지방자치단체 |
| 공공시설사업 | 의료시설, 사회복지시설, 도로시설, 항만시설, 상하수도시설, 교육문화시설, 환경위생시설, 방사능방재시설, 운동오락시설, 전기통신시설              | 지방자치단체 |
| 육영사업   | 교육기자재, 장학금 및 학자금지급, 장학기금적립, 체육활동 지원, 백일장사생대회 개최, 학교급식시설 지원, 사연구보조비 지급, 우수학생표창, 기타 육영사업 | 발전회사   |

자료: 부산광역시 등, 원자력에 관한 세제개선 연구, 한국지방행정연구원, 2004.

필요성이 있다. 대기오염이 미치는 지역의 범위에 비해 상대적으로 협소한 지역을 대상으로 지원금이 활용되고 있다.

이와 함께 지원금이 보상금 성격으로 인식되어 주변지역의 지역개발사업을 위한 대규모사업에 활용되기보다는 마을의 숙원사업에 주로 쓰이고 있다. 또한 지방자치단체가 지역개발을 위한 재원으로 활용하는데도 한계를 보이고 있다. 따라서 현재와 같은 지원금 운용에서 유발되는 지역개발 효과는 불투명한 것으로 인식되고 있다.<sup>11)</sup>

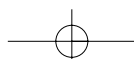
따라서 지원금 제도의 취지를 살려 지역개발재원의 효과를 제고해야 할 필요성이 있다. 화력발전과정에서 배출되는 이산화탄소 등에서 유발되는 외부불경제인 대기오염을 보완하고, 지역개발재원의 역할을 제고할 수 있도록 하기 위해

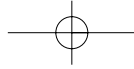
서는 기존의 지원금제도와 다른 수단인 지방세로의 과세가 필요하며, 이러한 방식이 관련재원의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 원자력발전에 대한 지역개발세 과세의 시사점

앞서 제기한 것처럼 화력발전에 대한 과세는 이론적인 측면과 현실적인 필요성에서 타당성을 갖추고 있는 것으로 판단된다. 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 타당성이 실제 과세로 이루어지기 위해서는 화력발전에 대한 과세의 논리적, 현실적 타당성의 공감대가 확대되어야 한다. 화력발전에 대한 지방세 과세의 공감대 확대를

11) 지원금의 지역개발효과가 인정된다면 해당 지방자치단체의 인구유입, 자체세수의 증대 등으로 연결될 수 있을 것이다. 그러나 원자력발전소 주변지역 지원금이 지원되는 지역인 전남 영광군, 경북 울진군 등은 지원금 지원 이후에도 인구가 지속적으로 감소한 것으로 나타났다. 이런 결과는 지원금의 긍정적인 효과가 크지 않다는 것을 보여준다.





## 충남논단 3

위해서는 유사한 시설이나 자원에 대한 지방세 과세 및 과세실행 과정을 검토하여 시사점을 도출하는 과정도 필요한 것으로 판단된다. 2006년부터 지역개발세 과세대상으로 추가된 원자력발전에 대한 과세사례를 검토함으로써 과세 추진과정 및 공감대 확대에 필요한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

### 1) 이론적인 시사점

원자력발전은 전력생산이라는 측면에서 화력발전과 동일하다. 그러나 시설의 위험도 및 입지 지역의 선정 등에서 화력발전보다 엄격한 논의가 필요한 대상이라고 할 수 있다. 그러나 현행 지역개발세 세원 중 화력발전과 가장 유사한 성격을 갖고 있다. 원자력발전에 대한 지역개발세 과세 검토과정에서 제기된 과세의 논거는 크게 네 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 원자력발전소는 외부불경제를 야기하므로 후생손실 보전에 필요한 재원마련 등 응징과세 측면에서 필요하다. 또한, 원자력발전소는 소재지 주민의 정신적, 재산적 희생의 토대 위에서 이익이 발생하고 있기 때문에 원인자부담의 원칙에 의해서 과세의 필요성이 크다.

둘째, 원자력발전소는 지방자치단체가 제공하는 교통, 환경 등의 공공서비스 수혜자이므로 공공서비스에 대한 반대급부로서 일정부분 지방세 납세의무를 부담하여야 한다.

셋째, 현행 지원금제도의 근본적인 문제점 해소를 위하여 필요하다. 기존의 지원금 수혜주민들은 지원금을 보상금 개념으로 인식하는 경향이 있다. 이로 인하여 발생하는 회계처리 불투명 등 재원낭비 문제점 해소를 위하여 장기적으로는 지원금제도를 조세로 흡수하여 정상적인 세입세출이 되도록 제도화할 필요가 있다.

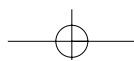
넷째, 현재 수력발전에 대하여 지역개발세를 과세(10m<sup>3</sup> 당 2원)하고 있기 때문에 과세형평상 원자력발전에 대한 과세가 필요하다.

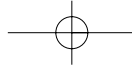
이러한 근거에 따라 "원전발전소 주변지역 지원에 관한 법률"에 의한 지원금(전기판매수입금의 1.12%)과는 별도로 지역개발세를 과세하여 지역주민의 후생복리 증진과 지역개발을 도모할 수 있는 재원으로 활용되어야 한다는 것이다.

### 2) 추진과정의 시사점

원자력발전에 대한 지역개발세 과세는 2006년부터 이루어지고 있다. 그러나 지역개발세 과세가 실현되기까지는 많은 시간과 노력이 투입되었다. <표 8>에 제시되어 있는 것처럼 원자력발전에 대한 지방세 과세논의가 처음 이루어진 것은 1998년이다. 처음 논의가 시작되어 과세가 이루어지기까지 약 8년의 준비기간이 소요되었다.

추진주체에 대한 문제도 중요한 요소가 된 것으로 판단된다. 원자력발전에 대한 과세를 실현하기 위하여 원자력발전소가 입지하는 3개 지방





## 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성

〈표 8〉 원자력발전에 대한 지방세 추진과정

| 시기        | 사업 내용  |
|-----------|--|
| 1998. 10. | - 원전에 대한 지역개발세 과세 건의<br>• 부산, 경북, 전남이 행자부에 원자력발전에 대한 과세방안 건의<br>• 산자부 반대 의견 표시로 과세불가 회시  |
| 1999. 2.  | - 전남에서 핵연료에 대한 지역개발세 과세건의  |
| 2000. 7.  | - 지방세법 개정안 의원 입법추진(안경률, 부산 해운대·기장을 지구)<br>• 원자력발전량 1kwh당 4원 과세는 주변지역 지원액보다 월등히 많음<br>• 과세지역 세수 증대하나, 전기요금 인상, 관련 법률에 의한 지원과 중복<br>• 두 요인으로 심의보류, 회기만료로 자동폐기  |
| 2001. 3.  | - 부산시 주관으로 한전, 행자부, 산자부, 원전 소재 자치단체 관계관과 원자력발전에 대한 과세방안 논의, 한전과 산자부 반대로 무산<br>• 발전원가 상승에 따른 전력요금 및 물가상승과 연결<br>• 발전소 주변지역 지원에 관한 법률에 의해 원전 주변지역에 대한 지원상태, 지역개발세 과세는 한전에 이중부담<br>• 일본의 경우 원자력발전관련 과세대상이 핵연료 사용량이라는 점을 들어 발전량에 과세하는 것은 타당하지 않음 |
| 2002. 5.  | - 경북 주관으로 4개 자치단체 협의회(부산, 울산, 전남, 경북) 개최<br>• 원자력발전에 대한 과세방안 재논의 합의  |
| 2003. 7.  | - 참여정부 신세원 발굴대상으로 원자력발전세 포함<br>• 정부혁신지방분권위원회가 발표한 참여정부 지방분권 추진 로드맵에서 재정·세제개혁 로드맵에 자주재원 확대와 균형발전 추진을 위한 노력 일환으로 신세원 개발을 개선과제로 제시<br>• 신세원 개발대상 중 관광세, 카지노세, 원자력발전세 포함   |
| 2005. 12. | - 지방세법 제253조 개정<br>• 원자력발전에 대한 지역개발세 과세(1kwh당 0.5원)  |

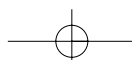
자료 : 부산광역시 등, 원자력에 관한 세제개선 연구, 한국지방행정연구원, 2004, 수정.

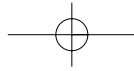
자치단체가 공동으로 준비하고 추진하는 과정이 있었다.<sup>12)</sup>

화력발전에 대한 과세가 실현되는 과정에서 행정을 둘러싼 주변환경의 변화도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 판단된다. 2000년 자동폐기되었던 법안이 다시 논의과정을 거쳐 과세가 이루어

진 계기는 지방분권과 재정분권을 적극적으로 지원하는 중앙정부의 정책적인 변화도 작용했던 것으로 판단된다. 지방분권 추진 로드맵에 원자력 발전에 대한 과세가 신세원 발굴대상으로 포함되었던 것이 과세실현의 계기가 될 수 있었던 것으로 판단된다.

12) 2002년 기준으로 원자력발전소는 부산광역시, 경상북도, 전라남도 등에 입지하고 있었으며, 각각 4기, 8기, 6기가 가동되고 있었다. 이후 경상북도 울주군이 울산광역시에 포함됨에 따라 경상북도와 울산광역시는 각각 4기의 원자력발전소가 입지하게 되었다. 이에 따라 4개 지방자치단체는 공동의 이해를 바탕으로 적극적으로 과세실현을 추진하였다.





## 충남논단 3

### IV. 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 세수 증대효과

#### 1. 전국적인 세수 증대효과

2005년 기준으로 발전원별 전력생산 비중은 수력 1.4%, 유류가스 21.2%, 내연 0.2%, 원자력 40.3%, 석탄 37.0%로 이루어져 있다. 현재 화력 발전소는 충남, 강원, 전남, 경남, 인천에 입지하고 있으며, 발전설비는 충남 19기, 강원 4기, 전남 2기, 경남 12기, 인천 2기가 가동되고 있다. 전체 39기의 발전소 중 충남에는 19기가

입지하고 있다.

발전량 kwh당 2원의 과세가 이루어질 경우 전국적으로 약 2,700억원의 세수증대효과가 있을 것으로 예상된다. 원자력발전에 대한 과세와 동일하게 kwh당 0.5원의 과세가 이루어질 경우에도 전국적으로 약 670억원의 세수증대효과가 기대된다.

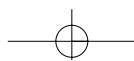
화력발전시설의 대부분이 입지하는 충청남도는 지방재정의 개선이 절실하게 필요한 지방자치단체들이다. 충청남도는 수도권 기업이 이전지역으로 희망하는 대표적인 지역이며, 실제로 기업의 이전이 활발하게 이루어지고 있는 지역이다. 지역개발 재원이 다른 지방자치단체에 비해서 많

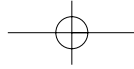
〈표 9〉 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 세수 증대효과

(단위: 기, kwh, 원)

| 시·도별 | 시·군별 | 발전소명  | 발전설비 | 발전실적            | 산출세액 1          | 산출세액 2         |
|------|------|-------|------|-----------------|-----------------|----------------|
| 충남   | 보령시  | 보령화력  | 6    | 23,281,787,000  | 46,563,574,000  | 11,640,893,500 |
|      | 당진군  | 당진화력  | 5    | 17,996,946,000  | 35,993,892,000  | 8,998,473,000  |
|      | 태안군  | 태안화력  | 6    | 23,900,438,000  | 47,800,876,000  | 11,950,219,000 |
|      | 서천군  | 서천화력  | 2    | 2,041,261,000   | 4,082,522,000   | 1,020,630,500  |
|      | 충남 계 |       | 19   | 67,220,432,000  | 134,440,864,000 | 33,610,216,000 |
| 강원   | 동해시  | 동해화력  | 2    | 2,223,936,000   | 4,447,872,000   | 1,111,968,000  |
|      | 강릉시  | 영동화력  | 2    | 1,524,581,000   | 3,049,162,000   | 762,290,500    |
|      | 강원 계 |       | 4    | 3,748,517,000   | 7,497,034,000   | 1,874,258,500  |
| 전남   | 여수시  | 호남화력  | 2    | 3,959,344,000   | 7,918,688,000   | 1,979,672,000  |
| 경남   | 하동군  | 하동화력  | 6    | 24,165,004,000  | 48,330,008,000  | 12,082,502,000 |
|      | 고성군  | 삼천포화력 | 6    | 24,968,766,000  | 49,937,532,000  | 12,484,383,000 |
|      | 경남 계 |       | 12   | 49,133,770,000  | 98,267,540,000  | 24,566,885,000 |
| 인천   | 옹진군  | 영흥화력  | 2    | 10,829,659,000  | 21,659,318,000  | 5,414,829,500  |
| 합계   |      |       | 39   | 134,891,722,000 | 269,783,444,000 | 67,445,861,000 |

주: 산출세액 1=발전실적(kwh) 2원, 산출세액 2=발전실적(kwh) 0.5원  
자료: 충남도청 세정과 내부자료.





이 필요한 지역들이라고 할 수 있다. 그러나 충청 남도는 지역개발세수 규모의 절대적인 수준이 낮은 지방자치단체이며, 개선이 필요한 지역이라고 할 수 있다.

원자력발전에 대한 지역개발세 과세를 위해서 부산, 경북, 전남이 공동으로 실시한 연구결과에서는 kwh당 4원을 과세하는 것이 적정한 것으로 도출되었다. 그러나 실제로 화력발전에 대한 지역개발세 부과는 kwh당 0.5원의 과세가 이루어져 시행되고 있다. 따라서 화력발전에 대한 지역개발세가 부과될 경우 현실적으로 kwh당 0.5원의 과세가 이루어질 가능성이 높은 것으로 예상된다. 이 경우에도 전국적으로 674억원의 지역개발세 증가가 가능할 것이다. 이러한 규모는 2005년 한국전력공사의 당기순이익 2조 4,486억원의 2.8% 수준이다.

## 2. 충남의 세수 증대효과

충남에는 보령, 당진, 태안, 서천 등에 석탄을 연료로 사용하는 화력발전소가 입지하고 있다. 충남의 화력발전 설비는 19기가 운영중이며, 전국적으로는 39기의 발전설비가 운영중이다. 충남을 비롯하여 전남, 경남, 인천 등에 석탄을 연료로 사용하는 화력발전소가 입지하고 있다.

충남은 화력발전에 대한 지역개발세가 과세될 경우 지방자치단체 중 가장 큰 규모의 세수증대

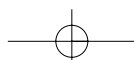
가 기대된다. 2005년 발전량을 기준으로 하면 충남의 세수증대 규모는 kwh당 2원이 부과될 경우 1,344억원, kwh당 0.5원이 부과될 경우 336억원에 이를 것으로 예상된다.

## V. 요약 및 정책건의

### 1. 요약

화력발전에 대한 지방세 과세는 이론적인 측면과 현실적인 필요성 측면에서 타당성을 갖추고 있다. 이론적인 측면에서는 외부불경제를 야기하는 대표적인 시설을 지방세 세원으로 포함시켜, 이를 이용하여 지역개발을 지원하는 재원으로 활용할 수 있다. 현실적인 측면에서는 전력을 생산하는 다른 수단에 대한 과세가 모두 이루어지고 있으나, 화력발전에 대한 과세만 실현되지 못하고 있다.

화력발전에 지방세 과세가 이루어질 경우 지역개발세로 과세되는 것이 현실적인 방안이라고 할 수 있다. 지역개발세 세원으로 포함할 경우 지방세법의 큰 개정을 필요로 하지 않아도 된다. 기존 수력발전 용수와 원자력발전이 지역개발세로 과세가 이루어지고 있기 때문에 이들 세원과의 형평







## 충남논단 3

성 측면에서 지역개발세 과세의 타당성이 크다.

화력발전에 대한 지역개발세 과세가 이루어질 경우 충청남도의 세수증대효과가 큰 것으로 나타나고 있다. 충청남도는 지방재정 확충의 필요성이 큰 지역이며, 최근 수도권 기업의 이전 등으로 지역개발을 지원하는 재원의 필요성도 큰 지역이라고 할 수 있다. 따라서 화력발전에 대한 지역개발세 과세가 지역개발을 위한 투자재원으로 효과가 기대되는 지역이라고 할 수 있다.

원자력발전에 대한 과세실현과정에서 알 수 있는 것처럼 이론적 근거와 현실적인 필요성이 충족되었다고 하더라도 실제 과세가 이루어지기까지는 많은 기간이 소요될 수 있다. 이와 함께 과세실현을 위해서는 환경의 변화도 중요한 요소로 작용한다. 따라서 화력발전에 대한 과세를 조기 실현하기 위해서는 현재와 같은 상황을 적극적으로 활용하고, 공감대 확산을 위한 적극적인 노력이 절실하다.

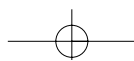
### 2. 정책건의

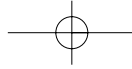
현행 지방세법 등을 고려할 경우 화력발전에 대한 과세가 이루어질 경우 지역개발세 과세대상에 포함시키는 것이 효과적일 것이다. 지역개발세는 세수의 용도가 특정한 목적으로 정해진 세목이며, 이에 따라 혐오·기피시설이라고 인식되고 있는 화력발전소 입지에서 파생되는 세수를

지역의 균형적인 발전을 위해서 활용할 수 있는 세목이다. 또한 수력발전과 원자력발전이 지역개발세로 과세되고 있기 때문에 화력발전에 대한 지방세 과세가 이루어질 경우 지역개발세로 과세하는 것이 현실적인 측면에서도 타당한 것으로 판단된다.

원자력발전에 대한 과세추진과는 다른 어려움이 예상된다. 원자력발전에 대한 추진과정의 시차점에서도 제시한 것처럼 공통의 이해를 갖는 지방자치단체의 공동노력이 과세실현의 중요한 요소가 된다. 그러나 화력발전에 대한 과세의 경우 관련 시설이 충청남도과 강원도에 집중되어 있다. 특히 충청남도가 약 50%의 시설규모를 차지하고 있다. 이에 따라 충청남도과 강원도를 제외한 지방자치단체의 경우 지방교부세 보통교부세가 연계되어 있기 때문에 화력발전에 대한 과세에 소극적인 자세를 취할 수도 있으며, 이에 따라 원자력발전에 비해 상대적으로 과세실현의 어려움으로 작용할 수 있다.

이밖에도 화력발전에 대한 지역개발세 과세가 실현되기 위해서는 해결되어야 할 다양한 과제들이 많다. 화력발전에 대한 지방세 과세가 지역개발세로 이루어질 경우 광역자치단체 세수로 귀속된다. 이에 따라 화력발전소가 입지하는 기초자치단체와 세수 배분에 관한 합의가 이루어져야 한다.<sup>13)</sup> 또한 현행 화력발전소가 입지하는 지역에 지원되고 있는 지원금이 축소될 여지가 있다. 따라서 이에 대한 대안을 기초자치단체와 광역자





## 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성

치단체가 협의하여 마련하여야 할 것이다. 지방세수 증대에 따른 지방교부세 보통교부세 산정 시 기준재정수입액 증가의 문제<sup>14)</sup> 등이 이러한 과제라고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

협오시설 및 기피시설은 원활한 도시기능 및 일상생활 유지를 위해서 반드시 필요한 시설이다. 그러나 이들 시설의 입지를 결정하는 것은 매우 어려운 문제가 되고 있으며, 지난한 협의를 통한 합의과정을 필요로 한다. 이 과정에서 사회적 자원과 재원의 비효율이 초래되기도 한다. 최근 일부 지방자치단체에서는 협오시설 및 기피시설을 지역에 유치하여 해당 지방자치단체에 입지시키고 반대급부를 받아들이어 지역발전의 계기로 삼기위한 시도들이 전개되고 있기도 하다.

중앙정부에서도 이러한 변화의 기운을 활성화하기 위한 정책적인 노력이 있어야 할 것이다. 협오시설 및 기피시설 입지로 인하여 발생하는 유형, 무형의 피해를 보전하고 지역개발 재원을 마련할 수 있는 제도를 적극적으로 시행하여야 할 것이다. 이러한 시설들을 지방세의 세원으로 활용하는 방안이 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

### 참고 문헌

- 권형신 · 이상용 · 이재성, 「한국의 지방재정 이론과 실무」, 도서출판 해남, 2006.  
 부산광역시 · 전라남도 · 경상북도, 「원자력에 관한 세제 개선연구」, 한국지방행정연구원, 2004.  
 손희준 외, 「지방재정론」, 대영문화사, 2005.  
 이준구, 「재정학」, 법문사, 1996.  
 한국 지방세연구회, 「세외수입실무」, 2006.  
 홍기용, 「지방세법」, 세학사, 2000.  
 전국 시 · 도지사협의회([www.gaok.or.kr](http://www.gaok.or.kr))  
 행정자치부([www.mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr))

13) 이 문제와 관련하여 원자력발전에 대한 과세가 이루어진 지역 중 부산광역시의 경우 원자력발전소가 입지하는 기장군과 부산광역시가 65 : 35의 배분비율을 협의하여 확정된 것으로 알려지고 있다.

14) 지방세수와 관련되어 있는 지방교부세 보통교부세 산정방식 중 기준재정수입액 산정 시 2004년까지는 지방세수 중 보통세만을 대상으로 하였으나, 2006년 관련 규정의 개정으로 목적세수까지 포함하는 것으로 변경되었다. 이에 따라 원자력발전에 대한 지역개발세 과세로 인하여 지방세수의 증가가 이루어질 것으로 기대되나, 지방교부세 보통교부세 산정에서 불이익을 당할 우려가 있다. 그러나 최근 목적세수는 보통교부세 산정 시에 제외하는 방향으로의 검토가 이루어질 가능성이 있는 것으로 알려지고 있다.

15) 반면 화력발전에 대한 지역개발세 과세는 유사한 사례가 없었다고 할 수 있다. 그러나 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 경우 원자력발전에 대한 과세가 실현됨에 따라 현실적인 측면에서 과세의 타당성을 더욱 확고하게 가질 수 있게 되었다. 따라서 이러한 측면에서는 원자력발전에 대한 과세의 상황보다 유리한 것으로 판단된다.

