

전략연구 2014-35

지역자원시설세 활용을 위한 사례연구

이민정 · 여형범

발 간 사

1995년 7월 1일 민선1기가 출범한 후 20여년이 경과하여, 민선6기에 접어들었습니다. 하지만 지방자치 20여년을 돌아보면 외형은 커졌으나 본질적 발전을 하였는가 하는 의문이 듭니다. 여전히 중앙의존적인 조세체계에 기인하는 지방의 낮은 재정력은 지자체와 지역주민 주도의 다양한 지역사업과 움직임에 장벽으로 작용하고 있습니다.

지방자치단체에 자율권이 부여되어 있다고 말하기 힘든 현행 지방세에 대해, 지역특성을 살린 세원발굴 등의 노력을 통해 지방자치, 분권의 정신을 살려야 한다는 목소리가 높아지고 있는 이유입니다.

충남도는 화력발전에 대한 지역자원시설세로 2014년부터 세수를 확보하게 되었습니다. 본 연구는 충남도의 새로운 세원인 화력발전에 대한 지역자원시설세의 활용방안에 대해 국내외 사례, 타시도 사례 등을 분석하여, 정책방향을 정하는 데 중요한 자료를 제공하고 있습니다.

본 연구를 수행한 산업경제연구부의 이민정 박사, 환경생태연구부의 여형범 박사와 본 연구가 마무리될 때까지 많은 도움과 수고를 해주신 원내외 자문위원 및 심의위원들에게 감사의 말씀을 드립니다.

2015년 3월 31일

충남연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 연구의 배경 및 목적

20여년간 성장해온 지방자치의 역사 속에서 지자체와 지역주민들의 역량이 성장해왔고, 수동적인 지방재정과 지역경제로부터 탈피를 꾀하면서 다양한 지역사업들을 추진하고 있다. 하지만 여전히 중앙의존적인 조세체계에 기인하는 지방의 낮은 재정력은 이러한 움직임에 장벽으로 작용하고 있다. 지역특성을 살린 세원발굴 등의 노력을 통해 지방자치, 분권의 정신을 살려야 한다는 목소리가 높아가고 있다.

재정확보는 지방분권을 위해 전제되어야 할 필수조건이고, 이는 자주재원인 지방세를 통해 달성되어야 하는 것이 바람직하다. 자주재원을 확충하고 국세중심의 조세체계에서 탈피하기 위한 지방세제 개혁의 필요성이 높아져 가고 있는 가운데 지역자원시설세 특정 자원분이 주목받고 있다.

충남도는 화력발전에 대한 지역자원시설세로 2014년 약 165억원, 세율인상으로 2015년부터 약 360억원의 세수를 갖게 되었다. 크지 않은 세수이나 과세자주권 확보의 첫걸음으로서 의미는 크다고 할 것이다. 하지만 충남에서는 지역자원시설세에 대한 기초연구가 부족했고, 나아가 활용방안에 대한 논의와 고민도 아직 부족한 실정이다. 이에 본 연구에서는 국내외 사례, 타시도의 지역자원시설세 활용현황 등을 아우르면서 동 세목의 활용방안을 제안하는 것을 목적으로 한다.

2. 지역자원시설세의 개요 및 의의

지역자원시설세는 지역의 균형개발, 수질개선, 수자원보호 등에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 기타 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위해 부과하는 세금으로 도세이자 목적세이다. 지방자치제 실시와 함께 지방자치단체의 과세자주권 확립과 자주재정 확충의 일환으로 1992년 지역개발세와 공동시설세로서 신설되었으나 2011년 지방세 기본법 제정 등 지방세제의 선진화 과정에서 2세목이 통합되어 지역자원시설세로 설치되었다. 단, 기존 세목의 과세체계는 유지하여, 지역개발세는 지역자원시설세 특정자원분으로, 공동시설세는 지역자원시설세 특정부동산분으로 구분하여 과세하고 있다.

지역자원시설세는 지역자원 및 시설로 인하여 이익을 받는 자에게 과세한다는 점에서 응익 과세의 성격을 지닌다. 특히, 본 연구에서 주목하는 특정자원분은 특정지역의 부존자원의 채굴 및 이용과정에서 발생하는 외부효과에 대응하기 위해, 이에 따른 편익 및 비용을 과세 근거로 하여 지역적 보상차원에서 부과되는 시도세이자 목적세로, ‘지방세법’에서 규정한 사업에만 지출할 수 있다.

지역자원시설세의 의미는 2가지 측면으로 생각해 볼 수 있는데, 하나는 과세자주권적 측면이며 또 하나는 환경세적 측면이다.

지역자원시설세 특정자원분은, 세수 면에서는 미미하나, 조세법률주의에 부합하고 지방자치단체의 과세자주권을 확보할 수 있다는 면에서 중요한 의미를 갖는 세원이다. 세목의 설치근거기준과 과세대상, 세율 등은 지방세법에서 규정하여 조세법률주의 원칙에 부합하며, 과세여부 및 탄력세율 적용 등 부과징수에 대한 세부사항은 조례에서 규정할 수 있는 재량권을 주어 제한적이지만 지방자치단체의 과세자주권 확보라는 의미도 가지고 있다.

두 번째 근거인 환경세적 측면에서 생각해 보면 지역자원시설세 특정자원분에 속하는 세원의 경우, 경제활동 과정에서 환경오염, 공해, 자연경관 파괴 등의 문제를 야기하여 해당 지방자치단체의 재정지출을 수반하고 있다. 원인자 부담원칙에 덧붙여, 지방자치단체가 제공하는 행정서비스에 대한 응익적 관점과 지역경제활동과 밀접하게 관련된 시설물을 이용한다는 점, 외부불경제의 내부화 관점에서 동 세목이 지방세에 귀속되어야 할 당위성이 있다고 할 수 있다.

3. 국내외 사례분석 및 시사

지역자원시설세 원자력발전원 세원의 발굴에 있어 제시되었던 ①외부불경제 야기로 인한 후생손실보전 재원마련 ②지자체 공공서비스에 대한 납세의무 ③발전소주변지역 지원금 문제점 해소 ④수력발전과의 과세형평성 이라는 네가지 근거는 화력발전소와 공통되는 사항이며, 이에 비추어보면 화력발전원의 세율에 대한 재고(再考)가 필요함을 느끼게 한다. 2015년부터 세율인상으로 1kWh당 0.3원으로 인상되었지만, 과세대상간 세율차이의 객관적 근거가 취약한 현실에서 원자력발전의 1kWh당 1원, 수력발전의 10m³당 2원과 비교하면 화력발전원의 세율은 여전히 낮음을 알 수 있다.

더불어, 현재 화력발전원은 탄력세율 적용대상에서 제외되어 있다. 지방자치단체가 지방자치단체의 재정상황에 따라 탄력세율을 활용할 수 있도록 지역자원시설세 화력발전원도 탄력세율 적용이 가능해져야 한다.

일본에서는 2006년 ‘행정개혁추진법’을 제정하여 특별회계에 관한 개혁을 단행하였고 뒤이어 2007년 ‘특별회계법’을 제정·시행하였다. 그간 특별회계에 대해 ①특별회계 다수 설치로 인한 재정일관성 저해 ②다수의 특별회계에 대한 국민감시 불충분으로 인한 낭비지출 우려 ③고유재원 사용으로 불요불급한 사업시행 논란 ④거액 잉여금에서 보이는 재정자금의 비효율적 활용 의심 등의 지적이 있어왔는데, 제도정비를 통해 잉여금 처리와 차입금 규정 등 일반회계와 다르게 처리하던 것을 정리하고, 각 특별회계에 공통된 규정을 총칙으로 정하고, 기업회계의 관행을 참고로 자산·부채 등을 공개하는 것을 법정화하는 등, 특별회계에 대한 정보개시를 추진하는 개정을 정비하였다.

금번 충남도에 설치되는 화력발전 특별회계(가칭)도 특별회계가 지적받고 있는 전술의 사항들에 대한 우려가 생길 수 있다. 목적세인 동 세목의 용도와 세입세출 관리에 대한 투명화, 정보공개 등이 요구된다.

나아가 동 세목의 목적에 부합하는 사업, 지역경제 및 재정력 향상에 기여하는 사업에 대한 철저한 고민이 필요하다. 일본에의 전원개발촉진세가 지방자치단체의 지역경제력과 재정력 향상에 기여하지 못한다는 비판(川瀬 2010)은 지역자원시설세 활용에 있어 반면교사적 교훈을 안겨준다. 즉, 원자력발전소 입지를 통해 획득한 자금으로 지역진흥이 성공적으로 이루어진다

면 이러한 자금은 조세수입 증가로 이어지는 것이 합당하지만, 시설정비와 소프트사업에까지 교부금 용도를 넓힐 수 밖에 없는 실상은 지금까지의 시책이 지역경제와 재정력 향상에 기여하지 못했음을 반증하는 것이기 때문이다.

4. 제언

화력발전원 지역자원시설세의 활용에 있어 원자력발전 특별회계를 운영하고 있는 원자력발전소 입지시군 및 해당 광역지자체의 특별회계를 살펴봄으로써 지역자원시설세의 목적세적 용도 및 부합정도를 가늠해 보았다. 원자력발전지역개발 특별회계(부산), 원자력발전지역개발 특별회계(전남), 원자력발전지역개발세 특별회계(경북)의 명칭에서 원자력발전관련 특별회계의 경우는 지역개발에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있고, 내용면에서는 대부분 신재생 및 환경관련 국비사업 보조, 도로사업 등 지역개발사업에 활용하고 있음을 알 수 있었다. 동 세의 과세목적인 환경보호·개선 및 지역균형개발에 이용되고 있음에는 이견이 없으나, 좀더 지역적, 독자적이고 지속적인 사업 운용에 대한 목마름이 있다.

지방자치단체가 어떤 행정목적을 달성하고자 하는 경우 혹은 공익상 필요한 경우, 재산을 보유하거나 특정자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다는 점에 착안하여, 기금운용을 제안했다. ‘원전하나 줄이기 운동’으로 유명한 서울시의 기후변화기금의 선진사례에서 그 힌트를 얻고자 했다.

더불어 화력발전소 입지시군에게 교부하는 지역자원시설세에 대해 발전소주변지역 지원금과의 적절한 운용이 요구된다. 지금까지 발전소주변지역 지원금 사용에 대해 여러 가지 문제가 제기되어 왔지만, 충남도 차원에서는 대응할 방법이 없었다. 하지만 충남도가 지역자원시설세를 교부함에 따라 발전소입지 시군에 대해 의견개진의 여지가 생겼다고 할 수 있다. 지역심의 위원회 기능 정상화 및 활성화에 충남도의 역할을 마련하여 지원금과 교부금이 발전소 주변지역 외 인근지역, 입지 시군에 적절하게 사용될 수 있도록 유도하고, 모니터링 및 평가시스템, 감사 등의 기능을 마련하는 것이 필요하다.

목 차

| | |
|---------------------------------|----|
| 제1장 서 론 | 1 |
| 1. 연구의 배경 및 목적 | 1 |
| 2. 연구의 범위 및 방법 | 6 |
| 제2장 지역자원시설세의 개요 및 선행연구 | 8 |
| 1. 개요 | 8 |
| 1) 도입목적 | 8 |
| 2) 운영현황 | 11 |
| 3) 지역자원시설세 특정자원분의 과세필요성 | 14 |
| 2. 선행연구 | 19 |
| 1) 지역자원시설세의 필요성에 대한 연구 | 19 |
| 2) 화력발전에 대한 지역자원시설세의 영향분석 | 20 |
| 3) 지역자원시설세 신세원 발굴 | 21 |
| 제3장 국내외 유사세원 사례 | 23 |
| 1. 국내사례 | 23 |
| 1) 원자력발전 | 23 |
| 2. 국외사례(일본) | 26 |
| 1) 법정외세 | 26 |
| 2) 전원개발촉진세 | 29 |
| 3) 에너지개발특별회계 | 32 |
| 3. 시사점 | 37 |

| | |
|-----------------------------|--------|
| 제4장 지역자원시설세 활용을 위한 제언 | 39 |
| 1. 특별회계 운용 | 39 |
| 1) 특별회계의 개념 및 법적근거 | 39 |
| 2) 충남의 특별회계 현황 | 42 |
| 3) 타지역 사례 | 44 |
| 2. 기금 운용 | 63 |
| 1) 기금의 개념 및 법적근거 | 63 |
| 2) 충남의 기금운용 현황 | 63 |
| 3) 타지역 사례 | 66 |
| 제5장 요약 및 결론 | 81 |
| 참고문헌 | 85 |

표 목 차

| | |
|---|----|
| [표 1] 충남도 지자체별 재정자립도 | 3 |
| [표 2] 2014년도 시군(발전소)별 세입추계 | 5 |
| [표 3] 화력발전에 대한 지방세 추진과정 | 5 |
| [표 4] 지역자원시설세의 과세표준 및 표준세율체계 | 10 |
| [표 5] 지역자원시설세 추이(전국) | 11 |
| [표 6] 지역자원시설세 시도별 부과현황(2013년) | 12 |
| [표 7] 지역자원시설세 특정자원분 시도별 부과현황(2013년) | 13 |
| [표 8] 바람직한 지방세의 성격 | 15 |
| [표 9] 지역자원시설세 특정자원분의 과세근거 | 17 |
| [표 10] 지방자치단체의 선택적 과세 확대대상 | 18 |
| [표 11] 원자력발전에 대한 지방세 추진과정 | 25 |
| [표 12] 일본 법정외세 현황(2012년도) | 27 |
| [표 13] 에너지대책특별회계 2014년도 예산액 | 36 |
| [표 14] 회계예산 특징 및 기금과의 비교 | 40 |
| [표 15] 특별회계 사업종류(2013년도) | 41 |
| [표 16] 충남의 특별회계 | 42 |
| [표 17] 충남 특별회계의 세입규모 | 43 |
| [표 18] 지역자원시설세 원자력발전분 운영상황 | 44 |
| [표 19] 원전특별회계 광역지자체별 세부사업('14년도) | 45 |
| [표 20] 국내 원자력발전설비(세부) | 46 |
| [표 21] 부산광역시 원자력발전지역개발특별회계 | 47 |
| [표 22] 부산광역시 원자력 지역자원시설세 사업내역 | 48 |
| [표 23] 부산광역시 원자력 지역개발특별회계 중기재정계획 | 49 |
| [표 24] 부산광역시 원자력 지역자원시설세 배분현황 | 50 |
| [표 25] 부산광역시 기장군 원자력발전지역개발 특별회계 | 50 |
| [표 26] 경북도의 원자력발전지역개발세 특별회계 | 53 |
| [표 27] 경상북도 원자력발전지역개발세 특별회계 중기재정계획 | 54 |
| [표 28] 경주시의 원자력발전지역개발세 특별회계 | 55 |

| | |
|---|----|
| [표 29] 경북 울진군의 원자력발전지역개발세 특별회계 | 57 |
| [표 30] 전남 원자력발전자원시설세 특별회계 | 60 |
| [표 31] 전남 원자력발전자원시설세 사업내역('14년도) | 60 |
| [표 32] 영광군 원전지역자원시설세 특별회계 | 61 |
| [표 33] 충청남도 기금 조성내용 | 64 |
| [표 34] 서울시 기후변화기금 개요 | 66 |
| [표 35] 서울시 기후변화기금 연도별 자산변동 | 67 |
| [표 36] 서울시 기후변화기금 세입 및 세출내역(2014년도) | 77 |

그림 목 차

| | |
|---|----|
| [그림 1] 재정자립도(전국평균) 추이 | 2 |
| [그림 2] 연구의 흐름 | 7 |
| [그림 3] 지방세 체계 | 14 |
| [그림 4] 일본 전원3법제도의 개요 | 29 |
| [그림 5] 전원개발촉진세 세수추이 | 30 |
| [그림 6] 전원3법에 의한 교부금 종류 | 31 |
| [그림 7] 일본 에너지대책특별회계 구조 | 32 |
| [그림 8] 고리 원자력발전소 | 51 |
| [그림 9] 신고리 원자력발전소 | 51 |
| [그림 10] 월성 원자력발전소 | 56 |
| [그림 11] 신월성 원자력발전소 | 56 |
| [그림 12] 한울원자력발전소 | 58 |
| [그림 13] 한빛원자력발전소 | 62 |
| [그림 14] 발전소주변지역 지원금 및 지역자원시설세 흐름도 | 83 |

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

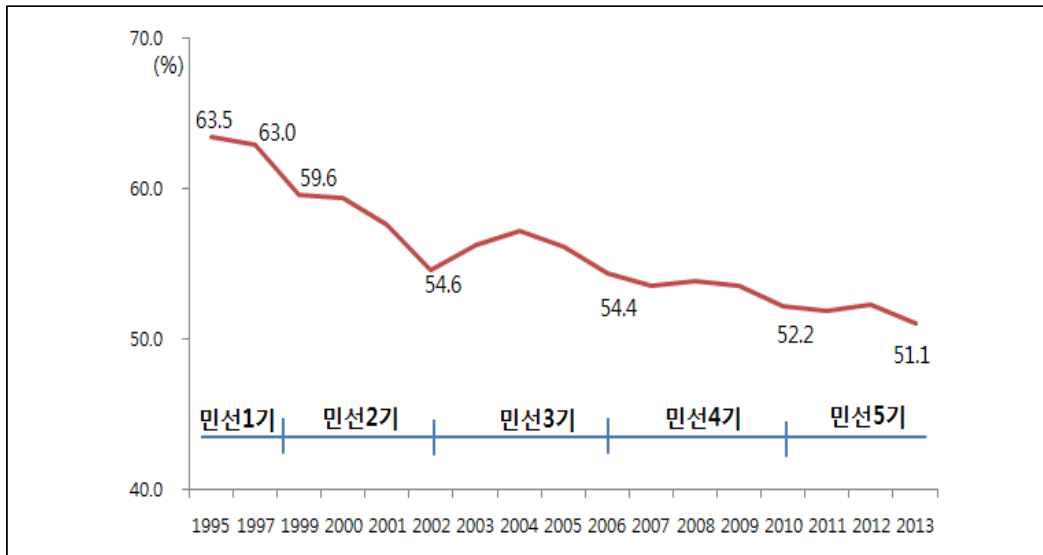
1961년 5·16이후 정지되었던 우리나라의 지방자치는 1991년 지방의회를 구성하면서 부활하였고, 1995년 단체장 직선제가 도입되면서 형식적인 모양새를 갖추게 되었다. 2014년 7월1일 민선 6기가 시작되었으니, 지방자치가 부활한지 23년, 사람으로 보면 건장한 청년이 되었다고 비유할 수 있다. 그러나 1991년 당시 '80:20'이던 국세:지방세의 조세배분비율은 지금도 거의 변함이 없고, 더욱이 지방자치와 분권이 마치 '돈먹는 하마'처럼 인식되어 지방재정의 낭비와 누수현상이 상시적인 문제처럼 비추어지기도 한다.

지방자치와 분권은 21세기 사회경제학적 환경변화에 대응하는 국가운영의 추세이며, 우리나라도 새로운 국가운영 전략의 대안으로 생각하고 있다. 이러한 지방자치와 분권을 위해 물질적 기반이 되는 지방재정력 확보는 무엇보다도 중요한 요소이다. 하지만 우리나라는 전반적으로 지방자치를 위한 전제조건인 자주적 재정기반이 취약하여 재정분권 수준이 낮고 지방분권 수준이 미흡하다는 문제점을 안고 있다. 기존의 중앙집권적·중앙정부 의존적인 재정구조에 대한 근본적인 처방이 요구된다.

세입은 국세:지방세=80:20이나 세출은 국세:지방세=40:60(지방교육세 포함)으로, 지자체에서는 자체세수와 지출 간의 격차가 크게 발생하기 때문에 그 격차를 중앙정부가 재정이전을 통해 보전하고 있다. 중앙과 지방 간 세입·세출 역전현상은 대부분의 국가에서 공통적으로

나타나지만, 우리나라의 경우 격차의 크기 및 중앙정부에 대한 재정의존도가 OECD 국가 내에서도 큰 편이고, 무엇보다 지자체의 재정자립도가 낮아지고 있는 추세를 보인다는 데에 문제가 있다(그림 1 참조).

(그림 1) 재정자립도(전국평균) 추이



자료) 행정자치부, 「지방재정연감」, 각년도

1991년 66.4%였던 재정자립도(전국평균)는 1992년 69.6%를 정점으로 이후 계속 하락추세를 보이며 2013년에는 51.1%, 2014년에는 45.0%까지 하락하였다. 결과, 지방세로는 해당 지자체의 인건비조차 충당하지 못하는 단체가 2013년도에 전체 지자체 224단체 중, 125단체에 이르고 있다.

이는 충남의 경우도 크게 다르지 않아, 2000년 32.2%였던 재정자립도가 2009년 36.6%에서 2014년 30.2%까지 하락한 상태이며, 이는 도→시→군으로 지자체의 규모가 작아질수록 재정자립도가 낮아지는 경향을 보인다. GRDP는 전국 상위를 자랑하는 충남이지만 재정자립도는 전국 17개 시도 중 11위로 평균이하에 위치한다(표1 참조).

[표 1] 충남도 지자체별 재정자립도

(단위: %)

| 단체명 | '04 | '05 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 | '14*** |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| 전국평균 (순계) | 57.2 | 56.2 | 54.4 | 53.6 | 53.9 | 53.6 | 52.2 | 51.9 | 52.3 | 51.1 | 45.0 |
| 충남평균 (순계) | 30.5 | 32.7 | 35.3 | 36.9 | 37.8 | 36.6 | 36.6 | 35.4 | 35.5 | 36.0 | 30.2 |
| 본청 | 26.2 | 29.0 | 29.4 | 30.4 | 29.7 | 28.1 | 24 | 28.3 | 28.6 | 29.4 | 25.6 |
| 천안시 | 51.1 | 48.9 | 47.7 | 52.5 | 54.0 | 49.5 | 54.5 | 46.2 | 46.6 | 46.6 | 41.2 |
| 공주시 | 15.2 | 19.2 | 19.6 | 18.5 | 17.5 | 17.2 | 19.1 | 17.1 | 16.2 | 17.5 | 14.0 |
| 보령시 | 18.6 | 20.5 | 27.6 | 23.7 | 21.7 | 21.0 | 22.6 | 19.9 | 20.6 | 19.7 | 12.1 |
| 아산시 | 33.9 | 39.9 | 48.5 | 49.5 | 53.9 | 50.8 | 52.3 | 45.1 | 46.5 | 48.5 | 40.3 |
| 서산시 | 23.1 | 23.0 | 33.0 | 34.5 | 32.2 | 31.8 | 32.1 | 27.4 | 29.1 | 27.8 | 20.6 |
| 논산시 | 15.4 | 14.7 | 16.8 | 18.3 | 16.3 | 16.9 | 18.9 | 16.4 | 16.5 | 16.1 | 11.6 |
| 계룡시 | 19.9 | 17.5 | 17.6 | 21.2 | 20.4 | 20.7 | 22.6 | 22.8 | 22.7 | 22.1 | 13.1 |
| 당진시* | 27.7 | 32.5 | 33.3 | 30.0 | 37.0 | 36.7 | 39.0 | 36.5 | 29.8 | 30.6 | 27.3 |
| 금산군 | 17.1 | 18.6 | 21.0 | 22.6 | 21.0 | 20.3 | 22.7 | 18.6 | 18.9 | 18.0 | 11.8 |
| 연기군** | 25.3 | 21.2 | 23.9 | 22.5 | 23.4 | 27.1 | 35.5 | 27.2 | 25.8 | - | - |
| 부여군 | 13.2 | 12.4 | 13.6 | 13.8 | 13.7 | 14.9 | 14.9 | 14.3 | 14.5 | 11.3 | 9.2 |
| 서천군 | 13.8 | 10.1 | 10.2 | 11.9 | 12.4 | 12.0 | 11.8 | 13.1 | 12.8 | 12.2 | 8.7 |
| 청양군 | 12.1 | 11.6 | 12.8 | 11.2 | 15.2 | 12.0 | 12.2 | 13.9 | 12.4 | 13.0 | 9.0 |
| 홍성군 | 16.3 | 11.5 | 12.4 | 14.8 | 22.9 | 22.5 | 27.9 | 18.2 | 15.8 | 18.1 | 12.5 |
| 예산군 | 17.4 | 13.6 | 13.9 | 15.7 | 18.0 | 18.1 | 18.5 | 17.9 | 15.8 | 13.8 | 10.6 |
| 태안군 | 23.9 | 25.5 | 26.6 | 20.8 | 21.7 | 22.0 | 21.1 | 18.2 | 18.4 | 18.5 | 13.4 |

자료) 재정고

주) 당진시*는 2012년 시 승격, 연기군**은 2012년 세종시 편입

2014년*** 세입과목 개편으로 잉여금·이월금·회계간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을
세외수입에서 제외하여, 재정자립도가 전년대비 급격하락

이러한 문제의 근본적인 구조적 문제는, 국세 세원이 소득·소비과세 중심인데 반해 지방세 세원은 재산과세 중심이라는 것에 기인한다. 즉, 경제성장·소득수준 향상이 지방세 세수증대로 연계되기는 어려운 반면, 경기침체로 인한 부동산 거래위축은 지방세 세수에 크게 영향을 미치게 된다. 더불어 저출산·고령화에 따른 사회복지관련사업의 확대추세도 재정압박의 요인이다. 국고보조사업 매칭으로 인해 지자체의 부담이 커지고 있고, 특히 기초지자체에 더 크게 부담으로 작용하고 있다¹⁾.

그러나 한편으로, 20여년간 성장해온 지방자치의 역사 속에서 지자체와 지역주민들의 역량이 커왔고, 수동적인 지방재정과 지역경제로부터 탈피를 꾀하면서 다양한 지역사업들을 추진하고 있다. 하지만 여전히 중앙의존적인 조세체계에 기인하는 지방의 낮은 재정력은 이러한 움직임에 장벽으로 작용하고 있다. 지역특성을 살린 세원발굴 등의 노력을 통해 지방자치, 분권의 정신을 살려야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

재정확보는 지방분권을 위해 전제되어야 할 필수조건이고, 이는 자주재원인 지방세를 통해 달성되어야 하는 것이 바람직하다. 자주재원을 확충하고 국세중심의 조세체계에서 탈피하기 위한 지방세제 개혁의 필요성이 높아져 가고 있는 가운데 지역자원시설세 특정 자원분이 주목받고 있다. 지역자원시설세는 지방교육세를 제외하면 지방세목 중 유일한 목적세로, 지역에 존재하고 있는 특수한 부존자원이나 지자체의 고유한 세원을 중심으로 지자체가 일정범위 내에서 탄력세율체계를 적용할 수 있는 세목이다. 세수가 작아 일반재원에 통합되어 운용되는 경우가 대부분이지만, 지방세 중에서도 지자체의 과세자주권 확보에 가장 적합한 세목인 동 세목이므로, 활용방안에 대한 연구와 세수 확충방안, 나아가 신세원 발굴에 대한 연구 등이 필요하다.

이러한 가운데, 충남도는 화력발전에 대한 지역자원시설세로 2014년 165억원(표 2 참조), 세율인상으로 2015년부터 약 360억원의 세수를 갖게 되었다(표 3 참조). 크지 않은 세수이나 과세자주권 확보의 첫걸음으로서 의미는 크다고 할 것이다. 하지만 충남에서는 지역자원시설세에 대한 기초연구가 제대로 되어 있지 않고, 나아가 활용방안에 대한 고민도

1) 2014년 8월 전국시장군수구청장협의회의 “복지 디폴트” 경고는 지자체의 위태로운 재정상태를 보여주는 단적인 사례라고 할 수 있음.

부족한 실정이다. 이에 본 연구에서는 국내외 사례, 타시도의 지역자원시설세 활용현황 등을 아우르면서 동 세목의 활용방향을 제안하고자 한다.

[표 2] 2014년도 시군(발전소)별 세입추계

(단위: 백만원)

| 구분 | 계 | 보령 (중부발전) | 당진 (동서발전) | 태안 (서부발전) | 서천 (중부발전) | 서산 |
|-------|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|----|
| 세입액 | 16,478 | 6,088 | 4,993 | 4,967 | 427 | 3 |
| 비율(%) | 100 | 37.0 | 30.3 | 30.1 | 2.6 | 0 |

자료) 충남도청 내부자료

[표 3] 화력발전에 대한 지방세 추진과정

| 년도 | 추진내용 |
|---------|---|
| 2007.9 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방세법 개정안 발의 - 충남 주관으로 인천, 강원, 전남, 경남, 부산, 울산, 경기 등 화력발전소재 8개 시도와 협의회 개최 |
| 2007.11 | <ul style="list-style-type: none"> • 국회 행자위 법안심사 통과 - 17대국회 회기 종료로 자동폐기 |
| 2008.8 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방세법 개정안 발의 - 행안위(형평성 차원에서 과세필요)와 한전(오염배출부과금 납부중, 전기요금 인상우려)의 입장차이 표명 |
| 2010.11 | <ul style="list-style-type: none"> • 국회 행안위 법안소위 심의 - 지경부 반대, 부처간 합의요구 |
| 2011.2 | <ul style="list-style-type: none"> • 행안부와 지경부 합의 - 1당 0.15원. 2년간 유예기간 거쳐 2014년 1월부터 과세 |
| 2011.3 | <ul style="list-style-type: none"> • 국회 행안위·법사위 및 본회의 의결(3.11) 및 공포(3.29) - 지방세법 제142조 등 개정(2년간 유예 후, 2014년1월1일부터 시행) |
| 2014.1 | <ul style="list-style-type: none"> • 화력발전분 지역자원시설세 과세 - 특례에 따라 세수의 65%를 화력발전소 소재 시군에 배분 |
| 2014.9 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방세법 일부개정안 국회의원 입법발의 - 화력발전 세율 1kwh당 0.15원→0.75원 인상 |
| 2014.12 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방세법 제146조 개정 - 화력 1kwh당 0.15원→0.3원 |

자료) 충남도청 내부자료, 신문기사

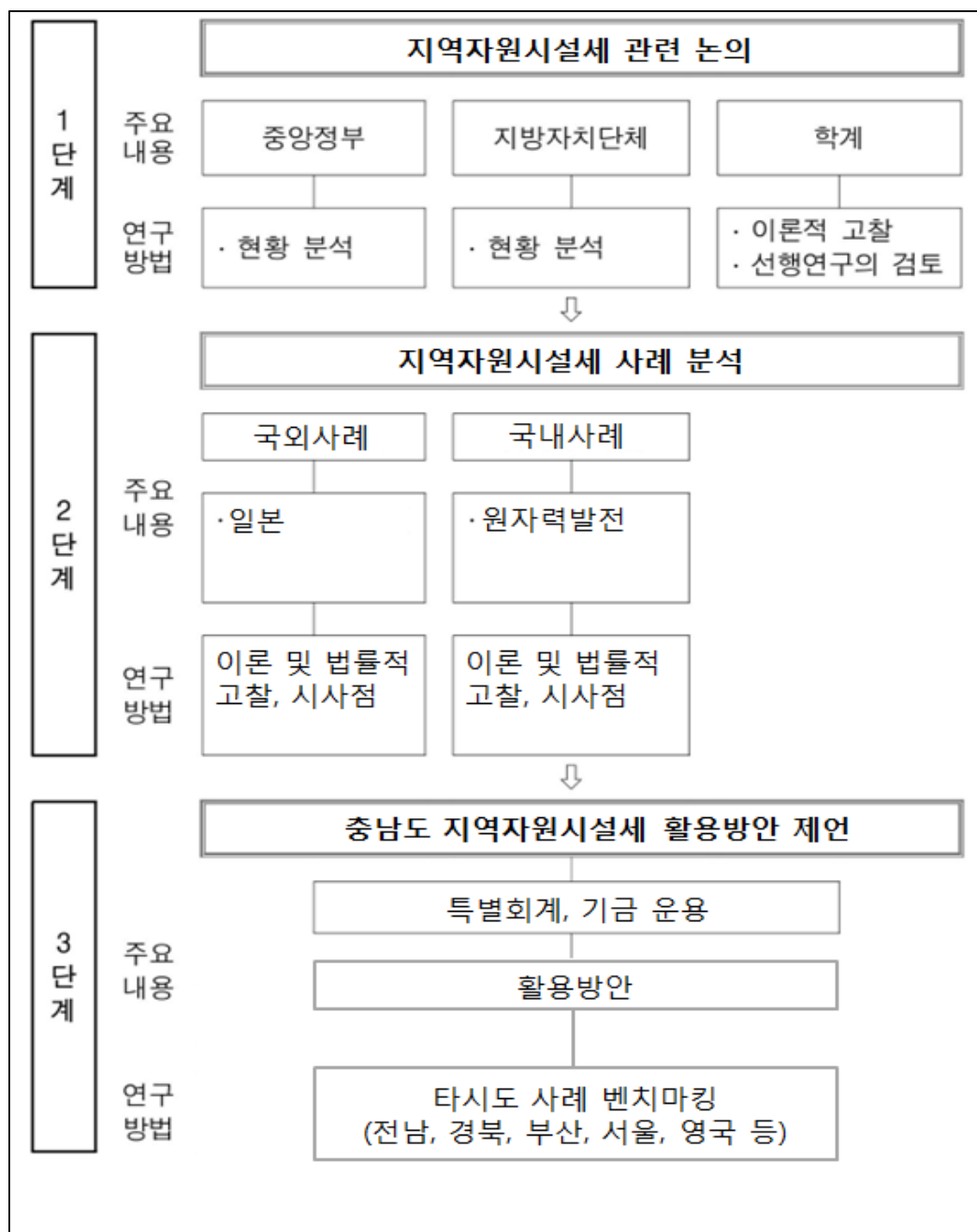
2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 2014년부터 충남도가 부과하고 있는 화력발전소에 대한 지역자원시설세(특정자원분)의 활용방안 제언을 목적으로 하고 있다. 이에 앞서 지역자원시설세의 정당성에 대한 이론적 고찰과 현황을 살펴보고, 지역자원시설세의 가능성 혹은 한계 등을 살펴보고자 한다.

전술한 연구목적을 위해 본 연구는 다음과 같은 연구범위를 설정하고자 한다. 시간적 범위는 지방세 세목개편이 이루어진 2011년 이후의 연구를 중심으로 살펴보고, 내용적 범위는 지역자원시설세의 활용방안을 중심으로 하되, 필요할 경우, 기타 지방세 세목들에 대한 검토, 해외사례 등을 함께 검토한다.

연구방법은 주로 문헌분석을 중심으로 한다. 선행연구 검토 및 정부자료(통계자료 포함)를 분석할 것이다. 본 연구에서는 주로 안전행정부의 「지방세정연감」(각년도), 국세청의 「국세통계연보」를 참고한다. 필요에 따라, 지역자원시설세를 배분받는 충남도내 4개시군(당진, 보령, 태안, 서천)의 관련공무원, 지역자원시설세 특별회계 운영 지자체의 관련부서 공무원, 주민 등의 이해관계자 및 정책수혜자 인터뷰를 시행한다.

(그림 2) 연구의 흐름



제2장 지역자원시설세의 개요 및 선행연구

1. 개요

1) 도입목적

지역자원시설세는 지역의 균형개발, 수질개선, 수자원보호 등에 필요한 재원 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 기타 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위해 부과하는 세금으로 도세이자 목적세이다. 지방자치제 실시와 함께 지방자치단체의 과세자주권 확립과 자주재정 확충의 일환으로 1992년 지역개발세와 공동시설세로서 신설되었으나 2011년 지방세 기본법 제정 등 지방세제의 선진화과정에서 2세목이 통합되어 지역자원시설세로 설치되었다. 단, 기존 세목의 과세체계는 유지하여, 지역개발세는 지역자원시설세 특정차원분으로 공동시설세는 지역자원시설세 특정부동산분으로 구분하여 과세하고 있다.

특정차원분은 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너(이상 1992년 도입), 원자력발전(2006년 추가), 화력발전(2011년 추가, 2014년부터 과세)이 있고, 특정부동산분은 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설로 인하여 이익을 받은 자의 건축물, 선박 및 토지를 말한다.

지역자원시설세는 지역자원 및 시설로 인하여 이익을 받는 자에게 과세한다는 점에서 응의 과세의 성격을 지닌다. 특히, 본 연구에서 주목하는 특정차원분은 특정지역의 부존자원의 채굴 및 이용과정에서 발생하는 외부효과에 대응하기 위해, 이에 따른 편익 및 비용을 과세 근거로 하여 지역적 보상차원에서 부과되는 시도세이자 목적세로, 지방세법에서 규정한 사

업에만 지출할 수 있다²⁾. 지방세법(제 141조)에서는 지역자원시설세 특정자원분의 목적을 지하자원·해저자원·관광자원·수자원·특수지형 등 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경 보호·개선사업, 기타 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하기 위함이라고 규정하고 있다 부과징수방법은 신고납부방법에 의하나, 특별징수·보통징수 등에 관한 사항 등을 조례에 정하도록 하고 있고³⁾, 조례가 정하는 바에 따라 50% 범위 안에서 세율가감이 가능한 탄력세율을 적용할 수 있다.

2) 우리나라는 '조세법률주의 원칙'(헌법 제59조)이 정하는 조세체계로 지방세법에서 지역자원시설세 특정자원분의 과세 대상 및 기본세율 등을 규정하고, 지방조례로 동 세목의 부과 및 징수에 관련된 세부사항을 규정하고 있음.

3) 매월분 세액을 익월 10일까지 자진신고납부. 의무불이행시, 신고불성실 가산세 20%와 납부불성실 가산세 1일 10,000분의 3을 적용하여 과세.

[표 4] 지역자원시설세의 과세표준 및 표준세율체계

| 구분 | | 과세대상 | 납세의무자 | 표준세율 |
|----------------------------|--------------------|--|--|------------------------------|
| 특 정 자 원 분 | 발전용수 | 직접 수력발전에 사용되는 유수 | 흐르는 물을 이용하여 수력발전(양수발전 제외) 하는 자 | 10m ³ 당 2원 |
| | 지하수 (용청수 포함) | ·음용수로 판매하기 위해 퍼올린 지하수 ·목욕용수로 이용하기 위해 퍼올린 온천수 ·그밖의 용수 | 지하수를 개발하여 먹는물을 제조·판매하거나 목욕용수로 이용하는 자 | 1m ³ 당 20~200원 |
| | 지하자원 | 채광된 광물 | 지하자원을 채광하는 자 | 5/1000 |
| | 컨테이너 | 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하여 입·출항하는 컨테이너 | 컨테이너를 입·출항 시키는 자 | 1TEU당 15,000원 |
| | 원자력발전 | 원자력발전소에서 생산된 전력 | 원자력발전을 하는 자 | 1kWh당 1원 |
| | 화력발전 | 발전시설용량이 시간당 1만kwh 이상인 화력발전소에서 생산된 전력 | 석탄·석유·천연가스 등 화석연료를 이용하여 발전을 하는 자 | 1kWh당 0.3원 |
| 특 정 부 동 산 분 | 특정부동산 | 특정부동산의 소유자 | | |
| | | <ul style="list-style-type: none"> · 건축물 또는 선박: 건축물 또는 선박의 가액 또는 시가표준액의 0.04~0.12%의 6단계 초과누진세율 · 저유장, 주유소, 정유소, 백화점, 호텔, 유흥장, 극장, 4층이상 건축물 등 대통령령으로 정하는 화재위험 건축물에 대해서는 표준세율의 2배를 세액으로 함 · 대형마트, 복합상영관, 백화점, 호텔, 11층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 대형화재위험 건축물에 대해서 표준세율의 3배를 세액으로 함 | | |

자료) 한국조세재정연구원 (www.kipf.re.kr)

2) 운영현황

2013년 기준 지역자원시설세(특정자원분+특정부동산분)의 세수는 9,121억원으로 전체 지방세 세수 53조 7,789억원의 약 1.7%을 비중을 차지하고 있다. 이는 1992년의 지역개발세와 공동 시설세를 합산한 금액 1,729억원보다 540% 증가한 규모이다(표 5 참조).

2013년도 특정자원분의 과세액은 911억원으로 지역자원시설세 총액의 약 10%, 전체 지방세 세수의 0.2%에 못 미치는 수준이다⁴⁾.

〔표 5〕 지역자원시설세 추이(전국)

(단위: 백만원, %)

| 년도 | 지방세 | 지역자원시설세 | |
|------|------------|---------|---------|
| | 징수액(A) | 징수액(B) | 비중(B/A) |
| 1992 | 9,462,217 | 172,892 | 1.8 |
| 2002 | 31,525,744 | 470,077 | 1.5 |
| 2003 | 33,132,943 | 514,297 | 1.6 |
| 2004 | 34,201,705 | 574,992 | 1.7 |
| 2005 | 35,977,359 | 556,067 | 1.5 |
| 2006 | 41,293,702 | 690,839 | 1.7 |
| 2007 | 43,524,289 | 643,246 | 1.5 |
| 2008 | 45,479,732 | 682,006 | 1.5 |
| 2009 | 45,167,790 | 682,006 | 1.5 |
| 2010 | 49,159,805 | 745,042 | 1.5 |
| 2011 | 52,300,144 | 813,088 | 1.6 |
| 2012 | 53,938,064 | 883,036 | 1.6 |
| 2013 | 53,778,881 | 912,074 | 1.7 |

자료) 행정자치부 「지방세통계연감(구 지방세정연감)」 각년도

주) 2006년 원자력발전 과세대상 추가

2007년 컨테이너세 과세중지

4) 본 세원의 세액이 목적세 본연의 목적에 맞게 활용되기에 매우 부족하여, 일반재원에 통합되어 운용되고 있음.(이상훈·김진하, 2012)

지역자원시설세는 매년 증가추세를 보이고 있다(표 5 참조). 세수규모가 큰 지역은 경기, 서울이고, 이 중 특정자원분 세수규모가 큰 지역은 경북, 전남, 부산을 꼽을 수 있다. 특정자원분 비중이 높은 이 세 지역은 모두 원자력발전에 대해 과세하고 있는 지역이라는 공통점을 갖고 있다(표 6 참조).

2013년 지역자원시설세의 과세액은 9,387억원 징수액은 9,120억원(징수율 97.2%)이며, 과세액 중 충남은 378억원의 세수를 과세하여 전체 과세액의 4% 정도를 점하였다.

[표 6] 지역자원시설세 시도별 부과현황(2013년)

(단위: 백만원, %)

| 지역 | 지역자원시설세 | | 특정자원분 | |
|----|---------|-------|--------|-------|
| | 과세액 | 비중 | 과세액* | 비중 |
| 전국 | 938,685 | 100.0 | 91,104 | 100.0 |
| 서울 | 186,519 | 19.9 | 305 | 0.3 |
| 부산 | 72,382 | 7.7 | 16,242 | 17.8 |
| 대구 | 35,253 | 3.8 | 323 | 0.4 |
| 인천 | 50,664 | 5.4 | 65 | 0.1 |
| 광주 | 22,298 | 2.4 | 194 | 0.2 |
| 대전 | 24,601 | 2.6 | 197 | 0.2 |
| 울산 | 22,310 | 2.4 | 163 | 0.2 |
| 세종 | 1,966 | 0.2 | 8 | 0.0 |
| 경기 | 224,009 | 23.9 | 4,974 | 5.5 |
| 강원 | 27,002 | 2.9 | 6,739 | 7.4 |
| 충북 | 27,819 | 3.0 | 2,834 | 3.1 |
| 충남 | 37,881 | 4.0 | 529 | 0.6 |
| 전북 | 23,636 | 2.5 | 431 | 0.5 |
| 전남 | 47,875 | 5.1 | 22,659 | 24.9 |
| 경북 | 71,409 | 7.6 | 33,488 | 36.8 |
| 경남 | 54,975 | 5.9 | 1,703 | 1.9 |
| 제주 | 8,086 | 0.9 | 250 | 0.3 |

자료) 행정자치부 「2014 지방세통계연감」

주*) 비과세분 제외

2013년도 지역자원시설세 특정자원분의 과세규모는 914억원으로, 이 중 원자력발전분의 세수비중이 가장 높아 76.1%를 차지한다. 원자력발전소가 입지한 경북, 전남, 부산에서 각각 323억원, 217억원, 156억원을 징수한 것으로 나타났다. (표 7 참조)

충남의 경우 지하수에 대한 신고납부가 대부분으로, 약 5억원을 징수했다.

〔표 7〕 지역자원시설세 특정자원분 시도별 부과현황(2013년)

(단위: 백만원)

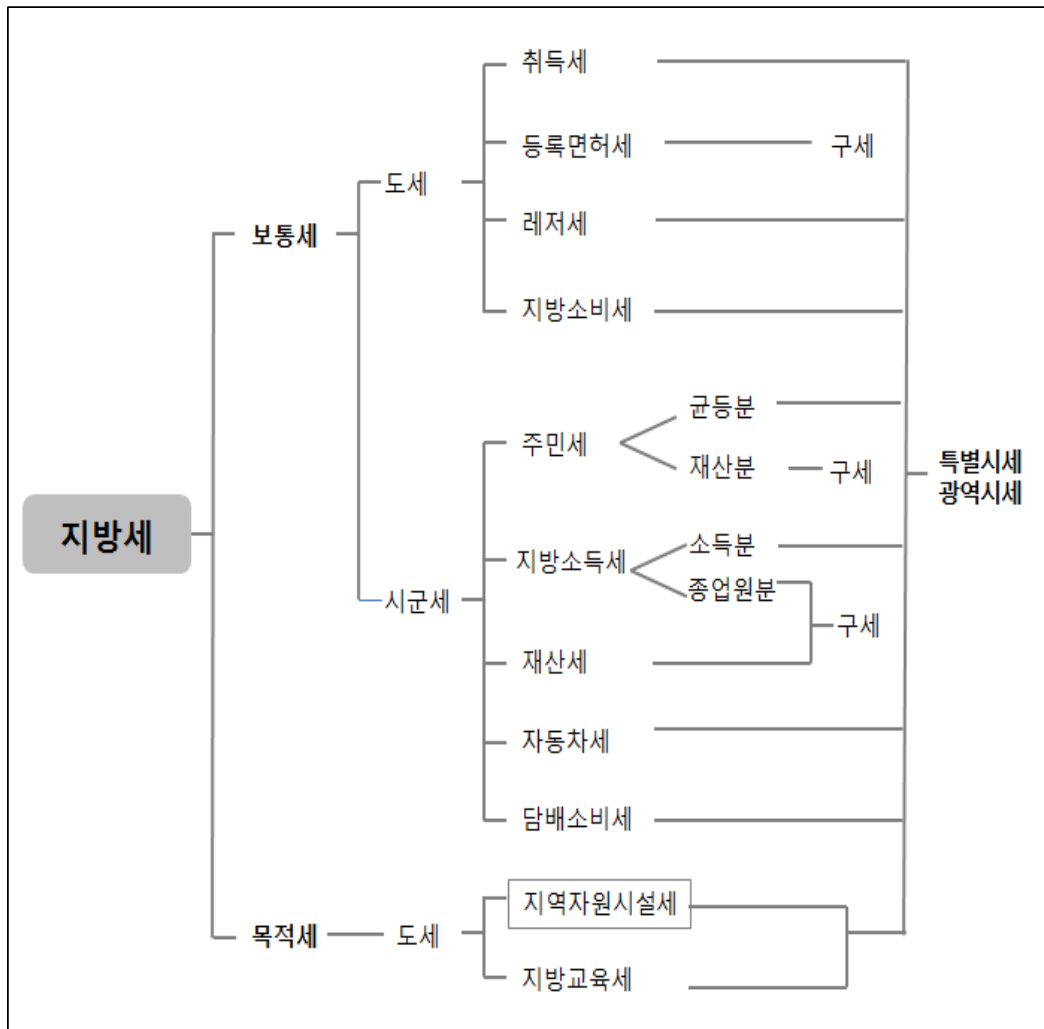
| 지역 | 특정자원분 세액계 | 세원 | | | | |
|------------|-------------------|------------------|-----------------|-----------------|------------|-------------------|
| | | 발전용수 | 지하수 | 지하자원 | 컨테이너 | 원자력 |
| 전국 (비중) | 91,409 (100.0) | 9,757 (10.7%) | 7,594 (8.3%) | 4,474 (4.9%) | - (-) | 69,584 (76.1%) |
| 서울 | 305 | - | 305 | - | - | - |
| 부산 | 16,242 | - | 603 | - | - | 15,639 |
| 대구 | 323 | - | 323 | - | - | - |
| 인천 | 65 | - | 65 | - | - | - |
| 광주 | 194 | - | 194 | - | - | - |
| 대전 | 197 | - | 197 | - | - | - |
| 울산 | 163 | - | 159 | 4 | - | - |
| 세종 | 8 | - | 8 | - | - | - |
| 경기 | 4,974 | 3,565 | 1,164 | 244 | - | - |
| 강원 | 6,739 | 2,838 | 815 | 3,087 | - | - |
| 충북 | 2,834 | 1,988 | 339 | 508 | - | - |
| 충남 | 529 | - | 517 | 12 | - | - |
| 전북 | 431 | 178 | 242 | 11 | - | - |
| 전남 | 22,659 | 170 | 237 | 558 | - | 21,693 |
| 경북 | 33,488 | 377 | 809 | 50 | - | 32,251 |
| 경남 | 1,703 | 640 | 1,063 | - | - | - |
| 제주 | 250 | - | 250 | - | - | - |

자료) 행정자치부 「2014 지방세통계연감」

3) 지역자원시설세 특정자원분의 과세필요성

지역자원시설세는 지방교육세(지방교육재정으로 이전)를 제외하면 지방세목 중 유일한 목적세 재원이다(그림 3 참조).

[그림 3] 지방세 체계



출처) 행정자치부 「2014 지방세통계연감」

우리나라는 ‘조세법률주의 원칙’이 규정하는 조세체계에 따라 지방세법에서 지역자원시설세의 과세대상과 기본세율 등을 정하므로, 지역이 새로운 세원을 발굴하여 조세를 신설할 여지가 없다. 중앙정부가 세목과 세율 등에 대한 모든 권한을 갖고 있어 지역의 특성을 반영한 지방세 체계를 갖출 수 없는 한계를 갖고 있다.

지방세의 원칙에 대해 많은 학자들이 역사적, 경제적, 사회적 상황을 반영하여 다양한 원칙들을 주장해왔는데 다양한 지방세의 원칙들을 정리해보면, 공통적으로 응익과세원칙, 보편성, 지역성, 정착성, 부담분임성, 세수의 안정성 및 신장성 등을 도출할 수 있다(표 8 참조).

[표 8] 바람직한 지방세의 성격

| 성격 | 내용 |
|---------|--|
| 응익과세원칙 | 조세수입과 지방정부가 제공하는 공공서비스의 편익은 서로 가능한한 충실히 연계되어야 함 |
| 세원의 보편성 | 각 지방자치단체가 세목에 대해 독립적 재정권을 갖고 있으므로, 세원이 가급적 각 단체에 고루 분포해야 함 |
| 세원의 지역성 | 세원이 가급적 한 지역에 정착되어야 하고, 그 재원을 수혜자들로부터 해당지역으로 조달하여 자원의 효율적 배분을 이루어야 함 |
| 정착성 | 지방세 세원은 가급적 어느 한 지역의 관할구역 내에 법률적 또는 기술적으로 정착되어 지역간 이동이 작은 것이 적합함 |
| 부담분임성 | 아무리 작은 금액이라도 가능한 많은 지역주민이 지방세부담을 서로 나누어 부담하여야 함 |
| 세수 안정성 | 지방공공서비스의 안정적 공급을 위해 지방세 세수는 경기변동과 무관하게 안정적이어야 함 |
| 세수 신장성 | 지방정부의 증가하는 재정수요에 충분히 대응할 수 있도록 지방세수입이 증가해야 함 |

자료) 정종필(2014), 조계근(2013)

상기의 내용에 비추어보면, 지역자원시설세 특정자원분은 그 특성상 세원의 지역성과 응익과세원칙에는 적합하지만, 보편성, 세수 안정성과 세수 신장성의 원칙에는 부합하지 않는다고 평가할 수 있다.

지역자원시설세 특정자원분 과세대상 중, 지하자원, 발전원(수력, 원자력, 화력)은 지역에

정착하고 있으므로 세원의 지역성 원칙에 부합한다. 또한 환경파괴와 오염 등 외부불경제를 내재화시키는 역할을 한다는 점과 지방자치단체가 공급하는 행정서비스에 대해 지불하는 성격까지 고려하면 응익과세적 성격에도 부합한다고 할 수 있다.

그러나 지역자원시설세 특정자원분은 지방세 원칙 중 일부원칙에만 부합한다는 문제점으로 인해 그 위상의 한계에 대한 문제점이 지적될 수 있다. 지하자원 채굴 및 수력발전, 원자력발전, 여기에 충남도가 2014년부터 징수하고 있는 화력발전은 발전소 건설에 따른 여러 입지조건을 만족하는 지역에 세수가 편중될 수 밖에 없다.

그럼에도 불구하고 지방자치단체가 지역자원시설세 특정자원분에 대한 과세권을 가져야 하는 논리는 두 가지 측면으로 생각해 볼 수 있다. 먼저 과세자주권적 측면이며 또 하나는 환경세적 측면이다(이상훈·김진하, 2012).

과세자주권이란 지방자치단체가 지방세를 부과·징수함에 있어 세목, 과세표준, 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권리를 의미한다. 그러나, 전술한 바와 같이, 우리나라는 조세법률주의 원칙(헌법 제59조)에 따라 만약 지방자치단체가 세목을 신설하려면 법률위임이 필요하며, 과세요건 및 부과·징수 등의 상세내용은 조례로 정하게 되어 있다. 헌법의 내용을 이어받아 지방자치법 제135조에서는 “지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다”고 규정하고 있으며, 동법 제22조에서는 지방자치단체는 법령 범위 내에서 조례를 제정할 수 있으나, “주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 법률위임을 명시하고 있다.

지역자원시설세 특정자원분은, 세수 면에서는 미미하나, 조세법률주의에 부합하고 지방자치단체의 과세자주권을 확보할 수 있다는 면에서 중요한 의미를 갖는 세원이다. 세목의 설치근거기준과 과세대상, 세율 등은 지방세법에서 규정하여 조세법률주의 원칙에 부합하며, 과세여부 및 탄력세율 적용⁵⁾ 등 부과징수에 대한 세부사항은 조례에서 규정할 수 있는 재량권을 주어 제한적이지만 지방자치단체의 과세자주권 확보라는 의미도 가지고 있다. 이러한 지역자원시설세 특정자원분이 활발히 운용된다면 자주재원을 확대시킬 수 있고, 과세자주권을 신장시킬 수 있는 조세수단으로 작용할 것이다.

5) 탄력세율은 조례로 정하는 바에 따라 세율을 표준세율의 가감할 수 있는 제도. 단, 지역자원시설세 중 원자력발전과 화력발전은 탄력세율 대상에서 제외.

두 번째 근거인 환경세란 환경오염행위를 대상으로 부과하는 세금으로, 환경오염 문제에 대해 정부가 경제적 유인을 통해 간접적으로 개입하여 생산자·소비자의 행태에 영향을 주어 환경오염을 통제하는 방법이다.

특히 지역자원시설세 특정자원분에 속하는 세원의 경우, 경제활동 과정에서 환경오염, 공해, 자연경관 파괴 등의 문제를 야기하여 해당 지방자치단체의 재정지출을 수반하고 있다. 특히 원자력, 화력과 같은 발전원의 경우 발전소 인근지역의 환경적·사회적·경제적 피해가 지속적으로 주장되어 왔음은 주지의 사실이다. 이러한 원인자 부담원칙에 덧붙여, 전술한 바와 같이, 지방자치단체가 제공하는 행정서비스에 대한 응익적 관점과 지역경제활동과 밀접하게 관련된 시설물을 이용한다는 점, 외부불경제의 내부화 관점에서 동 세목이 지방세에 귀속되어야 할 당위성이 있다고 할 수 있다.

[표 9] 지역자원시설세 특정자원분의 과세근거

| 과세대상 | 과세근거 | 성격 |
|---------------------|--|---------------------------------|
| 발전용수 지하수 지하자원 | - 지역의 부존자원을 채굴·이용하는 것에 과세함으로써 자원고갈을 억제 - 이용자로부터 지역개발 재원 확보 | 자원채굴 제한 |
| 컨테이너* | - 지역에 교통혼잡이라는 외부효과를 야기하는 컨테이너에 과세하여 교통혼잡을 해소하기 위한 투자재원 확보 | 원인자부담금 및 도로시설 투자를 위한 목적재원 |
| 원자력발전 | - 지역에 핵물질 오염가능성이라는 고위험의 외부효과를 야기하는 것에 대한 원인자부담금 - 원전주변지역 개발제한에 따른 지역개발저해에 대한 보상 | 원인자부담금 및 지역개발저해 보상 |
| 화력발전 | - 화력발전과정에서 발생하는 대기오염이 해당지역 및 인근지역에 미치는 영향에 대한 원인자부담금 - 화력발전 인근지역 환경복구를 위한 재원확보 | 원인자부담금 및 주변지역 환경복구를 위한 재원 |

출처) 송상훈, 류민정(2011)

주*) 우회도로 건설에 따른 교통혼잡 완화로 2007년부터 과세중지

정종필(2014)은 선택적 과세대상의 확대 및 지방세 신세원발굴에 대한 다양한 제안들을 정리하여 종합하였는데 이 중 지역자원시설세 특정자원분에 대한 신세원 제안안은 [표 10]과

같다. 하기 표에 의하면 충남은 ‘골재채취, 온천’에 해당되나 중장기적으로 ‘산업용 전력, 송전탑’ 등에 대한 고려도 필요하다고 생각된다.

〔표 10〕 지방자치단체의 선택적 과세 확대대상

| 구분 | 세목 및 세원 | 과세내용 | 자치단체 |
|----------|---------|---|------------------------|
| 특정 자원 | 골재채취 | 골재채취 행위에 대한 도로개선비용, 지역기반시설 복구비 등 행·재정적 수요발생에 대한 원인자 부담차원에서 과세 | 대구, 경기, 경남, 경북, 충남, 충북 |
| | 풍력발전 | 산업용 풍력발전에 대해 과세 | 강원, 경북 |
| | 해저자원 | 해저의 천연가스 또는 심층수 개발에 따른 배출수 방류로 인한 수온상승과 취수관 등 시설보호를 위한 어선의 운항통제에 따른 어획량 감소, 수질악화에 따른 수질개선사업과 어족자원 보호차원에서 과세 | 경북, 강원, 울산, 제주 |
| | 산업용 전력 | 가정용에 비해 상대적으로 저렴한 산업용 전력에 대해 과세 | 전남 |
| | 컨테이너 | 항만 또는 내륙 컨테이너 기지를 이용하는 컨테이너 화물에 대해 과세 | 부산, 울산, 의왕 |
| | 온천 | 골프장, 온천 등이 있는 지역에 부과 | 경기, 경남, 충남 |
| | 해수 | 연안지역 자치단체들이 내륙양어장과 바닷가 횃집에 바닷물 사용료에 대해 과세 | 속초, 기장군(부산) |
| 관광 행위 | 관광지 입장 | 각종 관광자원을 이용하는 관광객에게 관광지 입장료의 일정비율을 관광세로 부과 | 울산, 전남, 경북, 강원 |
| | 입도(入島) | 섬에 들어오는 관광객을 상대로 입도세 징수 | 제주도, 홍도, 독도 등 |
| 기피 시설 | 폐기물 | 폐기물 처리시설에 따른 외부불경제 교정차원에서 과세 | 경남 |
| | 송전탑* | 송전탑 설치에 따른 외부불경제 교정차원에서 과세 | 경남, 강원 |
| 기타 | 대형유통업 | 지역영세상인의 이익을 침해하고 영업이익의 역외유출, 교통수요 유발 등으로 인한 행·재정적 수요발생에 대한 응징과세 | 전북, 전남, 충북, 대전 |
| | 옥외광고물 | 옥외시설물 등의 광고료의 일정비율을 광고료로 과세 | 부산, 대전 |

출처) 정종필(2014)

2. 선행연구

1) 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세필요

충남발전연구원 박광배(2007)는 화력발전에 대한 지방세 과세가 이론적 및 현실적 필요성 측면에서 타당함을 주장했다. 즉, 이론적 측면에서 외부불경제를 야기하는 대표적 시설을 지방세 세원으로 포함시켜 이를 지역개발을 지원하는 재원으로 활용할 수 있다는 점, 현실적 필요성 측면에서 전력을 생산하는 다른 수단(수력, 원자력)에 대한 과세가 이미 이루어지고 있어 이들 세원과의 형평성 측면에서 타당하다는 것이다.

화력발전에 대한 지역개발세 과세가 이루어질 경우 전국 및 충남의 세수증대 효과를 산출해 냈고, (화력발전이 지역자원시설세 세원으로 인정받기 전에 이루어진 동 연구에서는) 원자력 발전에 대한 과세실현과정을 통해 화력발전이 신세원으로 인정받기 위해 필요한 시사점을 도출했다.

충남의 지역개발세 (지역자원시설세 특정자원분의 구 명칭)가 1992년 과세가 이루어진 이후 지속적인 세수증가를 보이고 있음을 정리하고, 지역균형개발 등을 지원하기 위한 재원으로서의 지역개발세는 세수증대 및 역할확대가 필요함을 주장했다. 동시에, 화력발전에 대한 지방세 과세의 타당성을 외부불경제의 내부화 측면- 교정세 성격의 조세 부과-으로 설명하면서, kwh 당 0.5원~2원 과세가 타당성이 인정되는 범위라고 주장했다.

한편, 원자력발전에 대한 지역개발세 과세를 통해 시사점을 이론적 측면과 추진과정을 통해 도출했고, 화력발전에 대한 지역개발세 과세를 통한 전국 및 충남의 세수증대 효과를 산출해 냈다.

충남도청 세무회계과(2008)는 자치재정을 향상시키기 위해서는 세수의 안정적이고 지속적 확보가 중요하며 이는 자체 자주재원 확보를 통해 이루어져야 한다고 주장하고, 수력과 원자력 발전과 달리 화력발전이 과세대상에서 누락된 것은 과세형평성의 조세원칙을 충실히 이행하지 않은 결과라고 주장했다. 이러한 논조 하에 ① 1kwh당 0.5원 과세를 통한 공평과세 실현, ② 자주 재원으로서 추가적 지방세 수입확보 및 지방재정자립 기여 ③ 사회적 후생비용 재원확보 및 부담 공평, 이라는 3가지 기대효과를 제시했다.

2) 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세의 영향분석

김기홍 외(2009)는 화력발전에 대한 지역개발세를 부과할 경우, 생산, 부가가치 및 고용에 미치는 파급효과를 분석했다. 다지역산업연관모형 (MRIO)을 통해 지역개발세 도입으로 전기 요금이 0.44% 인상되면 전국적으로 2,616억원의 생산액을 감소시키며, 1,253억원의 부가가치 및 GRDP 감소, 2,230명의 고용감소를 초래함을 도출했다.

또한 화력발전 지역개발세 도입이 지방세 세수에 미치는 파급효과도 분석했는데, 즉, GRDP 감소가 해당지역의 지방세수입 감소에 영향을 준다는, 일종의 화력발전 지역개발세 도입이 여타 지방세수입에 구축효과(Crowding-out effect)를 끼칠 것임을 주장했다. 동 연구에서 추계한 지방세 감소규모는 56.2억원으로 지방세 전체수입의 0.017% 정도이다.

동 연구는 화력발전의 외부불경제 교정에 대한 고려가 없고 국가기간산업의 진흥적 시각에서 지역개발세 부담을 발전사가 지는 경우에 초점을 맞추고 있다. 화력발전에 대한 과세는 외부성의 제공자에게 조세를 부과하는 교정적 조세로 외부효과를 내부화시키는 기능을 갖는다. 직접규제가 아닌 교정적 조세를 통해 화력발전으로 인한 오염문제 해결과 직접규제에서는 고려되지 않는 제3자의 후생도 반영할 수 있는 점 등에 대한 고려가 필요하다. 무엇보다 국가 기간산업을 위해 특정지역의 희생을 강요하는 것은 불합리하다.

정성호 외(2011)는 전체발전량의 2/3에 달하는 화력발전이 수력 및 원자력발전에 비해 상대적으로 더 많은 사회적 비용을 발생시키고 있는 점, 온배수로 인한 해양생태계 훼손 및 수산자원 감소 등을 고려하면 화력발전에 대한 과세는 타당하나, 현재 1Kwh당 0.15원이 여타 발전과세에 비해 지나치게 낮은 점을 지적했다. AEA Technology Environment의 연구결과에 근거하여 대기오염물질 별로 대기오염의 사회적 한계비용을 산출하여 화력발전에 따른 총 사회적 한계비용이 2조 1,445억원에 달함을 밝혔다. 화력발전소가 입지한 지자체의 경우 인천을 제외하고 재정자립도가 취약하나 사회적 한계비용은 크다는 점을 들어 1Kwh당 0.5원으로 과세의 확대 개정이 필요함을 주장했다. 나아가, 자주재원 확충을 위한 화력발전 과세의 기대효과로 ①과세 현실화를 통한 외부불경제 교정 ②지방세수 증대 의 2가지를 들고 있다. 본 연구는 충남도가 지속적으로 세율인상을 요구하는 데에 귀중한 근거가 될 것이며, 이를 기반으로 활용방안 및 여타 세율인상에 대한 연구가 필요하다.

3) 지역자원시설세 신세원 발굴

경기개발연구원 송상훈 외(2011)의 연구에서는 현재의 지방세 체계 내에서 신세원을 발굴할 수 있는 영역인 지역자원시설세의 발전적 과세방안을 고민하고 경기도에서 신세원으로 발굴 가능한 대상을 검토하였다. 외부불경제 내부화 측면에서 원인자부담 원칙에 따라 세원을 검토하고, 결과, ①평택항 컨테이너세 부과는 후발주자인 평택항의 항만경쟁력을 저하시키기 때문에 바람직하지 않음, ②시화호 조력발전소 세부과는 조력발전소 건설로 인한 조류변화에 따른 직간접적 피해가 예상되므로 정당함, ③ 소방수요 유발대상에 대한 세 부과 고려 등을 주장했고, 지역자원시설세의 표준세율 현실화와 지역과세권 부여의 필요성을 주장했다. 충남도에서도 화력발전 이외의 신세원 발굴 고려시 유용한 선행연구가 될 것으로 생각된다.

한국지방세연구원 이상훈 외(2012)은 해저자원(심층수, 천연가스), 신재생에너지원(조력발전, 태양광발전 등)에 지역자원시설세 특정자원분을 과세하는 것이 타당한지에 대한 검토 및 세수 효과 추정을 목적으로 다음과 같은 결론을 도출하였다. ①해양심층수, 천연가스, 조력발전 등은 지역에 환경오염과 훼손을 유발하고 지역개발을 제한하여 주민들의 경제적 후생손실을 야기하기 때문에 과세가 타당함. ② 태양광발전에 대해서는 아무런 외부경제를 야기하지 않으므로 과세가 아닌 보조금 지원방안이 타당함. ③해양심층수는 '채수자' 천연가스는 '채취자' 조력발전은 '조력을 이용하여 발전하는 자'가 납세의무자가 될 수 있을 것이며 이들 3항목에 대한 세수는 최대 65.1억원이 예상됨. 나아가 과세대상을 확대하고 지방의 과세자주권 확보를 위해서는 헌법 제59조 개정을 통한 법정외세 도입 실현이 최선이나, 현실적인 방안으로 지방세법과 시행령에서의 과세대상, 세율 규정 필요성을 주장했고, 표준세율의 현실화를 통한 세수규모 증대도모를 주장했다. 또한 세원이 국가 관할구역으로 지정되어 있더라도 세원개발과 활용의 주체가 속하는 지역에 과세권을 부여할 필요성을 주장했다.

강원발전연구원 조계근(2013)은 현재 강원도는 발전용수, 음용수, 지하자원에 대해 과세하고 있는 것에 더해, 추가로 해양심층수, 해수, 시멘트 생산 등을 신세원으로 검토했다. 지역자원시설세 특정자원분이 갖는 지방세로서의 상징적 의미(지자체의 과세자주권 확보)와 미래 블루오션인 해양자원의 선점적 의미를 높이 평가하고 있다. 신세원이 추가신설될 경우, 2012년 현재

62억원인 세수가 123.5억원까지 증대됨을 산출했다. 해외사례 중 미국의 경우, 각 주마다 다양한 세목으로 지역자원시설세를 경쟁적으로 부과하고 있는 것을 들어, 우리나라가 국가경제 전체를 위해 특정지역의 희생을 강요하는 것, 지역자원시설세를 규제하여 산업경쟁력을 제고하는 것의 불합리함을 지적했다. 신세원 추가신설을 위해서는 정부부처와의 긴밀한 협의와 관련 광역 지자체와의 협력이 필요함을 제언했다.

한국지방세연구원 정종필(2014)은 지방세 확충을 통한 안정적 지방재정기반 구축의 틀 안에서 지역자원시설세의 개편방안을 모색하여, 특정자원분의 과세대상 확충과 개선방안을 분석하였다. 지역자원시설세 특정자원분의 과세 확대대상으로 제안된 것으로는 폐기물, 항만을 이용하는 화물 및 위험시설물이다. 첫째, 폐기물은 폐기물관리법 제2조에서 규정한 폐기물 중 소각 및 매립되는 폐기물만을 대상으로 하며, 과세목적은 폐기물 매립억제 및 재활용 촉진이다. 둘째, 항만이용화물은 시·도내에 위치한 항만을 통해 운송되는 컨테이너 및 벌크화물을 대상으로 한다, 단, 수출화물에 대한 컨테이너세 부과로 인한 가격경쟁력 악화를 우려하여 과세를 중단하고 있다는 점을 고려해야 한다고 지적했다. 셋째, 위험시설물은 위험물 안전관리법 시행령에 열거된 위험물을 이용하여 사업을 하는 행위를 과세대상으로 한다. 단, 동 사업관련 사업자는 대부분 영세한 사업자가 다수이기 때문에, 우선적으로 대규모 위험시설물로 한정 한 후 과세대상 범위를 확대할 것을 제안했다.

제3장 국내외 유사세원 사례

1. 국내사례

1) 원자력발전⁶⁾

(1) 이론적 근거

원자력발전은 전력생산이라는 측면에서는 화력발전과 동일하나, 시설의 잠재적 위험도 및 입지지역 선정 등에 있어 화력발전보다 엄격한 논의를 요하는 대상이다. 원자력발전은 현행 지역자원시설세 세원 중, 화력발전과 가장 유사한 성격을 갖고 있다. 원자력발전에 대한 지역 자원시설세 과세 검토과정에서 제기된 과세논거는 크게 네 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 원자력발전소는 외부불경제를 야기하므로 후생손실 보전에 필요한 재원마련 등 응의 과세 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 부담해야 한다.

셋째, 현행 발전소주변지역 지원금제도의 근본적인 문제점 해소를 위해 필요하다.

6) 동 절은 박광배(2007)의 내용을 발췌 및 요약

기존의 지원금 수혜주민들은 지원금을 ‘보상금’ 개념으로 인식하는 경향이 있어, 회계처리 불투명 등 재원낭비의 문제점이 지적되어 왔다. 이에 대한 해소를 위해 장기적으로는 동 지원금제도를 조세로 흡수하여 정상적인 세입세출이 가능하도록 제도화할 필요가 있다.

넷째, 수력발전에 대하여 지역개발세(현 지역자원시설세)를 과세(10㎡당 2원)하고 있기 때문에 과세형평상 원자력발전에 대한 과세가 필요하다.

상기 근거에 따라 “발전소 주변지역 지원에 관한 법률”에 의한 지원금(한수원 전기판매수입금의 1.12%)과는 별도로 지역자원시설세를 과세하여 지역주민의 후생복지 증진과 지역개발을 도모할 수 있는 재원으로 활용되어야 한다는 것이다.

(2) 발전경위

원자력발전에 대한 지역개발세(현 지역자원시설세 특정자원분) 과세는 2006년부터 이루어졌다. 그러나 과세가 실현되기까지는 많은 노력과 시간이 투입되었다(표 11 참조). 1998년 최초로 원자력발전에 대한 지방세 과세논의가 이루어진 이후, 과세가 이루어지기까지 약 8년의 준비기간이 소요되었다.

여기에는 추진주체가 중요한 요소가 되었던 것으로 판단된다. 원자력발전에 대한 과세실현을 위해 원자력발전소 입지 광역지자체 3지역⁷⁾(부산광역시, 경북, 전남)이 공동으로 준비하고 대응, 추진하는 과정이 있었다.

더불어 행정을 둘러싼 주변환경의 변화도 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단된다. 2000년 자동폐기 되었던 법안이 다시 논의과정을 거쳐 과세가 이루어진 계기는 지방분권과 재정분권을 적극적으로 지원하는 중앙정부의 정책변화도 작용했을 것이다. 지방분권추진 로드맵에 원자력발전에 대한 과세가 신세원발굴대상으로 포함되었던 것이 과세실현의 계기가 될 수 있었던 것으로 판단된다.

7) 2002년 기준으로는 3지역이나, 이후 경북 울주군이 울산광역시에 포함되면서 부산, 경북, 전남, 울산의 4개 광역자치단체가 공동의 이해를 바탕으로 적극적으로 과세실현을 추진

[표 11] 원자력발전에 대한 지방세 추진과정

| 년도 | 추진내용 |
|---------|---|
| 1998.10 | <ul style="list-style-type: none"> • 원전에 대한 지역개발세 과세 건의 - 부산, 경북, 전남이 행자부에 원자력발전에 대한 과세방안 건의 - 산자부 반대 의견 표시로 과세불가 회신 |
| 1999.2 | <ul style="list-style-type: none"> • 전남에서 핵연료에 대한 지역개발세 과세 건의 |
| 2000.7 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방세법 개정안 의원입법 추진(부산 해운대·기장을 지구) - 원자력발전량 1kwh당 4원 과세는 발전소주변지역 지원액보다 월등히 많음 - 과세지역은 세수증대하나, 전기요금 인상, 관련법률에 의한 지원과 중복 - 2요인으로 심의보류, 회기만료로 자동폐기 |
| 2001.3 | <ul style="list-style-type: none"> • 부산시 주관으로 한전, 행자부, 산자부, 원전소재 자치단체관계관과 원자력발전에 대한 과세방안 논의. 한전과 산자부 반대로 무산 - 발전원가 상승에 따른 전력요금 및 물가상승과 연결 - 발전소 주변지역 지원에 관한 법률에 의해 원전 주변지역에 대한 지원 중. 지역개발과세는 한전에 이중부담 - 일본의 경우, 원자력발전과세대상이 핵연료사용량이라는 점을 들어 발전량에 과세하는 것은 타당하지 않음을 주장 |
| 2002.5 | <ul style="list-style-type: none"> • 경북 주관으로 4개 자치단체협의회(부산, 울산, 전남, 경북) 개최 - 원자력발전에 대한 과세방안 재논의 합의 |
| 2003.7 | <ul style="list-style-type: none"> • 참여정부 신세원발굴대상으로 원자력발전세 포함 - 정부혁신지방분권위원회가 발표한 지방분권추진로드맵에 재정·세제개혁 로드맵에 자주재원 확대와 균형발전 추진을 위한 노력 일환으로 신세원발굴을 개선과제로 제시 - 신세원개발대상 중 관광세, 카지노세, 원자력발전세 포함 |
| 2005.12 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방세법 제253조 개정 - 원자력발전에 대한 지역개발세 과세 (1kwh당 0.5원) |
| 2014.12 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방세법 제146조 개정 - 원자력 1kwh당 0.5원→ 1원 |

출처) 박광배(2007)를 수정·가필

2. 국외사례(일본)

1) 법정외세⁸⁾

법정외세는 법률에 근거해 징수하는 세금이 아니라 지자체가 독자적으로 세목을 설정하여 과세하는 것으로, 총무대신과 협의 및 동의를 요구된다. 즉, 법정외세는 지자체의 당해 세목인 지방세로서 적격성의 설명책임이 필요하지만, 동의를 조건이라는 점에서 국가의 의지가 들어가 있다고 해석할 수 있다. 법정외세는 자치단체의 기본적인 재정수요 충당을 위한 세제라기 보다는 지역의 특별한 정책수행을 위한 수단으로 활용하기 위한 제도로써, 지역의 특수 부존 자원을 발굴하여 세원화하는 데 의의가 있다.

현대국가는 조세법률주의에 의해 세금을 징수하고 있고, 우리나라도 헌법 제59조에서 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 법정외세 제도란 법률이 아닌 지방 의회의 조례로 세금을 신설할 수 있도록 허용하는 제도이므로 조세법률주의의 예외에 해당한다. 그러나, 지방자치제도 하에서 지방자치단체의 자주재정권을 보장하고 지방자치 이념을 존중 한다는 의미에서, 지방자치가 발전할수록 또한 지방자치에 대한 국민의 신뢰가 커질수록 그 필요성이 높아진다고 할 수 있다.

일본에서는 1870년대에 법정외 보통세제도가 도입되어 현재까지 시행되고 있으며, 2000년 4월 지방분권일괄법 제정을 통해 현재는 법정외세 목적제도 가능하게 되었다. 1948년 지방 자치단체장 직선 이후 이를 적극 도입하는 움직임이 있었으나, 현재는 일부 자치단체에서 시행 되고 있고 세수 면에서도 지방세수 전체에서 차지하는 비중은 낮다.

일본에서 법정외세는 주로 도부현(광역자치단체)이 과세하고 있지만, 적지만 시정촌(기초 자치단체)에서도 과세한다. 하지만 도부현과 시정촌의 법정외세는 내용면에서 현저한 차이를 보인다.

[표 12]에서 도부현에 의한 법정외세의 종류를 볼 수 있다. 2012년도 도부현 법정외 보통세 및 목적세의 합계는 약 336억엔으로, 도부현세수액 전체의 약 0.2% 정도이다.

8) 동 절은 지방재정학회 2014년도 한일교류세미나의 모리 히로유키 교수 발제내용을 발췌 및 요약

[표 12] 일본 법정외세 현황(2012년도)

| 과세권자 | 구분 | | 종류 |
|-------|------|-----|---|
| 도,부,현 | 도부현세 | 보통세 | 석유가격조정세, 핵연료세, 핵연료물질등 취급세, 핵연료등 취급세, 임시특례기업세 |
| | | 목적세 | 산업폐기물세, 숙박세, 산업폐기물 처리세, 산업폐기물 매립세, 산업폐기물 처분장세, 노리쿠라(乗鞍)환경보전세, 산업폐기물 감량세, 순환자원이용촉진세, 자원순환촉진세 |
| 시,정,촌 | 시정촌세 | 보통세 | 협소 집합주택세, 자갈채취세, 별장등 소유세, 역사와문화 환경세, 사용후 핵연료세, 공항연락교 이용세 |
| | | 목적세 | 사용후 핵연료세, 유어세, 환경미래세, 환경협력세, 산자갈채취세 |

자료) 일본 총무성 「2014년도 지방재정백서」

특징적인 것은 도부현 법정의 보통세는 과세 중인 지방자치단체 15단체 중 11단체가 핵연료세라는 점이다⁹⁾. 나머지 단체도 핵연료 취급관련 및 석유관련 등 법정의 보통세의 대부분이 에너지관련세이다. 이는 주로 국가의 원자력정책과 관련하여, 정부가 원자력발전소 입지 지자체에 대해 법정외세를 인정하여 축진을 도모해 왔다는 것을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, 세계적으로 가장 많은 원자력발전소가 입지한 후쿠이(福井)현을 보면, 2012년도 핵연료세는 약 78억엔으로 현 세수 전체의 7.9%를 차지한다¹⁰⁾. 이는 후쿠이현에 중요한 재원이 되고 있다고 볼 수 있다.

도부현 법정의 목적세의 경우, 대부분이 산업폐기물세 및 관련세이다. 산업폐기물세의 과세 방식은 주로 최종처분장에 반입되는 산업폐기물의 배출사업자와 중간처리업자 등에 과세하는 것으로, 많은 지자체에서 1000엔/ton의 세율을 부과하고 있다. 미에(三重)현은 가장 일찍부터 산업폐기물세를 도입한 지자체이나, 2012년도의 세수금액은 약 1.5억엔으로 이는 세수액 전체의 0.1%에 불과하다. 단, 산업폐기물세는 세수 목적보다는 산업폐기물의 배출량을 감소시키기 위한 정책과세로서의 성격이 강하기 때문에 세수확보책으로서 파악하는 것이 반드시 적절

9) 일본의 광역지자체 단위인 도부현은 총 47개

10) 후쿠이현에서는 2011년 11월부터 핵연료세에 「출력할」이 도입되어 원자력발전이 정지해 있어도 핵연료세가 들어 오는 시스템이 도입됨. 이에 따라 후쿠이현의 핵연료세는 2011년 3월 11일 동일본대지진 이전과 거의 같은 세수액이 확보되었음. 예를 들어, 2010년도 핵연료세는 약 74억엔으로 세수 전체의 7.8%.

하다고는 할 수 없다. 산업폐기물세의 용도는 산업 폐기물의 발생억제 및 재활용기술을 위한 연구개발과 인재육성에 대한 지원 등에 집중되어있다.

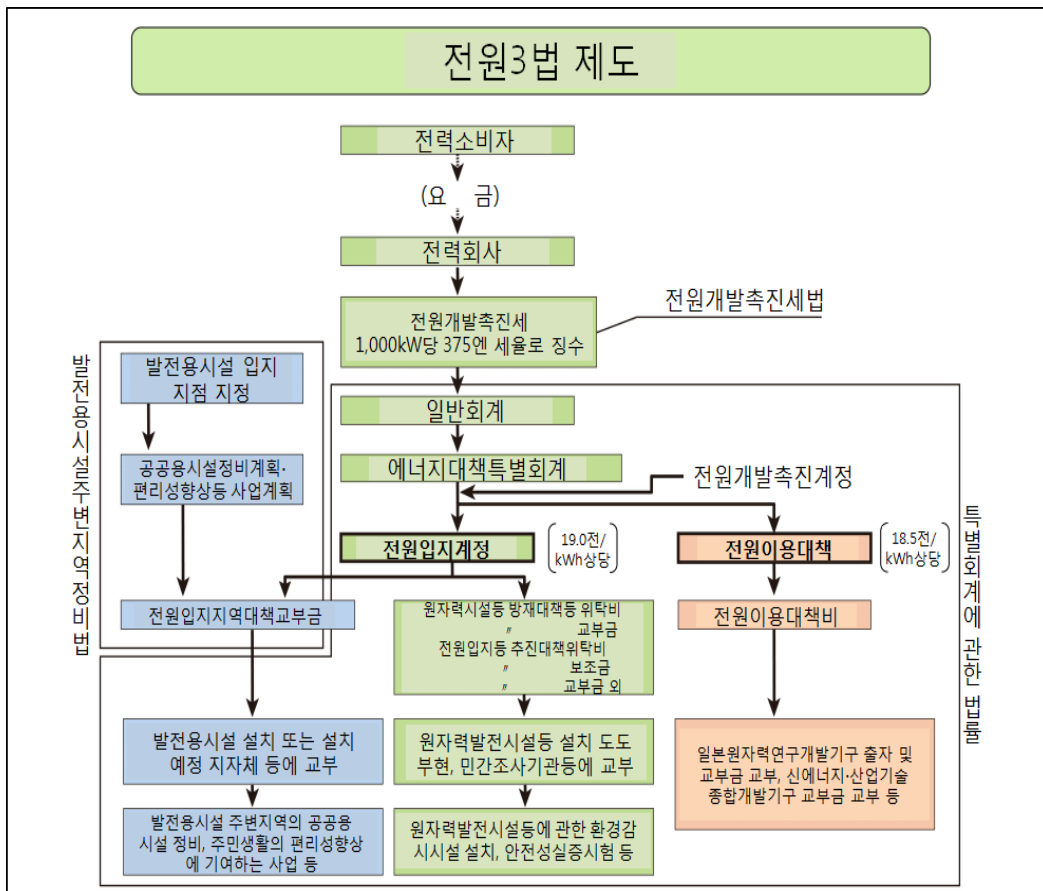
반면, 시정촌 법정외세는 과세하고 있는 지방자치단체가 매우 적다. 2012년도 시정촌 법정의 보통세와 법정외 목적세의 합계는 약 28억엔으로 이는 시정촌세수 액 전체의 약 0.01%에 불과하다. 세목별 세수도 편차가 커, 세수가 큰 것부터 환경미래세 (산업폐기물세) 약 7.8억엔 (키타큐슈市), 사용후 핵연료세 약 5.9억엔 (카시와자키市), 별장등 소유세 약 5.6억엔 (아타미市) 등이 있으며, 이 3 개만으로 시정촌 법정외세 전체의 70% 가까이에 이른다.

경향을 지적하자면, 별장등 소유세 (아타미市), 자갈채취 세 (야마키타町), 역사와 문화 환경세 (다자이후市), 공항연락교 이용세 (이즈미사노市), 산자갈채취세(조요市), 유어세 (후지카와구치코市), 환경협력세 (이제나村, 이해야村, 토카시키키향) 등 대부분이 과세대상을 해당 지자체 주민 이외의 개인이나 법인으로 하고 있다. 시정촌 법정외세의 대부분이 관광객과 별장 소유자 등에 대한 세라는 점에서, 원인자부담에 따른 과세방식을 도입하고 있다고 할 수 있다. 그런 의미에서 법정외세로서의 본래기능의 일부는 발휘되고 있다고 생각해도 좋을 것이다.

2) 전원개발촉진세

우리나라의 지역자원시설세에 가까운 일본의 세목으로 발전(發電)관련세목인 ‘전원개발 촉진세’를 들 수 있다. 원자력발전시설, 수력발전시설, 지열발전시설 등의 설치촉진 및 운전 원활화를 위한 재정상 조치, 발전시설 이용촉진 및 안전확보를 목적으로 하고 있다. 이러한 발전시설에 의한 전기의 공급원활화를 위한 조치 등에 필요비용을 충당하기 위해 일반 전기 사업자¹¹⁾의 판매전기에 전원개발촉진세(1000kw당 375엔)가 부과된다(그림 4 참조)

(그림 4) 일본 전원3법제도의 개요



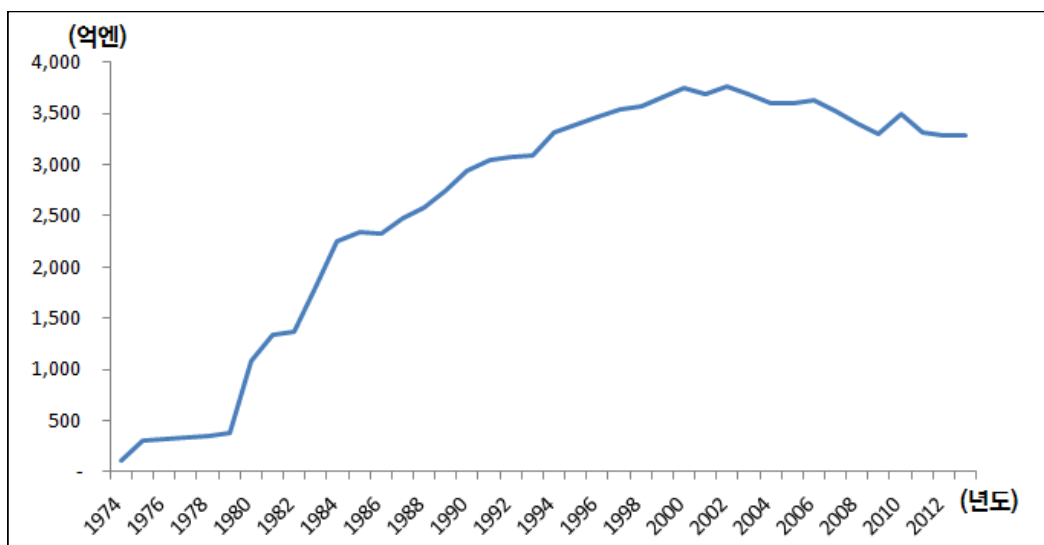
출처) 일본 전기사업연합회(www.fepc.or.jp)

11) 일반적 수요에 따라 전기를 공급하는 자를 일컬으며, 도쿄전력, 칸사이전력 등 10개 전력회사가 해당

전원개발촉진세는 대규모의 안정적 전원확보라는 명목에도 불구하고 실제로는 원자력발전을 위한 보조금으로 이용되었다. 이는 원래 동 세가 원자력발전입지지역의 지원을 목적으로 한 재원이라는 성격이 강했기 때문이라고 생각된다(林, 2010).

전원개발촉진세의 세수입은 [그림 5]과 같이 금액면에서는 상승추이를 보이고 있으나, 국세 간접세수입액 대비비율 면에서는 1985년 2.2%를 정점으로 이후 1.8% 전후 비율을 유지하고 있다. 참고로, 2013년도 세액은 3,283억엔이다.

[그림 5] 전원개발촉진세 세수추이

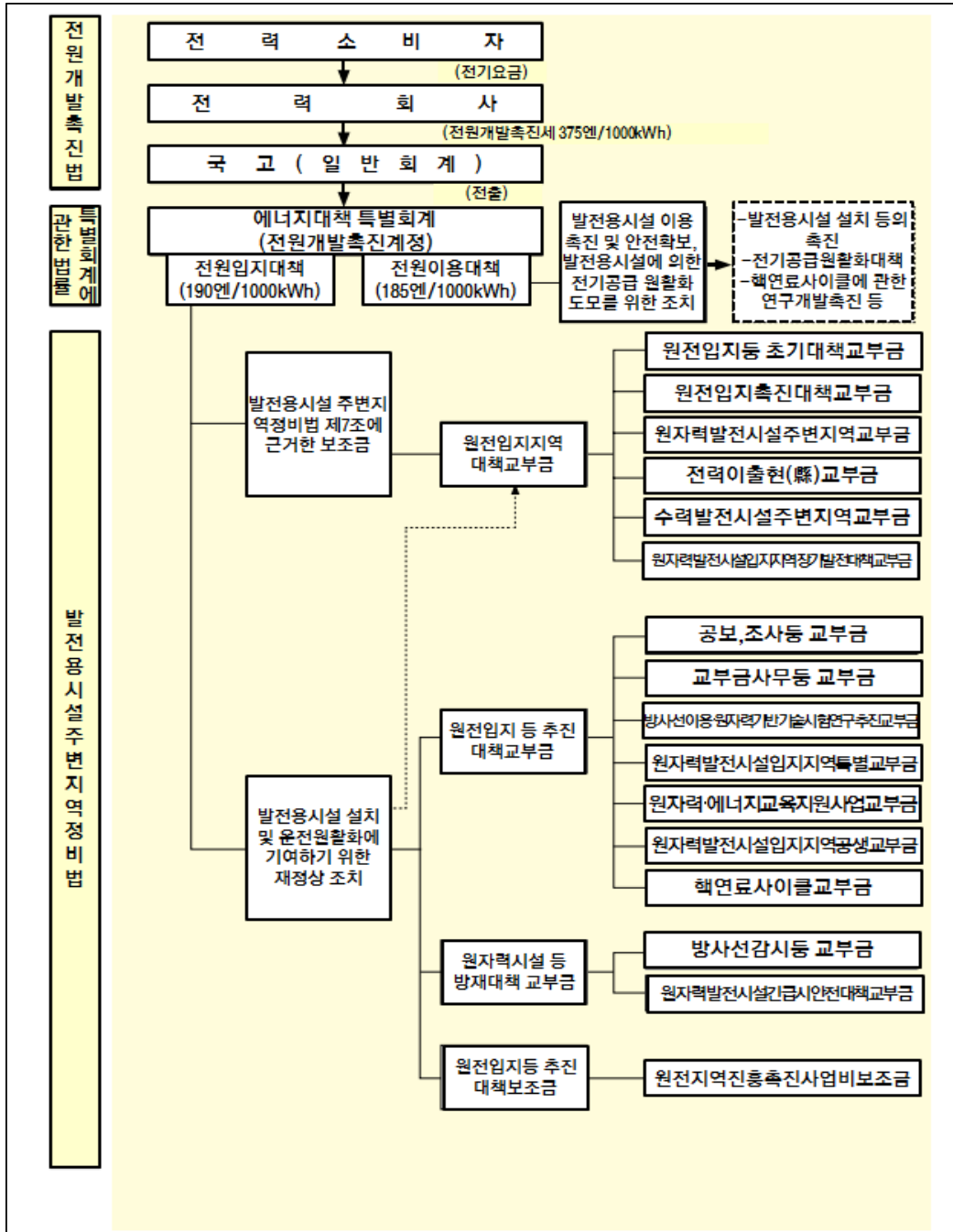


자료) 일본 통계국 '主要税目別酷税額', 재무성 '租税及び印紙收入決算額調'

전원개발촉진세의 용도는 전원3법(전원개발촉진세법, 특별회계에 관한 법률, 발전용시설 주변지역 정비법)에 의해 그 용도가 정해져있다.

전원3법의 교부금은 발전소입지지역의 산업기반과 사회기반을 정비하기 위한 것으로, 예를 들어, 도로, 공원, 상하수도, 학교, 병원 등의 문화, 복지향상을 도모하는 공공시설, 상공업 및 농림수산업, 관광 등 지역산업 시설정비와 인재육성 등의 지역사회 발전을 추진하는 데에 사용하고 있다. 교부금의 흐름 및 종류는 [그림 6]와 같다.

[그림 6] 전원3법에 의한 교부금 종류



자료) 일본 카고시마현 '鹿児島県の原子力行政について'(2013.3)

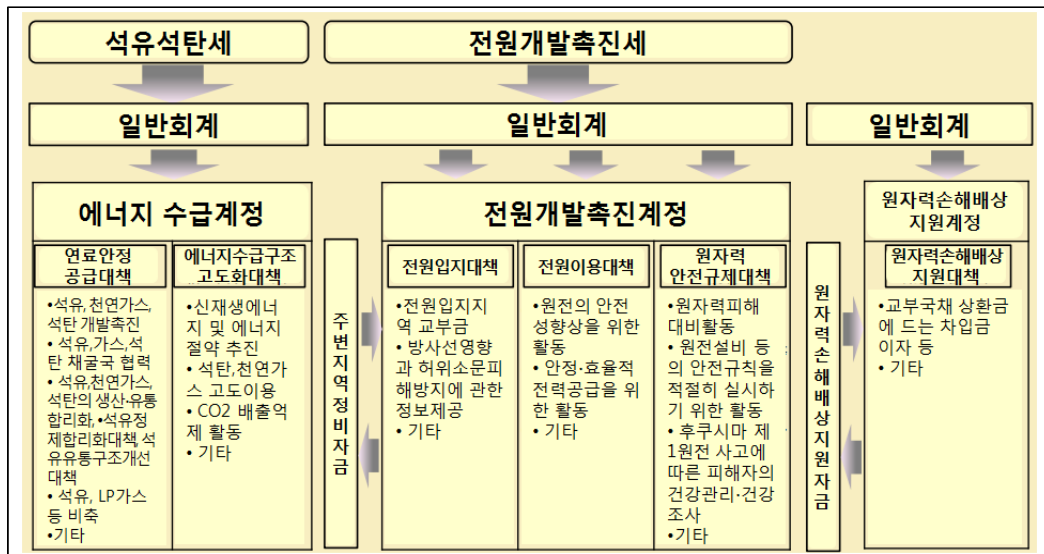
3) 에너지개발특별회계

에너지대책 특별회계는 행정개혁추진법에 근거하여 2007년 석유 및 에너지수급구조 고도화 대책 특별회계와 전원개발촉진대책 특별회계를 통합하여 에너지대책에 관한 계리를 명확히 하기 위해 설치된 특별회계로, 에너지수급계정, 전원개발촉진계정 및 원자력손해배상지원 계정으로 구분하여 처리하고 있다(그림 7 참조).

에너지수급계정은 ‘석유 및 에너지 수급구조 고도화대책 특별회계¹²⁾’에서 하던 업무를 승계한 계정이다. 현재, 당해계정에서는 연료안정공급대책 및 에너지수급구조 고도화대책에 관한 사무를 계리하고 있다.

전원개발촉진계정은 ‘전원개발촉진대책 특별회계¹³⁾’에서 하던 업무를 승계한 계정이다. 당해계정에서는 전원입지대책 및 전원이용대책에 관한 사무를 계리하고 있다.

(그림 7) 일본 에너지대책특별회계 구조



출처) 일본 재무성 「2014년판 특별회계 가이드북」

12) 1967년 석탄광업의 안정대책실시 등을 위해 설치하여(당시 석탄대책 특별회계), 1972년 석유대책 추가, 1980년 석유 대체에너지대책 추가, 1993년 에너지절약대책 추가, 2001년 석탄대책 폐지 등의 제도개정이 이루어짐.

13) 1974년에 전원입지를 촉진할 목적으로 전원개발촉진세와 함께 설치. 1980년 석유대체에너지에 따른 발전촉진을 위한 전원다양화대책 추가, 2003년 신에너지사업을 석유 및 에너지수급구조 고도화대책 특별회계에 일원화, 2002년 원자력 안전규제를 위한 원자력안전규제대책 설치 등의 제도개정이 이루어짐.

동 특별회계 중, 석유석탄세를 재원으로 하는 에너지수급계정과, 전원개발촉진세를 재원으로 하는 전원개발촉진계정은 각각의 세수를 모두 일반회계에 계상한 후에 필요액을 특별회계로 전입하는 구조로 되어 있다. 세입세출 예산에 관해서는 [표 13]에 정리되어 있다.

업무 면에서 각각의 계정은 각각 다음과 같은 업무를 처리하고 있다.

① 에너지 수급계정

수익자부담원칙에 입각한 연료안정공급대책 및 에너지수급구조 고도화대책에 관한 정부의 계리를 명확히 하기 위해 설치

◎ 연료안정공급대책

석유, 천연가스, 석탄의 안정적이고 저렴한 공급확보 도모를 위해, 석유 및 천연가스 등 개발, 석유 및 LP가스 등 비축 등의 조치를 강구

<2014년도 주요사업>

- 자원, 에너지의 안정적이고 저렴한 공급확보
 - 석유·천연가스, 석탄의 권익확보·국제에너지 협력 추진
 - 메탄하이드레이트 등, 국내자원개발 추진 등
- 강인한 에너지공급체제 구축
 - 에너지공급에 관한 리스크대응능력 확보
 - 석유·LP가스 등의 비축체제 강화
 - 에너지공급사업자의 국제경쟁력 강화·경영기반강화 지원 등

◎ 에너지 수급구조고도화대책 : 대내외 경제적·사회적 환경에 대응한 안정적이고 적절한 에너지 수급구조구축을 도모하기 위해, 에너지절약·재생에너지 대책 등의 조치 및 CO2배출 억제대책 등의 조치를 강구

<2014년도 주요사업>

- 재생가능에너지의 최대한 도입
 - 축전지 개발과 송전망 고도화
 - 재생에너지발전의 환경 어세스먼트 신속화
 - 풍력, 태양광, 지열발전 등의 고도화, 고효율화 등

- 에너지 코스트 저감으로 이어지는 ‘에너지절약 투자’ 가속화
 - 산업부문의 에너지절약, 피크(peak) 대책투자의 대폭가속화
 - 가정, 사무실, 운송부문에서 에너지절약대책 강화
 - 에너지절약을 위한 기술개발, 실증 등 추진
- 연료전지 이용 확대
- 새로운 에너지 경영모델 확립

② 전원개발촉진계정

전력이용자의 수익자부담원칙에 입각한 전원입지대책, 전원이용대책 및 원자력안전규제 대책에 관한 계리를 명확히 하기 위해 설치

◎ 전원입지대책

발전용시설주변지역정비법의 규정에 입각한 교부금의 교부, 기타 발전용으로 이용되는 시설설치 및 운전원활화에 기여하기 위한 재정상 조치를 강구

<2014년도 주요사업>

- 발전용 시설과 국민·지역과의 공생
 - 발전용시설 입지지역에 관한 이해촉진
 - 공공용 시설의 하드사업에서부터 복지 등의 소프트사업까지
- 방사선 영향과 허위소문 피해 방지, 원자력정책 등에 관한 공보
 - 방사선에 관한 지식보급
 - 입지지역 등에 관한 경제지원 공보 등

◎ 전원이용대책

발전용시설 이용촉진 및 안전확보, 발전용시설에 의한 전기공급원활화를 도모하기 위한 재정상 조치를 강구

<2014년도 주요사업>

- 원자력발전 안전기반 구축
 - 원자력발전소 안전대책 고도화
 - 원자력안전 등을 위한 인재육성
 - 방사성폐기물 처분 대비활동 등

- 핵연료싸이클 확립
 - 고속증식로 싸이클 기술개발 등

◎ 원자력 안전규제대책

원자력발전시설 등에 관한 안전확보를 도모하기 위한 조치를 강구

<2014년도 주요사업>

- 후쿠시마(福島)현 중심의 환경방사선 모니터링의 충실·강화
 - 피난지시구역 등의 재고를 위한 모니터링 실시
- 사고의 교훈과 국제기준에 기반한 원자력규제 실현
 - 중대사고대책, 지진·해일대책의 규제고도화를 위한 시험,연구
- 원자력방재대책의 충실·강화
 - 지방자치단체가 실시하는 원자력방재대책 지원 등

③ 원자력손해배상지원계정

원자력손해배상지원대책에 관한 정부의 계리를 명확히 하기 위해 설치

<2014년도 주요사업>

- 차입금 상환 등의 국채정리기금 특별회계 전입 등

[표 13] 에너지대책특별회계 2014년도 예산액

| (1) 에너지수급계정 | | | |
|---------------------|--------|---------------------|--------|
| 과목 | 세입 | 과목 | 세출 |
| 일반회계 전입 | 5,754 | 연료안정공급대책비 | 3,299 |
| 석유증권 및 차입금 수입 | 16,019 | 에너지수급구조고도화대책비 | 3,467 |
| 비축석유매각대금 | 601 | 석유·천연가스·금속광물자원기구 출자 | 472 |
| 독립행정법인 납부금 수입 | - | 운영비 | 165 |
| 잠수입 | 37 | 신에너지산업기술종합개발기구 운영비 | 1,352 |
| 전년도 잉여금 | 1,887 | 사무취급비 | 19 |
| | | 기타지출금 | 0 |
| | | 융통증권등 사무취급비 일반회계 | 0 |
| | | 전출 | |
| | | 국채정리기금특별회계 전출 | 15,513 |
| | | 예비비 | 10 |
| 합계 | 24,298 | 합계 | 24,298 |
| (2) 전원개발촉진계정 | | | |
| 과목 | 세입 | 과목 | 세출 |
| 일반회계 전입 | 3,122 | 전원입지대책비 | 1,857 |
| 주변지역정비자금 전입 | 201 | 전원이용대책비 | 202 |
| 전년도 잉여금 | 294 | 원자력안전규제대책비 | 359 |
| | | 일본원자력연구개발기구 운영비 | 902 |
| | | 시설정비비 | 35 |
| | | 신에너지산업기술종합개발기구 운영비 | 3 |
| | | 원자력안전기반기구 운영비 | - |
| | | 사무취급비 | 253 |
| | | 기타지출금 | 0 |
| | | 예비비 | 6 |
| 합계 | 3,636 | 합계 | 3,636 |
| (3) 원자력손해배상지원계정 | | | |
| 과목 | 세입 | 과목 | 세출 |
| 원자력손해배상지원금 전입 | 68 | 사무취급비 | 0 |
| 일반회계 전입 | 225 | 원자력손해배상지원자금 전출 | 225 |
| 원자력손해배상지원증권 및 차입금수입 | 88,227 | 융통증권등 사무취급비 | 0 |
| 원자력손해배상지원기구 납부금수입 | 0 | 일반회계전출 | |
| 잠수입 | 0 | 국채정리기금 특별회계 전출 | 88,297 |
| 전년도 잉여금 | 3,489 | 동일본대지진복구국채정리기금 | |
| | | 특별회계 전출 | - |
| 합계 | 92,009 | 합계 | 88,522 |

출처) 일본 재무성 「2014년판 특별회계 가이드북」

3. 시사점

지역자원시설세 원자력발전원 세원발굴의 네가지 근거(외부불경제 야기로 인한 후생손실보전 재원마련, 지자체 공공서비스에 대한 납세의무, 발전소주변지역 지원금 문제점 해소, 수력발전과의 과세형평성)는 화력발전원의 과세근거와 공통점이 많고 나아가 화력발전원의 세율에 대한 재고가 필요함을 느끼게 한다. 2015년부터 세율인상으로 1kWh당 0.3원으로 인상되었지만, 과세대상간 세율차이의 객관적 근거가 취약한 현실에서¹⁴⁾ 원자력발전의 1kWh당 1원, 수력발전의 10m³당 2원과 비교하면 화력발전원의 세율은 여전히 낮음을 알 수 있다.

현재 화력발전원은 탄력세율 적용대상에서 제외되어 있다¹⁵⁾. 지방자치단체가 지방자치단체의 재정상황에 따라 탄력세율을 활용할 수 있도록 지역자원시설세 화력발전원도 탄력세율 적용이 가능해져야 한다. 지방자치단체는 지방세법에서 규정하는 범위 내에서 새로운 세원을 발굴하고 탄력세율 운영을 통해 과세권 신장으로 이어지도록 적극적으로 추진해야 하겠다.

일본에서는 2006년 ‘간소하고 효율적인 정부를 실현하기 위한 행정개혁추진에 관한 법률(행정개혁추진법)’을 제정하여 특별회계에 관한 개혁(2006년 31개→2011년까지 17개로 정리)을 단행하였고 뒤이어 2007년 ‘특별회계에 관한 법률(특별회계법)’을 제정·시행하였다. 그간 특별회계에 대해, 특별회계 다수 설치로 인한 재정일관성 저해, 다수의 특별회계에 대한 국민 감시 불충분으로 인한 낭비지출 우려, 고유채원 사용으로 불요불급한 사업시행 논란, 거액 잉여금에서 보이는 재정자금의 비효율적 활용 의심 등의 지적이 있어왔기 때문이다. 이로써 잉여금 처리와 차입금 규정 등 일반회계와 다르게 처리하던 것을 정리하고, 각 특별회계에 공통된 규정을 총칙으로 정하고, 기업회계의 관행을 참고로 자산·부채 등을 공개하는 것을 법정화하는 등, 특별회계에 대한 정보개시를 추진하는 개정을 정비하였다.

에너지대책특별회계의 경우도 전원개발촉진대책 특별회계(전원개발촉진세)와 석유 및 에너지 수급구조 고도화대책 특별회계(석유석탄세)가 통합된 것으로, 세수액을 특별회계로 직접 산업

14) 문기환·김승수(2000)의 ‘석탄화력과 원자력발전원의 환경외부비용 추정’ 연구에 의하면, 석탄화력발전이 원자력발전에 비해 25배의 환경외부비용이 발생하는 것으로 보고하고 있음. 동 연구결과를 전적으로 수용하지 않는다고 해도, 원자력발전에 비해 화력발전의 환경외부비용이 낮다고 판단하기는 어렵다고 할 수 있음.

15) 지방세목 20개 부문 중 등록면허세 면허분, 레저세, 지방소비세, 원자력발전과 화력발전에 대한 지역자원시설세, 지방교육세 레저분을 제외한 14개 부문에 탄력세율 적용 가능

하던 방식에서 일반회계에 먼저 산입후 필요액을 특별회계로 전입하는 방식으로 전환되었다는 경위를 갖고 있다¹⁶⁾. 이는 무분별하게 설치되어 있던 특별회계를 정리하고, 일반회계의 처리 절차와 일관성을 가져 특별회계를 전체적으로 간소하고 투명하게 운용하기 위함이다.

금번 충남도에 설치되는 화력발전 특별회계(가칭)도 특별회계가 지적받고 있는 전술의 사항들에 대한 우려가 생길 수 있다. 실제, 목적세인 지역자원시설세의 부적절한 사용에 대한 지적이 국정감사에서 일기도 했다¹⁷⁾. 목적세인 동 세목의 용도와 세입세출 관리에 대한 투명화, 정보 공개 등이 요구된다.

나아가 동 세목의 목적에 부합하는 사업, 지역경제 및 재정력 향상에 기여하는 사업에 대한 철저한 고민이 필요하다. 일본의 전원개발촉진세가 지방자치단체의 지역경제력과 재정력 향상에 기여하지 못한다는 비판이 있다(川瀬 2010). 원자력발전소 입지에 대한 지자체의 의도는 각종 교부금을 활용해 지역의 경제환경을 정비하고 지역의 경제력과 재정력 향상을 도모하여 결과적으로는 교부금에 의존하지 않는 지역경제를 수립하는 데 있다. 하지만, 이러한 목적을 달성한 지역은 없다. 발전소는 투자자본액에 비해 고용창출이 작고, 원료인 우라늄은 해외에 의존하며 제조물인 전력은 원격지인 대도시에서 소비되는 등, 지역과의 산업연관이 작기 때문에 발전소를 아무리 가동해도 지역의 경제력향상으로 이어질 가능성은 낮다. 원자력발전소 입지를 통해 획득한 자금으로 지역진흥이 성공적으로 이루어진다면 이러한 자금은 조세수입 증가로 이어지는 것이 합당하지만, 시설정비와 소프트사업(인재육성, 복지서비스 등)에까지 교부금 용도를 넓힐 수 밖에 없는 실상은 지금까지의 시책이 지역경제와 재정력 향상에 기여하지 못했음을 반증하는 것이라 하겠다.

후술의 원자력발전 특별회계 사업을 보면, 광역지자체의 경우, 대부분 국가사업 중 방재사업과 국가사업 중 신재생에너지 및 환경분야 사업의 매칭이고, 시군의 경우에는 지역개발사업에 치중되어 있는 것을 알 수 있다. 충남도가 금번 설치하는 화력발전 특별회계(가칭) 사업에 대한 심도있는 고민이 필요하다.

16) 석유석탄세는 종래부터 일반회계를 경유하였으나 전원개발촉진세도 동일한 방법으로 변경되어, 2007년에 누계 9,300억엔이 일반회계에 공헌.

단, 향후 원자력발전소 입지, 갯신 등이 추진되어 재정수요가 증대하게 되면, 일반회계에 유보된 금액을 포함해 에너지대책특별회계에 필요액을 전입.

17) 파이낸셜뉴스 2012. 11. 29 기사. “지역자원시설세 중 18%만 소방장비에 투자하고 나머지는 다른용도로 사용”

제4장 지역자원시설세 활용을 위한 제언

1. 특별회계 운용

1) 특별회계의 개념 및 법적근거

지방자치단체의 회계는 ‘지방재정법’에 따라 일반회계와 특별회계로 구분한다. ‘지방재정법’ 제9조 2항에서는 특별회계의 설치·운영에 대해 다음과 같은 때, 법률 혹은 조례로 설치할 수 있다고 적고 있다.

첫째, ‘지방공기업법’에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때
둘째, 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리 필요가 있을 때
셋째, 목적세에 따른 세입·세출이 발생할 때 (다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우는 제외)

즉, 특별회계는 지방자치단체의 예산사업 중 사업적 성격이 농후하거나 기업성이 증시되는 사업에 대해 일반회계와 구분하여 별도 회계를 두는 설치·운영하는 것이다(손희준 외, 2011). 공기업, 기타 특정사업을 운영할 때, 혹은 특정자금이나 특정세입·세출을 일반세입·세출과 구분하여 정리할 필요가 있을 때에 한하여 법류 또는 지방자치단체의 조례로 설치한다.

특별회계예산은 단일예산주의의 원칙¹⁸⁾에는 어긋나지만, 지방자치단체가 운영하는 사업

18) 지방자치단체의 제반 세입·세출은 단일한 예산에 편성시키고 예산편성도 1회계년도에 한하여 운영하도록 하는 것. 동 원칙은 독립된 복수의 예산이 존재할 경우, 예산체계가 복잡해지고 불명확하게 될 것을 방지하기 위함이나, 다만 동 원칙을 고수할 경우 행정환경, 여건변화 등을 반영할 수 없기 때문에 일정조건 하에서 예외를 두고 있음.

수익성을 명확히 하고 사업의 자율적 운영을 통한 능률의 향상과 경영합리화를 기할 수 있다는 장점이 있다(라휘문, 2014).

[표 14] 회계예산 특징 및 기금과의 비교

| 구분 | 예산 | | 기금 |
|----------------|---|---|--|
| | 일반회계 | 특별회계 | |
| 설치사유 | 지자체 고유의 일반적 재정활동 | 특정사업 운용, 특정자금 운용, 특정세입으로 특정세출 충당 | 특정목적 및 시책추진을 위해 특정자금 운용필요시 |
| 재원조달 및 운용형태 | 공권력에 의한 지방세수입과 무상 급부 원칙 | 일반회계와 기금의 운용형태 혼재 | 출연금, 부담금 등 다양한 수입원으로 용자사업 등 수행 |
| 확정절차 | 사업부서 예산요구→ 예산부서 예산안 편성→지방의회 심의·의결 | 좌동 | 기금운용부서 계획수립→ 예산부서 협의·조정→ 지방의회 심의·의결 |
| 집행절차 | 합법성에 입각하여 통제예산의 목적외 사용 금지 | 좌동 | 합목적성 차원에서 자율성과 탄력성 보장 |
| 수입·이출 연계 | 특정수입과 지출 연계 배제 | 특정한 수입과 지출의 연계 | 좌동 |
| 계획변경 | 추경예산 편성 | 좌동 | 주요항목지출금액의 20%초과 변경시, 지방의회 의결 |
| 결산 | 지방의회 심의·승인 | 좌동 | 좌동 |

자료) 이현우 외(2009), 라휘문(2014)

[각주 표1] 단일예산주의 원칙 예외사항

| 구분 | 근거 | 내용 |
|---------------|-------------|---|
| 추가경정 예산 편성 | 지방재정법 제45조 | 기성립된 예산에 변경을 가함 |
| 특별회계 설치 | 지방재정법 제9조 | 공기업·특정사업운영을 위해 법률 또는 조례로 특별회계 설치 운영 |
| 특정자금 운영 | 지방재정법 제142조 | 행정목적 달성 또는 공익을 위하여 특정자금의 운영을 위해 조례로 기금설치 |

출처) 라휘문(2014) 재인용.

특별회계에는 공기업 특별회계와 기타 특별회계가 있다. 공기업 특별회계는 ‘공기업법’ 제2조에서 정한 상·하수도, 도시철도, 청소, 주택, 의료, 시장 등의 사업을 대상으로 대통령령에서 정한 일정기준 이상의 사업에 한하여 적용된다. 기타 특별회계는 공기업 특별회계를 제외한 모든 지방자치단체의 특별회계로 의료보호, 토지구획정리, 영세민생활안정 등 다양한 사업에 적용되고 있고 약 60여종의 기타 특별회계가 운영되고 있다(지방행정연수원·시도공무원교육원, 2012).

〔표 15〕 특별회계 사업종류(2013년도)

| 구분 | 특별회계 사업 종류 |
|-------------|--|
| 공기업 특별회계 | 상수도사업, 하수도사업, 지역개발기금, 공영개발 |
| 기타 특별회계 | 상수도사업, 하수도사업, 지역개발기금, 공영개발사업, 주택사업, 의료보호기금, 새마을소득금고, 국민주택기금, 영세민생활안정기금, 새마을소득특별지원, 공원 및 관광지시설, 문화관광사업, 사적관리, 문화 및 체육, 농공단지조성, 공업단지시설, 공업단지조성, 중소기업육성, 주차장시설, 농촌환경개선, 도시개발, 토지구획정리, 재개발사업, 주택지조성사업, 공원묘지개발, 하수처리장, 치수사업, 유료도로, 도로보수중기운영관리, 하천골재채취, 공단환경오염이주지원, 한려해상국립공원, 남한산성도립공원, 한강개발, 교통방송, 주거환경개선, 교통사업, 임대아파트관리, 새마을소득증대, 생활용수공급, 공업용지조성, 산업기지개발, 폐기물관리, 농어촌진흥, 댐건설(주변환경)지원, 대학운영, 간척사업, 장학기금, 발전소주변지원사업, 경영사업, 문화마을조성, 농업용수, 기반시설, 장학사업, 실버인력은행기금, 제주도개발사업, 향토인재, 종합유통단지조성, 시영버스사업, 시장임대료관리, 집단에너지공급사업, 항만배후도로, 해운대신시가지, 아시아경기대회, 지하수이용, 정도단지개발, 대지보상, 수질개선, 온천관리, 국제공항배후지원단지개발, 경륜사업, 기타 |

자료) 행정자치부(2014) 「2014 지방세외수입통계연감」

2) 충남의 특별회계 현황

지방자치단체의 재정에서 특별회계가 차지하는 의미는 그 규모를 통해 살펴볼 수 있다. 지방자치단체가 지출사업에서 특별회계를 통해 어느 정도의 규모로 사업을 수행하고 있는지에 따라 특별회계제도의 중요성을 찾을 수 있다. 재정규모 측면에서 특별회계의 중요성은, 전체 예산회계 중 특별회계 예산의 비중과 일반회계 예산규모와의 크기비교를 통해 파악할 수 있다.

충남의 회계는 일반회계 1개, 기타특별회계 7개, 지방공기업 특별회계 1개가 설치·운영되고 있다. 분야별로 본 특별회계의 종류는 [표 16]과 같이 정리할 수 있다. 분야별로 보면, 사회복지 분야(70%)와 국토 및 지역개발분야(25%)의 예산비중이 가장 큼을 알 수 있다. 특별회계의 세입규모를 보면, 전체합계 4조 8700억원의 예산중 특별회계는 약 6500억원으로 13.4%의 비중을 점하고 있다(표 17 참조). 기타 특별회계(3300억원) 중 가장 많은 비중을 점하는 사업은 도청 소재도시건설(2346억원)로 국토 및 지역개발 분야가 많은 비중을 차지하고 있다. 특별회계 예산은 작년대비 1.8% 증가했는데, 사업 중에서는 청양대학운영 특별회계 약 400% 증가, 균형 발전 특별회계 117% 증가가 눈에 띈다.

[표 16] 충남의 특별회계

| 분야 | 부문 | 사업 |
|-----------|---------|---------------------|
| 교육 | 고등 교육 | 청양대학 운영 |
| 문화 및 관광 | 관광 | 안면도관광지개발 |
| 사회복지 | 기초생활보장 | 의료급여기금 |
| 수송 및 교통 | 도로 | 광역교통시설 |
| 국토 및 지역개발 | 지역 및 도시 | 도청소재도시건설 학교용지부담금 |

자료) 충남도청 '2015년도 세입세출예산서'

〔표 17〕 충남 특별회계의 세입규모

(단위: 백만원)

| 구분 | 2015년 예산액 | | 2014년 예산액 | | 증감율 | |
|----------|-----------|--------|-----------|--------|---------|--------|
| | | 구성비(%) | | 구성비(%) | | 구성비(%) |
| 합계 | 4,870,991 | 100 | 4,792,600 | 100 | 78,391 | 1.64 |
| 일반회계 | 4,217,000 | 86.57 | 4,150,000 | 86.59 | 67,000 | 1.61 |
| 특별회계 | 653,991 | 13.43 | 642,600 | 13.41 | 11,391 | 1.77 |
| 공기업 특별회계 | 322,900 | 6.63 | 287,100 | 5.99 | 35,800 | 12.47 |
| 지역개발기금 | 322,900 | 6.63 | 287,100 | 5.99 | 35,800 | 12.47 |
| 기타특별회계 | 331,091 | 6.80 | 355,500 | 7.42 | △24,409 | △6.87 |
| 광역교통시설 | 30,045 | 0.63 | 39,400 | 0.82 | △8,950 | △22.72 |
| 균형발전 | 1,300 | 0.03 | 600 | 0.01 | 700 | 116.67 |
| 도청소재도시건설 | 234,650 | 4.82 | 253,700 | 5.29 | △19,050 | △7.51 |
| 안면도관광지개발 | 9,220 | 0.19 | 8,900 | 0.19 | 320 | 3.60 |
| 의료급여기금 | 800 | 0.02 | 1,500 | 0.03 | △700 | △46.67 |
| 청양대학 운영 | 14,800 | 0.30 | 3,000 | 0.06 | 11,800 | 393.33 |
| 학교용지부담금 | 39,871 | 0.82 | 48,400 | 1.01 | △8,529 | △17.62 |

자료) 충남도청 '2015년도 세입세출예산서'

3) 타지역 사례

지역자원시설세 특별회계를 기운용하고 있는 타 시도, 특히 충남도와 유사한 발전원 특별회계를 설치한 원자력발전소 입지시군 및 해당 광역지자체의 현황은 충남도가 2015년 설치·운영하게 될 화력발전 특별회계(가칭)의 방향성 정립에 있어 하나의 기준이 될 수 있으리라 생각된다.

국내 원자력발전소 입지시군은 부산광역시, 경상북도, 전라남도의 3개 광역시도가 있다. 동 지방자치단체 모두 지역자원시설세 원자력발전 세원의 세수활용을 위해 조례제정 및 특별회계를 설치운영하고 있다.

원자력발전지역개발 특별회계(부산), 원자력발전지역개발 특별회계(전남), 원자력발전지역개발세 특별회계(경북)의 명칭에서 원자력발전관련 특별회계의 경우는 지역개발에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있고, 내용면에서는 대부분 신재생 및 환경관련 국비사업 보조, 도로사업 등 지역개발사업에 활용하고 있음을 알 수 있다.

2014년도 세입기준으로 부산 201억원, 경북 310억원, 전남 230억원 규모이다. 재원배분은 광역 35%, 기초 62%, 징수교부금 3%으로 되어 있다. 세입에 대한 재원배분과 세부사업운영은 아래 [표 18]과 [표 19]와 같이 정리하였다.

[표 18] 지역자원시설세 원자력발전분 운영상황

(단위: 백만원)

| 구분 | 부산 | | 경북 | | 전남 | |
|-------|--------|----|--------|------|--------|------|
| | 사업비 | 비율 | 사업비 | 비율 | 사업비 | 비율 |
| 총사업비 | 19,636 | 97 | 31,896 | 100 | 52,300 | 100 |
| 기초지자체 | 12,439 | 62 | 14,950 | 46.9 | 19,220 | 36.7 |
| 광역지자체 | 7,197 | 35 | 16,946 | 53.1 | 33,080 | 63.3 |

자료) 충남도청 내부자료

주) 해당기초지자체 : 부산(기장군), 경북(경주시, 울진군), 전남(영광군)

*징수교부금 3%

[표 19] 원전특별회계 광역지자체별 세부사업('14년도)

(단위: 백만원)

| 구분 | | 부산 | 경북 | 전남 |
|------------|------------------------------------|-------|--------|--------|
| 총사업비 | | 7,197 | 33,080 | 16,946 |
| 원전관련 | 안전대책강화 | 430 | | 25 |
| | 인전지역 개발사업 | 6,100 | 800 | 5,250 |
| | 특성화고 인력양성 지원 | 50 | | |
| 신재생 에너지 | 신재생에너지 보급사업 | 470 | 2,946 | |
| 기후변화 | 온실가스 감축 | | 435 | |
| 에너지 | 에너지환경 네트워크 | | 1,090 | |
| | 에너지산업 육성지원 | | 3,487 | |
| | 에너지시책 | | 400 | |
| | 에너지절약사업 | | 4,709 | |
| 특별사업 | 한옥마을(전남) 및 신청사 신재생에너지 설치(경북) | | 10,000 | 1,500 |
| 기타 | 예비비 | 147 | 9,213 | 10,171 |

자료) 충남도청 내부자료

[표 20] 국내 원자력발전설비(세부)

| 발전소명 | 단위 용량(kW) | 대수 | 용량(kW) | 준공 | 형식 | 연료 | 발전사 | 정격 전압 | 소재지 |
|----------|-----------|----|-----------|--------|------|-----|--------|-------|----------------|
| 고리#1 | 587,000 | 1 | 587,000 | '78. 4 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 부산 기장군 장안읍 고리 |
| 고리#2 | 650,000 | 1 | 650,000 | '83. 7 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 부산 기장군 장안읍 고리 |
| 고리#3 | 950,000 | 1 | 950,000 | '85. 9 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 부산 기장군 장안읍 고리 |
| 고리#4 | 950,000 | 1 | 950,000 | '86. 4 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 부산 기장군 장안읍 고리 |
| 신고리#1 | 100,000 | 1 | 100,000 | '11. 3 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 부산 기장군 장안읍 고리 |
| 신고리#2 | 100,000 | 1 | 100,000 | '12. 7 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 부산 기장군 장안읍 고리 |
| 신월성#1 | 100,000 | 1 | 100,000 | '12. 8 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 경북 경주시 양남면 나아리 |
| 월성#1 | 678,683 | 1 | 678,683 | '83. 4 | PHWR | 천연U | 한수원(주) | 26kV | 경북 경주시 양남면 나아리 |
| 월성#2 | 700,000 | 1 | 700,000 | '97. 7 | PHWR | 천연U | 한수원(주) | 22kV | 경북 경주시 양남면 나아리 |
| 월성#3 | 700,000 | 1 | 700,000 | '98. 7 | PHWR | 천연U | 한수원(주) | 22kV | 경북 경주시 양남면 나아리 |
| 월성#4 | 700,000 | 1 | 700,000 | '99.10 | PHWR | 천연U | 한수원(주) | 22kV | 경북 경주시 양남면 나아리 |
| 한빛(영광)#1 | 950,000 | 1 | 950,000 | '86. 8 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 전남 영광군 홍농읍 계마리 |
| 한빛(영광)#2 | 950,000 | 1 | 950,000 | '87. 6 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 전남 영광군 홍농읍 계마리 |
| 한빛(영광)#3 | 1,000,000 | 1 | 1,000,000 | '95. 3 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 전남 영광군 홍농읍 계마리 |
| 한빛(영광)#4 | 1,000,000 | 1 | 1,000,000 | '96. 1 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 전남 영광군 홍농읍 계마리 |
| 한빛(영광)#5 | 1,000,000 | 1 | 1,000,000 | '02. 5 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 전남 영광군 홍농읍 계마리 |
| 한빛(영광)#6 | 1,000,000 | 1 | 1,000,000 | '02.12 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 전남 영광군 홍농읍 계마리 |
| 한울(울진)#1 | 950,000 | 1 | 950,000 | '88. 9 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 경북 울진군 북면 부구리 |
| 한울(울진)#2 | 950,000 | 1 | 950,000 | '89. 9 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 경북 울진군 북면 부구리 |
| 한울(울진)#3 | 1,000,000 | 1 | 1,000,000 | '98. 8 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 경북 울진군 북면 부구리 |
| 한울(울진)#4 | 1,000,000 | 1 | 1,000,000 | '99.12 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 경북 울진군 북면 부구리 |
| 한울(울진)#5 | 1,000,000 | 1 | 1,000,000 | '04. 7 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 경북 울진군 북면 부구리 |
| 한울(울진)#6 | 1,000,000 | 1 | 1,000,000 | '05. 4 | PWR | 농축U | 한수원(주) | 22kV | 경북 울진군 북면 부구리 |

자료) 전력통계정보시스템(epsis.kpx.or.kr)

(1) 부산광역시

부산광역시 원자력발전지역개발 특별회계 설치조례(2006년 제정)에서는 원자력발전시설의 안전 및 재난예방, 인근지역의 효율적 개발추진을 목적으로 하고, 이를 건설방재관실 재난 안전과가 소관하고 있다. 동 특별회계의 세입은 지역자원시설세액, 일반회계 전입금, 특별회계 운용 수입금으로 구성된다. 세출에 대해서는, 원전 소재지(기장군) 교부금, '지방세법'에 부합하는 사업비, 방사능 방재교육·훈련 및 광역방재대책에 따른 사업비, '신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법'에 정한 신재생에너지의 개발·보급 사업비, 회계운용경비로 규정하고 있다.

이에 따라, '공공질서 및 안전' 분야의 '재난방재 및 민방위' 부문에 원자력발전지역개발 특별회계를 설치·운용하고 있다.

2014년도 기타특별회계 전체예산액 1조 3768억원중 동 회계예산은 196억원으로 1.4%의 비중을 차지한다. 단위사업에는 원전 안전대책강화사업과 원전 주변지역발전추진사업이 있고 대부분의 비용을 원전주변지역 발전추진사업에 할애하고 있음을 볼 수 있다(표 21 참조). 세부 사업내역은 [표 22]과 같다.

[표 21] 부산광역시 원자력발전지역개발특별회계

(단위: 백만원)

| 분야·부문·정책사업·단위사업(회계) | 2014년도 예산액 | 전년도 예산액 | 비교증감 | |
|-------------------------------------|---------------|------------|--------|--------|
| | | | 증감률 | 증감률 |
| 공공질서 및 안전 | 19,636 | 20,770 | △1,134 | △5.46% |
| 재난방재·민방위 | 19,636 | 20,770 | △1,134 | △5.46% |
| 원전 안전대책 강화 및 지역발전 추진 | 19,636 | 20,770 | △1,134 | △5.46% |
| 원전 안전대책 강화(원자력발전지역개발특별회계) | 430 | 359 | 71 | 19.93% |
| 원자력발전소 주변지역 발전 추진(원자력발전지역개발특별회계) | 19,206 | 20,411 | △1,205 | △5.91% |

자료) 부산광역시 '2014년도 본예산 세출예산서'

[표 22] 부산광역시 원자력 지역자원시설세 사업내역

(단위: 백만원)

| 집행년도 | 사 업 내 용 | 집행금액 |
|-------|--|--------|
| 2010년 | 소 계 | 17,508 |
| | 방사능방재 합동훈련 실시 | 58 |
| | 방사능방재 관리운영 | 8 |
| | 민방위 경보단말 관리운영 | 294 |
| | 동남권 원자력의학원 건립 | 2,494 |
| | 신재생에너지 설비 보급 | 3,553 |
| | 재정보전금 지급(기장군) | 8,801 |
| | 장안 소도읍 육성사업 | 750 |
| | 사랑리 해안관광도로 개설 | 800 |
| | 기장읍 생활체육공원 조성 | 750 |
| 2011년 | 소 계 | 17,451 |
| | 방사능방재 전체훈련 실시 | 27 |
| | 방사능방재 관리운영 | 19 |
| | 민방위경보단말 관리운영 | 294 |
| | 재정보전금 지급(기장군) | 11,561 |
| | 중입자 가속기 개발사업 | 3,000 |
| | 신재생에너지 설비 보급 | 400 |
| | 기장읍 생활체육공원 조성 | 2,000 |
| | 신재생에너지 디자인 빌리지 조성 | 150 |
| 2012년 | 소 계 | 18,941 |
| | 방사능방재 연합훈련 실시 | 49 |
| | 방사능방재 관리운영 | 660 |
| | 재정보전금 지급(기장군) | 11,452 |
| | 중입자 가속기 개발사업 | 5,000 |
| | 신재생에너지 설비 보급 | 530 |
| | 기장읍 생활체육공원 조성 | 1,200 |
| | 원전기자재 특성화고 인력양성 | 50 |
| 2014년 | 소 계 | |
| | 방사능 방재관리운영 | 379 |
| | 방사능방재 훈련실시 | 51 |
| | 중입자가속기 개발사업 | 6,100 |
| | 원전기자재 특성화고 인력양성지원 (경남공고 원전기자재설비자격 취득지원) | 50 |
| | 그린홈 100만호 보급지원 | 200 |
| | 신재생에너지 디자인빌리지 조성 | 270 |

자료) 부산광역시 내부자료

주) 2013년도 사업은 구득하지 못함.

부산시의 2013~2017년 중장기지방재정계획에서는 5개년간 연평균 170억원의 세수추계를 통해 [표 23]과 같은 세부사업계획을 제시하고 있다. 원전입지지역(기장군)에 대한 재정보전금(세수의 65/100)과 이를 제외한 세액은 중입자가속기 개발사업에 투자하는 것을 골자로 하고 있다.

[표 23] 부산광역시의 원자력발전지역개발특별회계 중기재정계획

(단위: 백만원)

| 분야·부문·정책·단위 ·세부사업 | 재원 | 총사업비 | 기투자 | 연도별 투자계획 | | | | | |
|-------------------------|--------|---------|--------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | | | 소계 | '13 | '14 | '15 | '16 | '17 |
| 공공질서 및 안전 | | 425,943 | 58,064 | 367,879 | 74,581 | 67,763 | 88,892 | 65,763 | 70,880 |
| 재난방재·민방위 | | 425,943 | 58,064 | 367,879 | 74,581 | 67,763 | 88,892 | 65,763 | 70,880 |
| 원전 안전대책 강화 및 지역발전 추진 | | 87,905 | 9,000 | 78,905 | 19,051 | 19,214 | 14,040 | 13,030 | 13,570 |
| 원자력발전소 주변지역 발전 추진 | | 87,905 | 9,000 | 78,905 | 19,051 | 19,214 | 14,040 | 13,030 | 13,570 |
| 재정보전금 | 계 | 65,905 | 0 | 65,905 | 13,151 | 13,114 | 13,040 | 13,030 | 13,570 |
| 지급 | 시도비 | 65,905 | 0 | 65,905 | 13,151 | 13,114 | 13,040 | 13,030 | 13,570 |
| 중입자 가속기 개발사업 | 계 | 22,000 | 9,000 | 13,000 | 5,900 | 6,100 | 1,000 | 0 | 0 |
| | 시도비 | 22,000 | 9,000 | 13,000 | 5,900 | 6,100 | 1,000 | 0 | 0 |
| | (채무부담) | 7,100 | 3,000 | 4,100 | 4,100 | 0 | 0 | 0 | 0 |

자료) 부산광역시 '2013~2017년 중기지방재정계획'

부산광역시의 지역자원시설세 중 발전소 입지시군 교부금 대상지역은 기장군이다. 동 지역의 2013년도 원자력발전지역개발 특별회계를 보면, 재난안전과 소관의 동 특별회계는 매년 136억 규모로 운용되고 있음을 알 수 있다(표 25 참조). 재해 및 재난복구능력 강화를 목적으로 원자력 지역개발관리 사업에서는 여비(방사능 방재 및 원전주변지역개발사업 출장여비), 지역내 아파트 경로당 신축(민간자본이전)에 사용되었고, 재무활동 사업에서는 타 특별회계(동남권 핵의·과학 일반산업단지 조성사업 특별회계)에 전출금으로 사용되었음을 확인할 수 있다.

〔표 24〕 부산광역시 원자력 지역자원시설세 배분 현황

(단위: 백만원)

| 연도 | 총계 | 부산시 | 기장군 |
|------|--------|-------|--------|
| 2010 | 14,555 | 5,754 | 8,801 |
| 2011 | 16,997 | 5,436 | 11,561 |
| 2012 | 18,772 | 7,320 | 11,452 |

자료) 부산광역시 내부자료

〔표 25〕 부산광역시 기장군 원자력발전지역개발 특별회계

(단위: 백만원)

| 부서·정책·단위(회계)·세부사업·편성목 | 2013년도 예산액 | 전년도 예산액 | 비교증감 |
|---|---------------|------------|------|
| 재난안전과 | 13,669 | 13,677 | △8 |
| 재해 및 재난복구능력 강화 | 155 | 77 | 78 |
| 원자력발전지역개발관리(원자력발전지역개발) | 155 | 77 | 78 |
| 원자력지역개발관리 - 예비 | 2 | 4 | △2 |
| 예비비운용 | 2 | 72 | △70 |
| 일광면 선우아파트 경로당 신축 -민간자본이전 | 150 | 0 | 150 |
| 재무활동(원자력발전지역개발) | 13,515 | 13,600 | △85 |
| 내부거래지출 (원자력발전지역개발) | 13,515 | 13,600 | △85 |
| 기타회계전출(원자력발전지역개발) - 동남권 핵의과학 일반산업단지 조성사업 특별회계 전출금 | 13,515 | 13,600 | △85 |

자료) 기장군 '2013년도 세출예산사업명세서'

주) 근 3년의 세출내역 중, 세부사업이 가장 다양한 2013년도 세출명세서를 제시

[그림 8] 고리 원자력발전소



출처) 구글 이미지

[그림 9] 신고리 원자력발전소



출처) 구글 이미지

(2) 경상북도

경상북도 발전소 지역자원시설세 특별회계 설치조례(2006년 제정)에서는 원자력·화력발전 시설의 방재대책 및 에너지관련사업의 육성을 목적으로, 원자력화력발전소 소재지 시군 및 인접시군과 도지사가 필요하다고 정한 기타 시군을 적용범위로 하여, 창조경제산업실 에너지 산업과가 소관하고 있다. 동 특별회계의 세입은 원자력·화력을 세원으로 하는 지역자원시설세액으로 구성된다. 세출에 대해서는, 지역자원시설세의 65/100에 대해서는 원자력·화력발전소 소재지(경주시, 울진군) 교부금으로, 35/100에 대해서는 도 자체사업으로 사용할 것을 규정하고 있다. 도 자체사업에 해당하는 사업으로는 다음 내용을 열거하고 있다.

- ① 원자력·화력발전소 소재지 시군 인접시군의 에너지육성사업
- ② 원자력·화력발전소의 안전 및 방재대책에 관한 사업
- ③ 원자력·화력발전소와 관련한 공무원 및 민간인의 홍보·교육·국내외 연수 등의 필요경비
- ④ 도 및 시군이 추진하는 신재생에너지 개발·보급·지원사업
- ⑤ 도 및 시군이 추진하는 에너지사업 및 에너지절약 홍보물 제작
- ⑥ 동해안 에너지클러스터 조성사업 및 민간 위탁사업
- ⑦ 출자금¹⁹⁾
- ⑧ 기타 도지사가 필요하다고 인정한 사업

이에 따라, 산업·중소기업 분야의 에너지 및 자원개발 부문에 원자력발전지역개발 특별회계를 설치·운용하고 있다.

2014년도 기타특별회계 전체예산액 1조 986억원중 동 회계예산은 523억원으로 4.8%의 비중을 차지한다. 경북도의 경우, 다양한 세부사업을 운영 중으로, 사업내용은 신재생에너지보급사업, 온실가스 감축사업, 에너지절약사업 등을 비롯하여 에너지산업육성을 위하여 관련산업 기업체 수요조사, 기업육성특성화사업, 원전기자재중소기업마케팅 지원, 원자력선진기술연구센터 지원 등에 이르고 있다 (표 26 참조).

19) 동 조례의 제6조(출자 및 경영)에서는 특별회계 자금의 확보를 위한 수익사업과 지역개발을 목적으로 하는 선행투자 시 지역개발을 위해 출자할 수 있다고 규정하고 있다. 이를 위한 별도법인 설립·운영이 가능하고 이를 통한 자산수입과 수익은 특별회계에 귀속됨을 명시하고 있다.

[표 26] 경북도의 원자력발전지역개발세 특별회계

(단위: 백만원)

| 분야· 부문· 정책· 단위(회계)· 세부사업 | 2014년도 예산액 | 전년도 예산액 | 비교증감 |
|-----------------------------------|---------------|------------|---------|
| 산업·중소기업 | 42,300 | 51,298 | △8,998 |
| 에너지 및 자원개발 | 42,300 | 51,298 | △8,998 |
| 에너지육성 및 지원사업 (원자력발전지역개발세 특별회계) | 42,300 | 51,298 | △8,998 |
| 원자력발전지역개발세 교부금 | 19,220 | 18,785 | 435 |
| 예비비 | 9,213 | 22,297 | △13,084 |
| 신재생에너지 보급사업 | 2,946 | 2,092 | 854 |
| 에너지시책 대상 | 400 | 500 | △100 |
| 온실가스 감축사업 | 435 | 345 | 90 |
| 국제에너지환경네트워크 구축 | 1,010 | 300 | 710 |
| 국제그린에너지엑스포행사 지원 | 80 | 0 | 80 |
| 에너지산업 육성 및 지원추진 | 2,987 | 3,975 | △988 |
| 에너지환경기업육성특성화사업 | 400 | 400 | 0 |
| 에너지산업육성을 위한 기업체수요조사 | 100 | 100 | 0 |
| 에너지절약사업 | 4,709 | 460 | 4,249 |
| 원전기자재중소기업마케팅지원 (국가직접지원사업) | 700 | 0 | 700 |
| 원자력선진기술연구센터지원 (국가직접지원사업) | 100 | 0 | 100 |
| 재무활동(에너지산업과) | 10,000 | 0 | 10,000 |
| 내부거래지출 (원자력발전지역개발세특별회계) | 10,000 | 0 | 10,000 |

자료) 경상북도 '2014년도 세입세출예산서'

경북도의 2013~2017년 중기지방재정계획에서는 동 특별회계에 5개년간 연평균 약 545억원의 세입, 총 2724억원의 세입추계를 제시하고 있다. 세부사용계획은 [표 27]과 같다.

[표 27] 경상북도 원자력발전지역개발세 특별회계 중기재정계획

(단위: 백만원)

| 분야·부문·정책·단위 ·세부사업 | 재원 | 총사업비 | 기투자 | 연도별 투자계획 | | | | | |
|----------------------|-----|---------|--------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | | | 소계 | '13 | '14 | '15 | '16 | '17 |
| 산업·중소기업 | | | | | | | | | |
| 에너지 및 자원개발 | | 357,720 | 21,237 | 323,259 | 56,982 | 55,551 | 67,729 | 70,697 | 72,300 |
| 에너지 및 자원개발 | | 357,720 | 21,237 | 323,259 | 56,982 | 55,551 | 67,729 | 70,697 | 72,300 |
| 에너지육성 및 지원사업 | | 255,382 | 0 | 255,382 | 47,967 | 41,437 | 53,128 | 55,498 | 57,352 |
| 원자력발전 지역개발세 교부금 | 계 | 97,785 | 0 | 97,785 | 18,785 | 19,000 | 19,500 | 20,000 | 20,500 |
| | 시도비 | 97,785 | 0 | 97,785 | 18,785 | 19,000 | 19,500 | 20,000 | 20,500 |
| 예비비 | 계 | 113,734 | 0 | 113,734 | 21,449 | 13,657 | 25,323 | 26,168 | 27,137 |
| | 시도비 | 113,734 | 0 | 113,734 | 21,449 | 13,657 | 25,323 | 26,168 | 27,137 |
| 신재생에너지 보급사업 | 계 | 10,992 | 0 | 10,992 | 2,092 | 2,150 | 2,200 | 2,250 | 2,300 |
| | 시도비 | 10,992 | 0 | 10,992 | 2,092 | 2,150 | 2,200 | 2,250 | 2,300 |
| 에너지시책 대상 | 계 | 2,510 | 0 | 2,510 | 500 | 500 | 500 | 500 | 510 |
| | 시도비 | 2,510 | 0 | 2,510 | 500 | 500 | 500 | 500 | 510 |
| 온실가스 감축사업 | 계 | 1,875 | 0 | 1,875 | 345 | 360 | 375 | 390 | 405 |
| | 시도비 | 1,875 | 0 | 1,875 | 345 | 360 | 375 | 390 | 405 |
| 국제에너지 환경네트워크 구축 | 계 | 4,111 | 0 | 4,111 | 361 | 1,100 | 350 | 1,100 | 1,200 |
| | 시도비 | 4,111 | 0 | 4,111 | 361 | 1,100 | 350 | 1,100 | 1,200 |
| 에너지산업 육성 및 지원추진 | 계 | 21,475 | 0 | 21,475 | 3,975 | 4,150 | 4,300 | 4,450 | 4,600 |
| | 시도비 | 21,475 | 0 | 21,475 | 3,975 | 4,150 | 4,300 | 4,450 | 4,600 |
| 에너지절약 사업 | 계 | 2,900 | 0 | 2,900 | 460 | 520 | 580 | 640 | 700 |
| | 시도비 | 2,900 | 0 | 2,900 | 460 | 520 | 580 | 640 | 700 |

자료) 경상북도 '2013~2017 중기지방재정계획'

① 경주시

월성, 신월성 원전소재지역인 경주시에서는 2014년도 원자력발전지역개발세 특별회계 예산액 65억원을 [표 28]와 같이 운용하였다. 안전재난과 소관인 것에서 알 수 있듯이, 주로 방사능 방재훈련 및 교육관련에 사용되었음을 알 수 있다²⁰⁾.

[표 28] 경주시의 원자력발전지역개발세 특별회계

(단위: 백만원)

| 부서·정책·단위(회계)·세부사업·편성목 | 2014년도 예산액 | 전년도 예산액 | 비교증감 |
|---|---------------|------------|------|
| 안전재난과 | 6,510 | 6,510 | 0 |
| 원자력발전지역개발 추진 | 332 | 299 | 33 |
| 원자력주변지역지원 | 332 | 299 | 33 |
| 일반운영비 - 주민순회교육 홍보물 제작 - 원전주변학생 방재교육 홍보물 제작 - 원전주변읍면 화생방장비 보관창고 선반제작 - 생활방사선 감시사업비 - 원전방사능 방재훈련비 등 | 150 | 116 | 34 |
| 여비 | 23 | 23 | 0 |
| 자치단체등 이전 - 원전소재 자치단체 행정협의회 운영비 | 10 | 10 | 0 |
| 자산취득비 - 환경방사선 모니터링시스템 구축 | 150 | 96 | 54 |
| 재무활동 | 6,178 | 6,211 | △33 |
| 내부거래지출 | 6,178 | 6,211 | △33 |
| 기타회계전출금 | 6,178 | 6,211 | △33 |

자료) 경주시 '2014년도 세출예산사업명세서'

20) 경주시 원자력발전지역개발세 특별회계 조례(2007년 제정) 제 4조에서 세출은, 시가 추진하는 자체 지역개발사업, 국도비사업 중 총투자사업비 20억원 이상 사업 중 시비부담이 과중한 사업의 시비부담을 위한 회계간 전출, 신재생 에너지 개발보급사업비, 원전의 안전 및 방재대책 전반에 대한 사업 등으로 규정.

[그림 10] 월성 원자력발전소



출처) 이투뉴스

[그림 11] 신월성 원자력발전소



출처) 뉴스토마토

② 울진군

[표 29] 경북 울진군의 원자력발전지역개발세 특별회계

(단위: 백만원)

| 부서·정책·단위(회계)·세부사업 | 2014년도 예산액 | 전년도 예산액 | 비교증감 |
|-------------------------|---------------|------------|--------|
| 경영전략과 | 31,000 | 14,000 | 17,000 |
| 원전지역개발 | 31,000 | 14,000 | 17,000 |
| 원전추진사업 | 60 | 80 | △20 |
| 원전현안업무추진 | 60 | 80 | △20 |
| 지역균형개발사업 | 7,750 | 8,069 | △319 |
| 농공단지조성 | 1,950 | 0 | 1,950 |
| 주민편익지원사업 | 2,500 | 2,500 | 0 |
| 신흥~삼산간 도로개설 | 700 | 500 | 200 |
| 화성~덕천간 도로개설 | 300 | 200 | 100 |
| 도로보수차량 차고지 관리동 및 진입로 개설 | 100 | 300 | △200 |
| 놀이시설설치 | 1,000 | 0 | 1,000 |
| 나곡4리 진입도로 확포장 | 300 | 0 | 300 |
| 망양리 도로개설 | 400 | 0 | 400 |
| 금천리 진입로 확포장공사 | 500 | 0 | 500 |
| 도시계획도로개설 | 2,800 | 4,200 | △1,400 |
| 울진도시계획도로(중로 3-7) 개설사업 | 1,000 | 0 | 1,000 |
| 울진도시계획도로(중로 2-3) 개설 | 500 | 1,000 | △500 |
| 도시계획시설물 보수 | 300 | 300 | 0 |
| 울진도시계획도로(소로 3-52) 개설 | 500 | 0 | 500 |
| 죽변도시계획도로(중로 2-3) 개설 | 500 | 0 | 500 |
| 체육기반시설조성 | 2,750 | 700 | 2,050 |
| 체육시설조성 | 2,750 | 700 | 2,050 |
| 내부거래지출 | 7,956 | 0 | 7,956 |
| 공기업자본전출금 | 4,782 | 0 | 4,782 |
| 기타회계전출금 | 3,174 | 0 | 3,174 |
| 예비비 | 9,684 | 951 | 8,733 |

자료) 울진군청 '2014년도 세출예산사업명세서'

한울 원전소재지역인 울진군에서는 2014년도 원자력발전지역개발세 특별회계 예산액 310억원을 [표 29]과 같이 운용하였다. 경영전략과가 소관하고 있으며, 원전소재지역개발, 지역 균형개발, 도로건설 등 주로 지역개발분야에 사용하였다²¹⁾.

[그림 12] 한울원자력발전소



출처) 노컷뉴스

21) 울진군 원자력발전지역개발세 특별회계 설치조례(2007년 제정) 제4조에서 세출은, 군 지역개발사업 중 100억원 이상의 자체신규사업과 국·도비 등 의존재원에 의한 총투자비 50억원 이상 사업 중 군비부담이 과중한 사업의 군비부담을 위한 회계간 전출, 신재생에너지 개발·보급·지원사업, 도자체사업 중 군에 보조되는 사업 등으로 규정

(3) 전라남도

전라남도 원자력발전 지역자원시설세 특별회계 설치조례(2007년 제정)에서는 원자력발전 시설 주변지역과 인접지역 개발 및 광역적 방재대책의 효율적 추진을 목적으로, 원자력발전소 소재지 시군 및 인접시군(및 도지사가 필요하다고 인정한 기타 시군의 재난체재 관련사업)을 적용범위로 하여, 안전총괄과가 소관하고 있다. 동 특별회계의 세입은 원자력발전을 세원으로 하는 지역자원시설세액, 일반회계 전입금, 특별회계 운용수입금 및 타회계 전입금으로 구성된다. 세출에 대해, 지역자원시설세의 65/100에 대해서는 원자력발전소 소재지(영광군) 교부금으로, 35/100에 대해서는 지역균형개발사업, 방사능 방재·교육·훈련 및 광역방재대책에 따른 사업, 재난재해 관련 안전교육 및 안전대책 사업, 신재생에너지 개발·보급·지원사업 및 에너지절약 사업, 특별회계 관리운용 경비, 기타 도지사가 필요하다고 인정한 사업을 규정하고 있다.

2014년도 기타특별회계 전체예산액 3,476원중 동 회계예산은 319억원으로 9.2%의 비중을 차지한다(표 30 참조).

〔표 30〕 전남 원자력발전자원시설세 특별회계

(단위: 백만원)

| 부서·정책·단위(회계)·세부사업·편성목 | 2014년도 예산액 | 전년도 예산액 | 비교증감 |
|--------------------------|---------------|------------|--------|
| 안전총괄과 | 31,896 | 34,321 | △2,425 |
| 원자력발전 지역자원시설 | 31,896 | 34,321 | △2,425 |
| 원자력발전운영(원자력발전자원시설세 특별회계) | 31,896 | 34,321 | △2,425 |
| 원자력발전 지역자원시설세운영 | 31,896 | 34,321 | △2,425 |
| 일반운영비 | 16 | 13 | 3 |
| 여비 | 9 | 7 | 2 |
| 자치단체등 이전 | 14,950 | 16,445 | △1,495 |
| 자치단체등 자본이전 | 5,250 | 6,250 | △1,000 |
| 기금전출금 - 한옥발전기금 | 1,500 | 1,500 | 0 |
| 예비비 | 10,171 | 10,036 | 135 |

자료) 전남도청 '2014년도 세출예산총괄'

〔표 31〕 전남 원자력발전자원시설세 사업내역('14년도)

| 구분 | 세부사업 | 예산액 |
|----------|--|--------|
| 원전방사능 대응 | 방사능 방재관리운영 (업무운영 사무관리비) | 9 |
| | 방사능 방재요원교육 (방재요원 교육, 방재대책본부, 연1회교육) | 16 |
| 인접지역개발사업 | 원전인접지역 개발사업 (인접 4개시군) | 5,250 |
| 특별사업 | 한옥발전기금(전출금) *도지사공약사항 한옥마을정비사업지원 | 1,500 |
| 기타 | 예비비 | 10,171 |
| 소계 | | 16,946 |

자료) 충남도청 내부자료

[표 32] 영광군 원전지역자원시설세 특별회계

(단위: 백만원)

| 부서·정책·단위(회계)·세부사업 | 2014년도 예산액 | 전년도 예산액 | 비교증감 |
|--|---------------|------------|--------|
| 기획예산실 | 13,447 | 15,190 | △1,743 |
| 지역개발 및 주민숙원사업 | 9,147 | 12,454 | △3,307 |
| 원전지역자원시설세 재정보전금 사업 (원전지역자원시설세 재정보전금사업 특별회계) | 9,147 | 12,454 | △3,307 |
| 보훈회관 신축 | 400 | 0 | 400 |
| 정보화 기반구축 | 495 | 0 | 495 |
| 지역개발세 행정소송 수행 | 1,003 | 163 | 840 |
| 문화예술회관 운영 | 725 | 0 | 725 |
| 환경관리센터 운영 | 864 | 825 | 39 |
| 학교무상급식 | 699 | 770 | △71 |
| 도시가스공급사업 | 1,575 | 1,642 | △67 |
| 포천~대덕간 도로사업 | 800 | 0 | 800 |
| 덕호~장산간 도로사업 | 500 | 0 | 500 |
| 전남방조제~영광대교간 도로사업 | 200 | 0 | 200 |
| 사동~송학간 도로사업 | 300 | 0 | 300 |
| 영광터미널 리모델링 지원 | 60 | 0 | 60 |
| 농업농촌 활력화사업 | 1,526 | 1,526 | 0 |
| 재무활동 | 4,300 | 0 | 4,300 |
| 내부거래지출 (원전지역자원시설세 재정보전금사업 특별회계) | 4,300 | 0 | 4,300 |
| 기금전출금 | 4,300 | 0 | 4,300 |

자료) 영광군 '2014년 세출예산사업명세서'

전남도의 지역자원시설세 중 교부금 대상지역은 영광군이다. 동 지역의 2014년도 원전지역 자원시설세 재정보전금사업 특별회계²²⁾를 보면, 기획예산실 소관의 동 특별회계는 약 140억 규모로 운용되고 있음을 알 수 있다(표 32 참조). 도로사업(확포장공사), 도시가스 공급사업과 농업농촌활력화사업(벼, 육묘용 농자재 지원)에 가장 많은 비율로 사용되고 있고 사업의 대부분은 도로사업 등 지역개발 및 주민숙원사업 부문사업임을 알 수 있다.

[그림 13] 한빛원자력발전소



출처) 한수원 블로그(<http://blog.khnp.co.kr/blog/archives/1586>)

22) 영광군 원자력발전 지역자원시설세 재정보전금사업 특별회계 설치조례(2006년 제정) 제3조에서 세출은, 군의 자체지역개발사업, 국·도비 등 의존재원에 의한 총투자비 20억원 이상 사업 중 군비부담이 과중한 사업의 군비부담을 위한 회계간 전출, 원전 안전·방재대책 전반에 관한 사업, 도자체사업 중 군에 지원되는 사업 등으로 규정

2. 기금 운용

1) 기금의 개념 및 법적 근거

지금까지 살펴본 원자력발전소 입지시군의 지역자원시설세관련 특별회계의 경우, 환경 보호·개선 목적의 경우에는 신재생에너지 보급 및 환경관련 국가사업의 매칭, 지역균형개발 목적의 경우에는 도로사업, 공원조성, 마을만들기사업 등에 활용되는 것을 볼 수 있었다.

동 세의 과세목적인 환경보호·개선 및 지역균형개발에 이용되고 있음에는 이견이 없으나, 좀더 지역적, 독자적이고 지속적인 사업 운용에 대한 목마름이 있다.

지방자치단체는 어떤 행정목적을 달성하고자 하는 경우 혹은 공익상 필요한 경우, 재산을 보유하거나 특정자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다(지방자치법 제142조). 기금은 예산에 비해 자율성과 탄력성이 높다는 장점이 있으나, 개별사업의 목적달성을 위해 기금의 난립과 방만한 운영이 초래될 가능성이 있어 기금의 설치·운용에 대해 지방의회가 의결하도록 하고 있다(지방자치법 제39조). 기금의 경우, 사업비 보조는 물론 융자사업을 운용할 수 있다는 장점이 있다. 기금에 대한 자세한 설명은 전술의 [표 14]에서 설명하고 있다.

2) 충남의 기금운용 현황

충남에는 2013년도 현재 13개의 기금(통합관리, 감채, 문화예술진흥, 청소년육성, 여성발전 복지, 사회복지, 난치병치료후원, 중소기업육성, 식품진흥, 재해구호, 재난관리, 남북교류협력)이 조성되어 약 2,300억원 규모로 운영되고 있다(표 33 참조). 아직 환경관련 기금은 조성되지 않은 상황으로, 서울특별시의 기후변화기금 운용사례로부터 힌트를 얻고자 한다.

[표 33] 충청남도 기금 조성내용

(단위: 원)

| 기금명 | 근거법규 | 설치목적 | 설치년도 | 운용부서 | 재원조달 | 조성액 (원) | 기금 보관상황 |
|---------------|--|---|------|-------------|---|----------------|------------|
| 통합관리 기금 | 충청남도 통합관리기금 설치 및 운용조례 | 각 기금의 여유자금 통합관리 및 지방 채 상환 등 효율적 인 활용 | 2003 | 예산 담당관실 | 각 기금의 여유자금, 통합기금운용자금 수입금 등 | 2,541,600,000 | |
| 여성발전 복지기금 | 여성발전기본법 제29조, 충청남도 여성발전 기본조례 | 여성의 사회참여확 대, 복지사업지원과 저소득 한부모가족 자활지원 지원 | 2007 | 여성가족 정책관 | 도 출연금, 기탁금, 이자수입 | 3,803,642,405 | |
| 감채기금 | 충청남도 감채기금조성 및 운용조례 | 지방채 상환제원의 안정적 확보 | 2000 | 예산 담당관 | 일반회계 출연금, 기금의 운용수익금 등, 일반회계 출연금은 일반회계 순세제잉여금의 일정비율을 의회의 동의를 얻어 조성 | 39,015,461 | |
| 문화예술훈 진흥기금 | 문화예술훈진흥법제16조 및 충청남도 문화예술훈진흥조례 제15조, 제16조 | 지방문화예술창달 및 진흥사업활동지원 | 1984 | 문화 예술과 | 중앙기금지원금, 자치단체출연금, 이자수입등 (매년5억이상 적립목표) | 6,478,165,745 | |
| 청소년 육성기금 | 청소년기본법 제56조, 충청남도 청소년 육성 및 지원조례 | 청소년의 건전활동 지원 | 1986 | 여성가족 정책관 | 자치단체 출연금(도비), 이자수입 | 3,076,204,466 | |
| 농어촌진흥 기금 | 충청남도 농어촌진흥기금설치 및 운용조례 | 농어민소득증대 및 농어촌지도자육성 | 1990 | 농업정책 과 | 진흥기금의 운용수입금(이자 수입) 등 | 24,779,767,520 | |

| | | | | | | | |
|---------------|---|---|------|------------|---|-----------------|------|
| 중소기업 육성기금 | 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률 제43조, 중소기업육성기금설치 및 운용 조례 | 중소기업의 안정적 성장발전 지원, 지역경제 활성화 기여 | 1993 | 기업지원 과 | 중소기업진흥 및 산업기반기금차입금(정부차입금) , 이자수입금 등, 자치단체 출연금 및 기금운용 수익금 | 106,166,176,846 | 우리은행 |
| 사회복지 기금 | 국민기초생활보장법 제18조의3 및 동법 시행령 제 26조의 2 | 복지사업과 자활기반 조성 및 노인생활안정 | 2000 | 사회복지 과 | 국민기초생활보장법 시행령 제26조의 3 | 4,698,671,653 | |
| 재해구호 기금 | 재해구호법 제14조 및 충청남도 재해구호기금 관리조례 | 재해발생시 신속한 이재민 구호 및 복구지원 | 1983 | 사회복지 과 | 재해구호법 제14조 및 제15조의 규정에 의한 적립액, 기금운용 이자수입, 기타 접수입 | 25,953,720,306 | |
| 난치병치료 후원기금 | 충청남도 난치병치료후원 기금설치 및 운용조례 | 저소득난치병환자 치료비지원 | 2000 | 장애인 복지과 | 자치단체 출연금, 기금운용수익금, 기타수입금(BC카드 수익금) 등 | 2,351,704,995 | |
| 식품진흥 기금 | 식품위생법 제89조, 충청남도 식품진흥기금 설치 및 운용조례 | 식품위생 및 국민영양 수준향상 | 1989 | 식의약 안전과 | 식품위생단체출연금, 식품위생법 위반으로 정수한 과징금, 기금 운용으로 생기는 수익금 | 8,025,019,842 | |
| 재난관리 기금 | 재난 및 안전관리 기본법 제67조, 충청남도 재난관리기금 설치 및 운용조례 | 재난예방 및 응급복구 | 1997 | 치수방재 과 | 일반회계 출연금(지방세 보통세 최근 3년간 수입 결산액 평균 연액의 1/100), 기금운용수입금 등 | 39,394,192,659 | |
| 남북교류 협력기금 | 충청남도 남북교류 협력에 관한 조례 | 남북교류 협력 및 통일정책 사업지원 | 2011 | 자치행정 과 | 자치단체 전입금(도비), 이자수입 등 | 812,000,000 | |
| 계 | | | | | | 228,119,881,898 | |

자료) 충남도청 '2013년 회계년도 결산서'

3) 타지역 사례

(1) 서울시 기후변화기금

① 개요

가장 대표적인 환경관련 기금운용 사례는 ‘원전하나 줄이기’ 운동으로 유명한 서울특별시로, 환경정책과가 운용부서로 ‘기후변화기금’을 전국최초로 2007년 설치하였다. 동 기금은 전 지구적 환경문제인 온실가스 배출증가로 인한 기후변화에 적극적으로 대응하는 것을 목적으로 하며, 기존의 ‘도시가스사업기금’에서 ‘기후변화에너지기금’으로 명칭변경 및 용도를 추가하였다. 2014년도 운용규모는 약 505억원이며, 동 기금의 개요는 [표 34], 자산변동 사항은 [표 35]과 같이 정리하였다.

[표 34] 서울시 기후변화기금 개요

| | |
|-----------------------|---|
| 설치근거 | 지방자치법 142조 서울특별시 기후변화기금 설치 및 운용에 관한 조례 제 3조 |
| 설치목적 | 온실가스 저감, 신재생에너지 개발보급, 에너지이용 효율화 및 도시가스 등 촉진 |
| 설치년도 | 2007년 |
| 기금재원 | 일반회계 전입금, 금융기관 차입금, 한국지역난방공사 출자배당금, 기금운용 수익금, 한국가스공사 주식배당금 등 기타수입금 |
| 기금용도 | ①에너지이용 합리화와 이를 통한 온실가스 배출을 줄이기 위한 연구·조사·기술개발 및 관련사업 지원 ②고효율에너지 기자재 교체사업 지원 ③에너지법에 따른 신재생에너지 개발·이용·보급의 장려 ④ 빈곤층 에너지 지원사업 ⑤도시가스 공급시설 설치에 필요한 비용융자 |
| 주요사업 | 건물에너지합리화사업 융자지원, 태양광 시민햇빛발전소 설치비 융자지원, 민간주택 신재생에너지 보급 등 |
| 기금 운용규모 (‘14년도) | 총 50,545백만원 - 융자사업비 18,000 백만원 - 비용자성사업비 8,576 백만원 - 기본경비 4백만원 - 예치금 13,965 백만원 - 예탁금 10,000 백만원 |

자료) 서울시청 참여예산·예산낭비신고센터, 기후환경본부

[표 35] 서울시 기후변화기금 연도별 자산변동

(단위: 백만원)

| 구분 | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| 자산 | 유동자산 | 16,114 | 21,798 | 17,969 | 22,322 | 36,096 | 41,834 | 44,548 | 37,555 | 13,965 |
| | 현금과 예금 | 16,114 | 21,798 | 17,969 | 22,322 | 36,096 | 41,834 | 44,548 | 37,555 | 13,965 |
| | 투자자산과 기타자산 | 32,919 | 29,264 | 45,276 | 56,620 | 56,605 | 54,513 | 52,440 | 65,627 | 86,314 |
| | 예탁금 | - | - | 16,900 | 19,900 | 19,900 | 19,900 | 19,900 | 19,900 | 29,900 |
| | 융자금 | 32,919 | 29,264 | 28,376 | 36,720 | 36,705 | 34,613 | 32,540 | 45,727 | 56,414 |
| | 기타자산 | | | | | | | | | |
| 부채와 순자산 | 총계 | 49,032 | 51,062 | 63,244 | 78,942 | 92,701 | 96,347 | 96,988 | 103,182 | 100,279 |
| | 부채 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 예수금 | | | | | | | | | |
| | 순자산 (자산총계-부채) | 49,032 | 51,062 | 63,244 | 78,942 | 92,701 | 96,347 | 96,988 | 103,182 | 100,279 |
| | 총계 | 49,032 | 51,062 | 63,244 | 78,942 | 92,701 | 96,347 | 96,988 | 103,182 | 100,279 |
| | | | | | | | | | | |

자료) 참여예산 예산관리신고센터(<http://yesan.seoul.go.kr>)

② 사업소개

1

녹색산업지원센터 운영

추진방향

- 서울형 우수녹색기업의 발굴·지원을 통해, 중소·대기업이 상생하는 녹색산업 생태계를 조성
- 기후도시 서울을 만들기 위한 ‘서울시 원전하나줄이기’ 2단계 사업에 기여

추진근거

- 저탄소 녹색성장 기본법 제5조(지방자치단체의 책무)
- 서울특별시 저탄소 녹색성장 기본조례 제18조(녹색기술·녹색산업에 대한 지원특례)
- 서울시 녹색산업 육성계획 (시장방침 제206호, 2011.9.9)
- 녹색중소기업 육성을 위한 녹색산업지원센터 설치·운영 (환경정책과-113730, 2011.9.23)

사업내용

- 지원대상 : 서울소재 서울형 7대 녹색산업을 영위하는 기업 (녹색사업체수 10,385개)
 - ※ 서울형 7대 녹색산업 : 그린카, 그린IT, LED, 녹색건축, 녹색서비스, 도시자원순환, 신재생에너지
- 2015년도 소요예산 : 1,200,000 천원

추진절차

- 집행절차

녹색산업지원센터 기본계획수립(서울시) → 세부추진계획수립(녹색산업지원센터) → 세부추진계획 승인(서울시) → 사업비 교부(서울시) → 세부사업별 지원대상 모집 및 지원(녹색산업지원센터) → 사업결과 보고(녹색산업지원센터) →사업 평가 및 정산

소요예산

(단위: 천원)

| 구분 | 2013 결산 (기후변화기금) | 2014 예산 (기후변화기금) | 2015 예산 |
|-------------|---------------------|---------------------|-----------|
| 계 | 1,337,671 | 1,377,147 | 1,200,000 |
| 민간위탁금 | 1,057,996 | 1,377,147 | 1,200,000 |
| 녹색산업지원센터 운영 | 1,057,996 | 1,377,147 | 1,200,000 |
| 녹색전문인력 양성 | 279,675 | (녹색산업지원센터 운영에 통합) | |

<예산 산출근거> 총사업비 : 1,200,000 천원

- 녹색산업클러스터 운영 : 498,000 천원
 - 그린테크숍 설치·운영, GreenSeoul.net 홈페이지 구축, 녹색산업 운영(자문)위원회 구성·운영, 그린비즈랩 운영, 녹색기술 인력양성
- 녹색기술 경쟁력 강화 : 156,000 천원
 - 녹색기술 컨퍼런스 개최, 코넥스 상장 GT기업 육성, 우수 녹색제품 전시 개최(1식)
- 녹색기술 해외통상 지원 : 194,400 천원
 - 녹색기술 수출상담회 개최, 해외마케팅 대행관 운영, 녹색기술 신흥개도국 진출, 녹색기술(제품) 해외디렉토리북 제작
- 녹색센터 운영 : 351,600 천원

추진방향

- 서울형 7대 녹색산업분야에 필요한 현장형 기능인력 양성
 - 7대 녹색산업 : 신재생에너지, LED, 그린카, 녹색건축, 녹색서비스, 그린IT, 도시자원순환
- 지원사업 결과물 정규학과 활용 및 전국확산으로, 인력양성사업 효과성 증대
 - 기자재, 방과후교실 커리큘럼 등 지원사업 결과물 정규학과 활용추진
 - 전국단위인증 교재 개발·전파로 녹색기술 인력양성사업 성과확산

추진근거

- 서울시 저탄소 녹색성장 기본조례 제21조(녹색경영 및 일자리창출 확대)
- 서울시 녹색산업 육성계획 (시장방침 제206호, 2011.9.9)

추진목표

- 2018년까지 기능인력 총 2000명 이상 양성 (연 400명)

사업내용

- 지원예산 : 300만원(기후변화기금)
- 지원대상 : 녹색학과(유사학과 포함) 1개학급 이상 운영하는 특성화고
 - 녹색학과 : 신재생에너지, LED조명, 녹색건축, 그린카, 환경과 등
 - 유사학과 : 토목과, 건축과, 자동차과, 화공과, 전기과 등
- 공고규모 : 5개 프로그램 내외(최대 80백만원)
- 추진절차 : 공고→ 접수 및 선정→ 협약체결→ 사업시행→ 중간평가→ 평가 및 사업비 정산
 - 내외부 전문가 11명내외로 '녹색기술 기능인력 양성사업 선정위원회' 구성·운영
- 추진내용 : 특성화고 녹색산업 관련학과 현장활용 가능 기자재 지원, 교재개발 등 맞춤형 프로그램 운영지원을 통한 자격증 및 취업률 향상 제고

연차별 계획*

(단위: 명)

| 주요내용 | 계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|-----------------|-------|------|------|------|------|------|------|
| 녹색기술 기능인력 양성 | 2,000 | 400 | 400 | 400 | 400 | 400 | 400 |

소요예산*

(단위: 백만원)

| 단위사업 | 계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|--------|-------|------|------|------|------|------|------|
| 기능인력양성 | 1,500 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 |

* 서울시(2014) '에너지살림도시 서울 분야별 단위사업계획' 참조

추진방향

- 건물 및 주택부문의 에너지효율개선을 가속화하기 위해, 시민들의 경제적 부담을 경감하는 방안으로 개선
- 공동주택 단열성능 및 주거환경 개선을 위한 에너지절약형 시범 주택단지 본격추진
- 그린 인테리어가게 육성을 통해 지역경제활성화 및 시민에게 우수시공업체 정보제공
- 일반 및 주택BRP 활성화를 위한 BRP제도 정립

추진근거

- 에너지이용합리화법 제8조 및 동법 시행령 제15조(에너지지용 효율화조치)
- 서울시 에너지조례 제12조의 2 (기존건축물의 에너지합리화)
- 서울특별시 기후변화기금의 설치 및 운영에 관한 조례 제5조(기금의 용도)
- 에너지수요절감과 신재생에너지 생산확대를 통한 원전하나줄이기 종합대책(2012.5)

사업내용

- 대상 : 공공·민간 구분없이 모든 유형의 건물에서 BRP사업을 추진하는 자
 - 주택 및 건물소유자(세입자 포함), ESCO사업자, 도시가스 사업자, 시공업체 등
- 지원기준

| 구분 | 용자한도액 | | 대출금리 | 사업내용 및 용자조건 |
|----|-------------|------------|----------|---|
| 주택 | 사업금액의 80%이내 | 2백만원~ 1천만원 | 연리 1.75% | <ul style="list-style-type: none"> • 사업내용 에너지절약 및 에너지생산시설 설치 • 용자조건 8년 분할상환(건물은 3년거치 가능) - 단, 다가구주택은 층별지원 가능 - 집단건물(대학 등)은 최대지원액 2배까지 심의통해 지원가능 - 용자취급기관의 대출심사시 부적합할 경우 미지급 - 단, 주택은 보증보험가입시 무담보용자지원 ※신청자는 용자신청 전에 용자취급은행과 충분한 협의 후 신청 |
| 건물 | | 1천만원~ 20억원 | | |

연차별 계획

(단위: 호)

| 주요내용 | 계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 주택BRP | 60,000 | 10,000 | 12,500 | 12,500 | 12,500 | 12,500 | 13,000 |

소요예산

(단위: 백만원)

| 단위사업 | 계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|-------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 주택BRP | 55,000 | 7,000 | 9,000 | 11,000 | 13,000 | 15,000 | 16,000 |

추진방향

- 민간주택 등 신재생에너지보급 확산의 일환으로 신재생에너지 설비인 태양광, 태양열, 지열, 연료전지 등을 정부주택사업과 연계 또는 자체보급사업을 통해 지원
- 높은 임대료 등으로 인해 민간사업 추진이 어려운 학교에 태양광 발전 설치를 지원

추진근거

- 서울특별시 기후변화기금 설치 및 운용에 관한 조례 시행규칙 제3조
- 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법 제10조 및 동법 제27조

추진실적

| 연도 | 합계 | 태양광 | | 태양열 | | 연료전지 | | 지열 | |
|----|-------|------|--------|-----|---------------------|------|--------|-----|--------|
| | 지원수 | 지원수 | 용량(kW) | 지원수 | 용량(m ²) | 지원수 | 용량(kW) | 지원수 | 용량(kW) |
| 08 | 195 | 195 | 570 | - | - | - | - | - | - |
| 09 | 107 | 103 | 458 | 4 | 109 | - | - | - | - |
| 10 | 333 | 232 | 738 | 3 | 90 | 98 | 98 | - | - |
| 11 | 270 | 210 | 1093 | 2 | 60 | 58 | 58 | - | - |
| 12 | 813 | 780 | 2331 | 6 | 72 | 25 | 25 | 2 | 35 |
| 13 | 676 | 570 | 1701 | 8 | 72 | 98 | 98 | - | - |
| 합계 | 2,394 | 2090 | 6891 | 23 | 403 | 279 | 279 | 2 | 35 |

* 서울정보소통광장(<http://opengov.seoul.go.kr>)

사업내용

- 대상 :
 - ① 정부주택지원사업 연계지원사업
 - 에너지관리공단 등이 시행하는 주택지원사업에 선정되어 신재생에너지설비를 설치하는 서울시민
 - ② 서울시 주택태양광 자체지원사업
 - 서울시 주택태양광 자체지원사업에 선정되어 태양광을 설치한 자
 - 서울시 주택태양광 자체지원사업의 태양광 설비설치 표준계약을 체결한 주택소유자 또는 공동주택 입주자 대표(건축중인 경우, 시행사 및 시공사 대표 포함)
 - 서울시 주택태양광 지원사업 참여기업으로 선정된 시공업체와 계약한 자
(최근 1년간 월평균전력사용량이 600kW이상인 주택은 제외)
 - 서울시 주택태양광 자체지원사업에 참여기업으로 선정된 업체에서 시공한 자
 - ③ 학교태양광 햇빛발전소 설치사업
 - 서울시소재 초·중·고(3개교)에 대하여 태양광발전을 설치하는 사업자
- 지원규모 : ① 89백만원 ② 3,711 백만원 ③ 600백만원

| | 에너지원 | 지원용량 | 보조금 |
|---|------|---------------------|--------------------|
| ① | 태양열 | 20m ² 이하 | 4만원/m ² |
| | 연료전지 | 1kW 이하 | 70만원/kW |
| | 지열 | 17.5kW 이하 | 7만원.kW |
| ② | 태양광 | 2kW 이하 | 111만원/kW |
| | | 3kW 이하 | 94만원/kW |

추진방향

- “서울특별시 에코마일리지제”에 가입한 학교, 아파트 단지, 상업건물 등 단체회원을 대상으로 에너지 절약실적을 평가하여 인센티브를 지급
 - 에코마일리지 제도 : 전기, 도시가스, 수도, 지역난방 등 에너지 절약을 위한 시민 자발적 참여프로그램. 2009년 9월 도입. 인센티브 지급
 - 단체회원 : 10%이상 절감시, 사례등을 평가하여 절감실적 상위 순으로 건물 또는 아파트단지 규모에 따라 에너지효율화 시설개선비용 지원
- 민간의 자발적 에너지 절약과 저탄소 녹색생활 실천을 촉진

추진근거

- 서울시 저탄소 녹색성장 기본조례 제 30조(온실가스 감축실적에 따라 마일리지 지급)
- 서울시 기후변화 대응에 관한 조례 제25조 2(에코 마일리지제도)
- 에코마일리지제 추진계획 (시장방침, 2009.8.24)

추진목표

- 2018년까지 회원 280만명 확보. 에너지절감 85만TOE 달성
 - 2014.5월 현재 개인 1,640천명, 단체 36천명 (총 1,676천명)

사업내용

- 대상 : “서울특별시 에코마일리지제”에 가입한 학교, 아파트 단지, 상업건물 등 단체회원
 - 연 2회 (상,하반기) 에너지 절약실적과 실천사례 평가, 선정. 인센티브 지급 및 인증표시 수여 (인센티브 용도: LED조명, 고효율 보일러 교체 등 에너지절감시설에 사용)
- 예산 : 882백만원
- 내용 : 가정 및 사업장별 절약수기 공모전 개최
에너지 수요관리 모니터링으로 성과분석 및 피드백
온·오프라인 홍보활동 등등

연차별 계획

(단위: 만명)

| 주요내용 | 계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|----------------------|-----|------|------|------|------|------|------|
| 에코마일리지 회원가입자수(누계) | 280 | 200 | 220 | 240 | 260 | 280 | 300 |

소요예산

(단위: 백만원)

| 단위사업 | 구분 | 계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|------------------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|
| 에코 마일리지 운영 | 계 | 43,100 | 5,900 | 10,300 | 9,300 | 9,300 | 8,300 | 8,300 |
| | 시 비 | 일반 | 36,668 | 4,668 | 9,000 | 8,000 | 7,000 | 7,000 |
| | | 기금 | 4,482 | 882 | 900 | 900 | 900 | 900 |
| | 국비 | 1,950 | 350 | 400 | 400 | 400 | 400 | 400 |

추진방향

- 시설이 열악하고 경영이 낙후된 영세 재활용사업자에게 시설개선 및 운전자금 지원
- 이를 통해 재활용시설 처리능력 향상, 자원절약 및 재활용 촉진

추진근거

- 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 제31조, 동법률 시행령 36조
- 서울시 쓰레기 줄이기와 자원재활용 촉진에 관한 조례 제4조의 2, 3호
- 재활용사업자 육성자금 관리운용의 위탁에 관한 협약 ('09.2.5 시↔우리은행)

사업내용

- 대상 : 서울지역에서 배출되는 재활용품의 원활한 처리에 기여하는 재활용사업장
- 선정방법 : 업체 신청받아 융자심사위원회에서 선정
- 집행절차 : 기본계획 수립→ 융자지원 업체신청 공고→ 접수 및 심사→ 재활용사업자 육성자금 심사위원회 심의·선정→ 융자 개시
- 금액 : 1개업체당 3억원 이내 (시설 2억, 운영 1억). 대출금리 2.5% ('13년 기준)
- 소요예산 : 총 1,000백만원
- 사업내용 : 재활용시설 및 장비 개선·확충
재활용 연구·기술개발 및 정보화·자동화사업
기업경영 안정을 위한 운전자금 지원 등

추진실적

- 2011년도 450백만원 (4업체), 2012년도 500백만원(3개업체), 2013년도 300백만원(3개업체)

추진방향

- 도시전체가 태양광발전소인 '햇빛도시 건설'을 위해 2014년도까지 태양광 320MW를 설치
- 민간부문의 태양광 발전시설 설치촉진을 위해 태양광 발전시설 설치사업자에게 융자지원 실시

추진근거

- 서울시 기후변화기금의 설치 및 운용에 관한 조례 제6조3호
- 원전하나줄이기 종합대책(2012.5.8 시장방침 143호)

사업내용

- 대상 : 서울시에 150kW 이하 태양광 발전시설을 설치하는 발전사업자
- 추진절차 : 융자계획 수립→ 융자신청 접수→ 융자심사→ 기금대여→ 융자실행
- 내용 : 융자한도 - 발전시설 설치비의 60% 이내, 최대 150백만원
대출금리 - 연 2.0%
융자조건 - 8년 분할상환(3년거치 5년 분할상환)
취급은행 - 우리은행
- 2014년도 소요예산 : 2,000백만원

추진방향

- 시민의 주도적 추진 및 시의 선제적 행정지원으로 마을의 에너지 자립기반 구축
- 도시형 에너지자립마을의 표준모델 조성 홍보견학코스 활용으로 타마을 전파확산

추진근거

- 원전하나줄이기 종합대책(12.5.10) 에너지자립마을 조성

사업목표

- 2018년까지 에너지자립마을을 총 200개 조성

사업내용

• 추진절차 : 추진계획 수립 → 신규마을 선정 및 마을사업계획서 제출 → 사업계획서 검토 → 보조금 교부(선급금 70%)검 → 마을별 사업시행 → 중간실적 평가 → 보조금 교부(잔금 30%) → 마을사업 완료 → 마을별 최종평가

• 내용

- ①성공가능성이 높은 마을 선정(관련전문가 참여 지원마을 선정)
- ②효과적인 지원체계 구축(자문단, 행정지원단, NPO, 컨설턴트 등)
- ③단계별 목표설정 및 달성도에 따라 차등지원
 - 에너지컨설팅 : 마을특성에 적합한 에너지절감 및 생산방안 제시
 - 에너지절약 : 가구별 에너지절감목표 설정 및 절감실적 관리
 - 에너지효율화 : BRP실시(고효율시설 설치 등), LED조명교체, 카쉐어링 등
 - 신재생에너지설치 : 시민햇빛발전소 및 그린홈 보급사업 등과 연계추진
- ④타기능부서(기관)의 마을관련 업무와 연계지원
 - 옥상녹화, 자전거 활성화 사업, 빗물이용시설 설치 지원,
 - 마을북카페 조성 운영 등, 커뮤니티 활성화사업 연계지원
- ⑤에너지자립마을 온·오프라인 홍보강화
 - 자립마을 홈페이지, UCC 제작, SNS 활용, 반상회보 게재, 시장표창 등
 - 주변지역과 연계한 신재생에너지 견학체험코스 개발, 관광상품화 등

연차별 계획

(단위: 개소)

| 주요내용 | 계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|------------|-----|------|------|------|------|------|------|
| 에너지자립마을 조성 | 200 | 15 | 20 | 35 | 60 | 70 | 70 |

소요예산

(단위: 백만원)

| 단위사업 | 구분 | 계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|-------------|----------|-------|------|------|------|-------|-------|-------|
| 에너지자립 마을 조성 | 시비 기금 | 3,680 | 380 | 400 | 700 | 1,000 | 1,200 | 1,200 |

추진방향

- 자긍심 고취 및 참여동기 부여를 위해 에너지절약 실천 활동실적별 회원제 도입(일반, 특별) 및 대상별 인센티브 개발지원
- 학생, 교사, 학교장 등 계층별 특징을 고려한 정례화된 프로그램 운영으로, 활동에 대한 기대감 및 학생, 학부모를 기후변화 선도자로 육성

추진근거

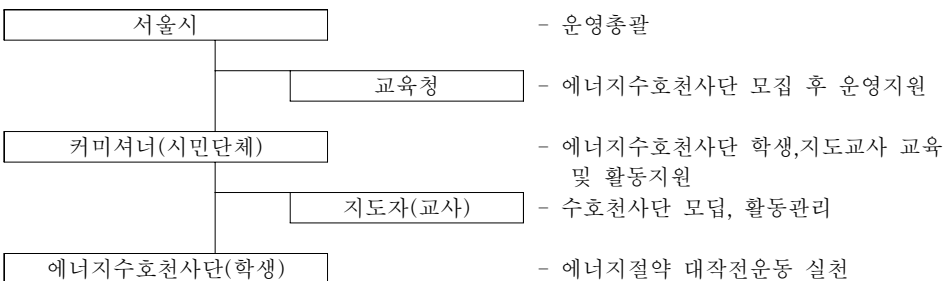
- 공약사업(원전하나 줄이기 추진사업)

추진목표

- 2014년 목표인원 600개교 3만명

사업내용

- 대상 : 서울시 소재 초등학교~ 고등학교 학생
- 운영 : 경험과 역량이 있는 커미셔너 단체를 지정, 에너지수호천사단 교육 및 활동지원 거점학교 선정, 학교 협력네트워크 구성 및 에너지절약 수범사례 전파
에너지수호천사단 카페 운영, 우수활동사례 전파 및 정보제공
학생, 교사, 가족 등이 함께하는 다양한 프로그램 확대운영
교내외 활동시간에 대한 봉사시간 인정 및 우수학교 인센티브 지원
- 추진체계



연차별 계획

(단위: 개교)

| 주요내용 | 누계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|------------------|-----|------|------|------|------|------|------|
| 에너지수호천사단 참여학교 | 600 | 500 | 20 | 20 | 20 | 40 | 40 |

소요예산

(단위: 백만원)

| 단위사업 | 구분 | 계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|------------------|----|-------|------|------|------|------|------|------|
| 에너지수호천사단 구성운영 | 시비 | 2,500 | 520 | 473 | 487 | 502 | 518 | 600 |

추진방향

- 시민단체(협회) 및 지역상권이 함께 중소규모 점포의 에너지절약 실천을 지원, 장려
- 지역점포의 자발적 에너지절약 동참을 유도하여 전력소비가 많은 상업부문의 에너지절감 및 에너지절약 생활문화 정착에 기여

추진근거

- ‘원전하나줄이기 종합대책’ (시장방침 제143호, 2012.5.8)
- 서울시 기후변화기금의 설치 및 운용에 관한 조례 (제5조 10항)
 - 온실가스 저감을 위한 ‘원전하나 줄이기’ 사업의 일환으로 추진

추진목표

- 2018년까지 중소점포 10,000개를 착한가게로 모집, 절약유도 (매년 2000개)

사업내용

- 추진절차 : 추진계획 수립(시)→ 사업공고 및 신청(시←민간단체)→ 약정체결 및 보조금 집행 (민간단체)→ 정산보고(시←민간단체)
- 내용 :
 - 에너지관련 시민단체, 업종별 협회, 지역상인회가 연대하여 회원사 또는 지역상권 대상으로 에너지 절약 및 참여집중
 - 업종 및 지역상권 특성에 맞게 에너지진단 서비스 후, 맞춤형 에너지절약방법 제시, 정기적 에너지교육, 절전 가이드북 및 절전재료 등 제공
 - 자율절감목표(5% 이상) 달성 점포에 ‘착한가게’마크 수여 및 표창

연차별 계획

(단위: 개소)

| 주요내용 | 계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|---------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 착한가게 진단 | 10,000 | 2,000 | 2,000 | 2,000 | 2,000 | 2,000 | 2,000 |

소요예산

(단위: 백만원)

| 단위사업 | 구분 | 계 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 |
|---------------|----------|-------|------|------|------|------|------|------|
| 에너지를 아끼는 착한가게 | 시비 기금 | 1,285 | 257 | 257 | 257 | 257 | 257 | 257 |

전술 사업들의 2014년도 전체적 수입지출 현황은 [표 36]과 같이 정리할 수 있다.

[표 36] 서울시 기후변화기금 세입 및 세출내역(2014년도)

(단위: 백만원)

| 수입 | | 지출 | |
|----------------|--------|------------------|--------|
| 구분 | 2014 | | 2014 |
| 합계 | 50,544 | 합계 | 50,544 |
| 1. 용자금 회수 | 7,939 | 1. 고유목적사업비 | 8,576 |
| • 민간용자금회수수입 | 7,313 | • 녹색산업지원센터 운영 | 1,377 |
| • 민간용자금회수이자 수입 | 626 | • 녹색기술인력양성 사업 | 300 |
| 2. 예치금 회수 | 37,555 | • 민간주택 신재생에너지보급 | 4,400 |
| • 전년도 이월금 | 37,555 | • 에너지절약우수단체 선정지원 | 882 |
| 3. 이자수입 | 1,879 | • 에너지자립마을 조성 | 380 |
| • 공공예금 이자수입 | 1,306 | • 에너지수호천사단 구성운영 | 520 |
| • 재정투융자기금 예탁이자 | 573 | • 에너지를 아끼는 착한가게 | 257 |
| 4. 기타수입 | 3,172 | • 기후에너지연구센터 운영 | 220 |
| • 가스공사주식배당금, | | • 서울형 햇빛발전 지원 | 104 |
| 지역난방공사 출자배당금 | 3,172 | • 서울햇빛지도시스템 고도화 | 136 |
| | | • 친환경건축물 인증비용 지원 | 0 |
| | | 2. 용자금 | 18,000 |
| | | • 건물에너지효율화사업 용자 | 15,000 |
| | | • 재활용사업자 육성자금 용자 | 1,000 |
| | | • 태양광 시민햇빛발전소 | 2,000 |
| | | 설치비용자 | |
| | | 3. 기본경비 | 4 |
| | | • 기본경비 | 4 |
| | | 4. 예치금 | 13,965 |
| | | • 시금고 예치금 | 13,965 |
| | | 5. 예탁금 | 10,000 |
| | | • 재정투융자기금 예탁 | 10,000 |

자료) 참여예산 예산당비신고센터(<http://yesan.seoul.go.kr>)

(2) 영국의 공동체에너지 지원을 위한 기금

① 개요

에너지시스템을 지속가능한 방향으로 전환하려면 중앙집중적인 에너지시스템을 지역분산형으로 변화시켜야 한다는 주장은 오래전부터 제기되어 왔다. 지역주민이 지역에너지정책에 참여함으로써 에너지에 대한 통제력과 민주성을 높이고, 지역주민이 에너지의 생산과 서비스 활동에 참여함으로써 그 편익이 지역사회 내에 순환될 수 있다는 장점이 있다(한재각·이정필, 2014). 대표적인 사례가 일본의 바이오매스타운, 독일의 에너지자립마을 사업이며, 영국도 저탄소사회로의 전환을 위해 지역 단위 신재생에너지 사용을 장려하고 다양한 지원을 제공하고 있다(최은희 외, 2014).

영국에서는 2000년대부터 지역주민의 참여에 기초한 공동체에너지 행동(Community Action for Energy), 공동체 재생에너지 이니셔티브(Community Renewables Initiative), 공동체 에너지(Community Energy) 등 정부가 시민참여를 재정적으로 지원하는 프로그램을 시작하였다(한재각·이정필, 2014). 2014년에는 ‘공동체 에너지 전략(Community Energy Strategy)’을 수립하였는데, 이 전략에서는 에너지 생산, 에너지 이용의 절감, 에너지 구매, 에너지 수요 관리의 네 개 분야에 공통적으로 적용되는 파트너십의 강화, 역량 확충, 영향 평가 필요성을 제시하고 있다(한재각·이정필, 2014). 그동안 영국에서 정부의 지원이 대규모 재생에너지에 집중되었다는 비판이 있었는데, 이번 공동체 에너지 전략은 소규모의 공동체 재생에너지 프로젝트에 대한 지원을 강조하는 것이다. 이 전략은 2025년까지 에너지 수요의 25 %를 지역 에너지로 공급한다는 목표를 내걸고 있다(DECC, 2014b; 한재각·이정필, 2014).

이러한 전략에서는 지방정부의 역할이 이전보다 더 중요하며 보다 다양화될 필요가 있다(Robinowitz et al, 2014). 마찬가지로 충남 지역자원시설세가 화력발전소 인근이나 충남의 에너지자립, 도민의 건강과 행복, 지역경제 활성화에 실질적으로 기여할 수 있도록, 시설 설치 위주의 사업보단 지역주민들이 직접 참여하는 공동체에너지 사업을 활성화할 필요가 있을 것이다.

② 사업소개

- 지역에너지평가기금(Local Energy Assessment Fund, LEAF)

현재 영국의 대표적인 공동체에너지 지원 기금으로 지역에너지 평가 기금(Local Energy Assessment Fund), 농촌 공동체에너지 기금(Rural Community Energy Fund) 및 도시 공동체에너지 기금(Urban Community Energy Fund)을 꼽을 수 있다.

먼저, 지역에너지평가기금은 에너지기후변화국(DECC)이 지역공동체의 에너지전환을 위한 준비 활동을 지원하는 프로그램이다. 지역공동체는 이 프로그램의 지원을 받아 녹색딜(Green Deal), 재생가능 열 인센티브(Renewable Heat Incentive), 발전차액지원제(Feed-in-Tariffs, FITs) 등의 프로그램을 위한 역량 강화 활동(지식, 기술, 회원모집, 조직, 법적 규정 충족 등)을 진행할 수 있다.

LEAF는 다음과 같은 초기 단계의 재정 지원을 한다.

- 잉글랜드와 웨일즈 지역공동체가 주도하는 에너지 프로젝트의 역량 강화
- 에너지 효율성과 재생가능자원에 대한 대중 참여와 정보 공유의 증진
- 지역공동체 주도 재생가능자원의 잠재성을 탐색
- 컨설턴트의 자문 접근

LEAF는 2011년 12월~2012년 3월 동안 600여개 이상의 지역공동체 주도 조직들의 신청을 받아, 이 가운데 236개 조직들에게 920만 파운드(평균 조직별 4만 파운드)의 재정 지원을 하였다. 대다수(80~90%)가 지역공동체가 주도하는 조직들이었으며, 이 가운데 사분의 일이 지역공동체 영리 기업(CICs), 협동조합, 사회적 기업이었다. LEAF 프로젝트의 47%는 에너지 이용 감소나 에너지 효율성 증진에 초점을 맞추었으며, 41%는 에너지절약 및 효율증진과 함께 재생에너지 생산을 위한 활동을 함께 수행했고, 12%는 재생에너지에만 초점을 맞추었다. 모든 프로젝트들은 상호 연관된 다양한 활동들을 수행했는데, 크게 대규모 미래 프로젝트에 대한 구체적인 계획이나 아이디어 개발과 실질적인 프로젝트 수행을 위한 초기 단계 실천(인식 증진, 행위 변화, 가정 서베이 등)으로 구분해볼 수 있다(DECC, 2014a).

- 농촌/도시 공동체에너지 기금(Rural/Urban Community Energy Fund)

영국의 환경부와 에너지기후변화부는 지역 공동체가 재생 에너지 설치를 계획할 때 타당성 연구 및 환경 평가에 필요한 비용을 부담하기 어렵기 때문에, 2013년부터 농촌 공동체에너지 기금(1,500만 파운드)을 마련하였다. 이 사업은 지역사회가 지역의 재생에너지계획을 수립하기 위한 타당성조사를 지원하고 저금리로 사업자금을 대출해 주는 것을 기본내용으로 하고 있다. 농촌마을사업자는 이 기금을 지원받아 타당성조사를 수행하고 나중에 발생하는 수익(발전차액, 재생열에너지보조금 등)으로 대출금을 반환하게 된다. 사업은 두 단계로 구분하여 지원되는데 1단계는 사업 타당성연구에 대한 지원으로 사업신청을 한 지역은 20,000 파운드를 타당성연구 목적으로 지원받게 되며, 2단계는 타당성연구 결과를 바탕으로 사업 추진하게 될 경우 130,000 파운드의 사업비를 융자 받을 수 있다(최은희 외, 2014).

기금 지원을 받기 위해서는 신청자는 지역사회에 혜택을 제공하는 법인을 설립하여야 하며 인정되는 법인의 형태는 지역공동체 영리 회사Community Interest Company(CIC), 산업공제 조합(Industrial Provident Society), 교구협의회(Parish Council), 지역부동산 소유자단체, 자선 단체(Charity), 개발신탁(Development Trust), 신앙그룹(Faith Group)이다. 이 기금에서 지원 받을 수 있는 기술은 풍력터빈, 수력, 태양광, 태양열, 히트펌프, 바이오(혐기소화, 바이오매스, 바이오가스 및 바이오 열병합 발전), 저탄소/재생 열에너지 네트워크, 가스 열병합발전이다(최은희 외, 2014).

이러한 농촌 공동체에너지 기금 사업은 사업계획단계에서부터 전문 컨설턴트의 참여를 요구한다. 따라서 사업신청자는 1단계 타당성연구 자금지원 신청단계에서 참여할 컨설턴트를 선택하고 세부사항을 제출하여야 한다. 자원순환경제와 관련된 전문 단체인 WRAP(Waste and Resources Action Programme)가 환경부(Defra)와 에너지기후변화부(DECC)를 대신하여 제안자가 적절한 기술과 경험을 가진 컨설턴트를 선택했는지를 사업자 선정과정에서 검토하며 사업 지원여부를 결정하게 된다. 2014년부터는 도시 공동체에너지 기금(1,000만 파운드)도 마련되어 도시지역의 공동체에너지 지원사업도 진행되고 있다. 사업의 추진 방식은 농촌 공동체 에너지 기금 사업과 동일하다.

제5장 요약 및 결론

20여년간 성장해온 지방자치의 역사 속에서 지자체와 지역주민들의 역량이 성장해왔고, 수동적인 지방재정과 지역경제로부터 탈피를 꾀하면서 다양한 지역사업들을 추진하고 있다. 하지만 여전히 중앙의존적인 조세체계에 기인하는 지방의 낮은 재정력은 이러한 움직임에 장벽으로 작용하고 있다. 지역특성을 살린 세원발굴 등의 노력을 통해 지방자치, 분권의 정신을 살려야 한다는 목소리가 높아가고 있다.

재정확보는 지방분권을 위해 전제되어야 할 필수조건이고, 이는 자주재원인 지방세를 통해 달성되어야 하는 것이 바람직하다. 자주재원을 확충하고 국세중심의 조세체계에서 탈피하기 위한 지방세제 개혁의 필요성이 높아져 가고 있는 가운데 지역자원시설세 특정 자원분이 주목받고 있다. 지역자원시설세는 지방교육세를 제외하면 지방세목 중 유일한 목적세로, 지역에 존재하고 있는 특수한 부존자원이나 지자체의 고유한 세원을 중심으로 지자체가 일정범위 내에서 탄력세율체계를 적용할 수 있는 세목이다. 세수가 작아 일반재원에 통합되어 운용되는 경우가 대부분이지만, 지방세 중에서도 지자체의 과세자주권 확보에 가장 적합한 세목인 동 세목이므로, 활용방안에 대한 연구와 세수 확충방안, 나아가 신세원 발굴에 대한 연구 등이 필요하다.

이러한 가운데, 충남도는 화력발전에 대한 지역자원시설세로 2014년 165억원, 서울인상으로 2015년부터 약 360억원의 세수를 갖게 되었다. 크지 않은 세수이나 과세자주권 확보의 첫걸음으로서 의미는 크다고 할 것이다. 지역자원시설세는 지역의 균형개발, 수질개선, 수자원

보호 등에 필요한 재원 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 기타 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위해 부과하는 세금으로 도세이자 목적세이다. 지역자원시설세의 의미는 2가지 측면으로 생각해 볼 수 있는데, 하나는 과세자주권적 측면이며 또 하나는 환경세적 측면이다.

지역자원시설세 특정자원분은, 세수 면에서는 미미하나, 조세법률주의에 부합하고 지방자치단체의 과세자주권 확보할 수 있다는 면에서 중요한 의미를 갖는 세원이다. 세목의 설치 근거기준과 과세대상, 세율 등은 지방세법에서 규정하여 조세법률주의 원칙에 부합하며, 과세 여부 및 탄력세율 적용 등 부과징수에 대한 세부사항은 조례에서 규정할 수 있는 재량권을 주어 제한적이지만 지방자치단체의 과세자주권 확보라는 의미도 가지고 있다. 이러한 지역자원시설세 특정자원분이 활발히 운용된다면 자주재원을 확대시킬 수 있고, 과세자주권을 신장시킬 수 있는 조세수단으로 작용할 것이다.

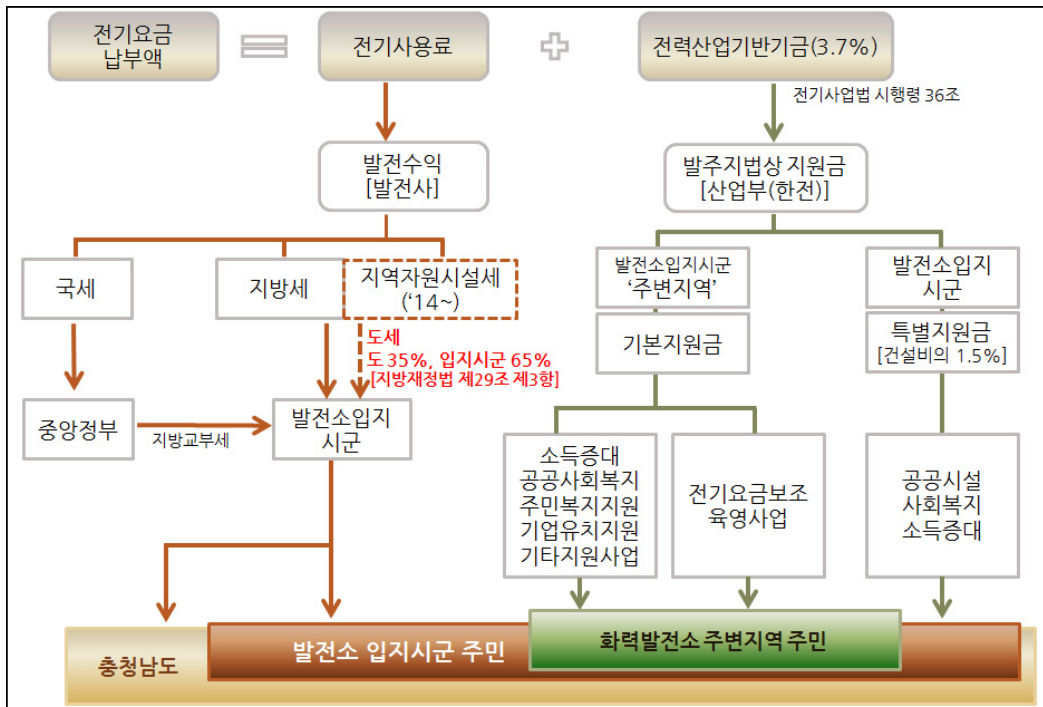
두 번째 근거인 환경세적 측면에서 생각해보면 지역자원시설세 특정자원분에 속하는 세원의 경우, 경제활동 과정에서 환경오염, 공해, 자연경관 파괴 등의 문제를 야기하여 해당 지방자치단체의 재정지출을 수반하고 있다. 발전소 인근지역의 환경적·사회적·경제적 피해가 지속적으로 주장되어 왔음은 주지의 사실이다. 이러한 원인자 부담원칙에 덧붙여, 지방자치단체가 제공하는 행정서비스에 대한 응익적 관점과 지역경제활동과 밀접하게 관련된 시설물을 이용한다는 점, 외부불경제의 내부화 관점에서 동 세목이 지방세에 귀속되어야 할 당위성이 있다고 할 수 있다.

일본의 경우, 지역자원시설세와 성격상 비슷한 세목으로 전원개발촉진세가 있다. 이를 재원으로 하는 에너지대책특별회계에서는 각종 교부금을 활용해 발전소 입지지역의 경제환경을 정비하고 지역의 경제력과 재정력 향상을 도모하여 결과적으로는 교부금에 의존하지 않는 지역경제를 수립하는 것을 목적으로 하나, 이를 달성한 지역은 없다. 발전소 입지를 통해 획득한 자금으로 지역진흥이 성공적으로 이루어진다면 이러한 자금은 조세수입 증가로 이어지는 것이 합당하지만, 시설정비와 소프트사업(인재육성, 복지서비스 등)에까지 교부금 용도를 넓힐 수 밖에 없었던 실상은 지금까지의 시책이 지역경제와 재정력 향상에 기여하지 못했음을 반증하는 것이라 하겠다. 이러한 일본의 경험은 금번 설치되는 화력발전 특별회계(가칭) 운용에 반면교사적인 교훈을 주고 있다고 하겠다.

화력발전 특별회계(가칭)의 활용에 있어 원자력발전 특별회계를 운영하고 있는 원자력발전소 입지시군 및 해당 광역지자체의 특별회계를 살펴봄으로써 지역자원시설세의 목적세적 용도 및 부합정도를 가늠해 보았다. 원자력발전지역개발 특별회계(부산), 원자력발전지역개발 특별회계(전남), 원자력발전지역개발세 특별회계(경북)의 명칭에서 원자력발전관련 특별회계의 경우는 지역개발에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있고, 내용면에서는 대부분 신재생 및 환경관련 국비사업 보조, 도로사업 등 지역개발사업에 활용하고 있음을 알 수 있었다.

기금운용에 대한 제안도 시도하여, 원전하나 줄이기 운동으로 유명한 서울시의 기후변화 기금의 선진사례에서 그 힌트를 얻고자 했다. 기금으로 운영되는 13개 사업을 목적, 법적근거, 사업내용, 연차별 계획 등을 정리하여, 기금운용에 대한 매뉴얼 구상에 도움이 되고자 노력했다.

〔그림 14〕 발전소주변지역 지원금 및 지역자원시설세 흐름도



출처) 이민정(2014) '발전소주변지역에 관한 법률'에 의한 특별회계 운영실태 분석 및 개선방향'

더불어, 발전소 입지시군의 경우 지역자원시설세 교부와 발전소주변지역 지원금의 현명한 운용이 요구된다고 하겠다. 지금까지 발전소주변지역 지원금 사용에 대해 여러 가지 문제가 제기되어 왔지만, 충남도 차원에서는 대응할 방법이 없었다. 하지만 충남도가 지역자원시설세를 교부함에 따라 발전소입지 시군에 대해 의견개진의 여지가 생겼다고 할 수 있다(그림 14 참조). 지역심의위원회 기능 정상화 및 활성화에 충남도의 역할을 마련하여 지원금과 교부금이 발전소 주변지역 외 인근지역, 입지 시군에 적절하게 사용될 수 있도록 유도하고, 모니터링 및 평가시스템, 감사 등의 기능을 마련하는 것이 필요하다(이민정, 2014).

본 연구는 지역자원시설세 특별회계 운용에 앞서, 지역자원시설세에 대한 기초와 동 특별회계 운용시군의 활용현황을 소개하는 연구이다. 국내외 사례, 타시도의 지역자원시설세 활용현황 등을 아우르면서 동 세목 활용목적의 방향성을 제시했다는 데 의의가 있다.

연구방법과 관련하여 현지조사가 부족으로 인해 보다 생생한 의견들을 담지 못했다는 아쉬움이 있다. 시간제약상, 선진사례로 거론한 원자력발전 입지시군 관계자와는 전화 인터뷰를 통해 의견을 들을 수 있었지만 유선상이라는 한계로 인해 좀더 심도있는 내용을 도출하지 못했다는 아쉬움이 남는다.

금후의 과제는 충남 실정에 맞는 동 세목의 목적에 맞는 충남형 사업을 발굴하고 현재의 미비점을 보완하여 정치한 동 특별회계 중장기계획으로 발전시키는 것이라 생각한다. 동 연구가 금후 설치될 화력발전 특별회계(가칭)의 방향성 정립에 미약하나마 도움이 되기를 기원한다.

참 고 문 헌

- 김기홍, 지해명, 허문희(2009) ‘화력발전 지역개발세 도입이 지역경제에 미치는 파급 효과 분석’ 「산업연구」 제23집 1호
- 김태호(2013) 「지방세 개론」 개정증보판, 세연 T&A
- 라휘문(2014) 「지방재정론」 한국행정DB센타
- 박광배(2007) ‘화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성’ 「열린충남」 37권
- 손희준 외(2011) 「지방재정론」 대영문화사
- 송상훈, 류민정(2011) ‘지역자원시설세의 발전적 과세방안’ 경기개발연구원
- 이민정(2014) ‘발전소주변지역에 관한 법률에 의한 특별회계 운영실태 분석 및 개선방향’ 충남발전연구원
- 이상훈, 김진하(2012) ‘지역자원시설세 과세대상 확대방안’ 한국지방세연구원
- 이현우 외(2009) ‘지방자치단체 특별회계 개선방안’ 경기개발연구원
- 정성호, 배득중, 정창훈(2011) ‘사회적 한계비용을 고려한 화력발전과세 확대에 관한 연구’ 「지방행정연구」 제25권 4호
- 정종필(2014) ‘지역특정자원에 대한 선택적 지방세 과세방안 연구’ 한국지방세연구원
- 조계근(2012) ‘지역자원시설세 탄력세율 확대를 통한 강원도 재정확충 방안’ 「지방세 포럼」 통권제4호
- 조계근(2013) ‘지역자원시설세의 과세대상 확대방안 연구’ 강원발전연구원
- 최은희 외(2014) ‘영국 신재생에너지 정책과 농어촌커뮤니티에너지 기금’ 「KCID J.」 제21권 1호, pp. 17~31.
- 한재각, 이정필(2014) ‘영국 에너지전환과 공동체에너지의 의의’ STEPI Working Paper Series.
- Rabinowitz et al. (2014) Community Energy For Local Authorities, Pure Leapfrog
- 충남도청 세무회계과(2008) ‘지방자치단체의 자주재원 확충을 위한 화력발전에 대한 지역개발세 과세방안 연구’ 「지방재정과 지방세」 통권9호, 한국지방재정공제회
- 林正寿(2010) ‘일본지역자원개발세의 변천, 현황 및 전망’, 한국지방재정학회 지방세세미나 발표자료

川瀬光義(2010) ‘일본의 지역자원개발세의 변천과 현황 및 전망에 대한 코멘트’ .
한국지방재정학회 지방세세미나 토론문
서울특별시 기후환경본부(2014) ‘2014년도 예산안 사업별 설명서(환경수자원위원회)’
서울특별시 (2014) ‘에너지살림도시 서울 종합계획’
서울특별시 (2014) 「2013 에너지백서」
행정자치부 「지방세외수입통계연감」 각년도
일본 재무성 「2014년판 특별회계 가이드북」
일본 총무성 「2014년판 지방재정백서」
DECC(2014a) DECC LEAF Evaluation
DECC(2014b) Community Energy Strategy; Full Report

경북도청(www.gb.go.kr)
부산광역시청(www.busan.go.kr)
전남도청(www.jeonnam.go.kr)
충남도청(www.chungnam.net)
국가법령정보센터(www.law.go.kr)
위택스 (www.wetax.go.kr)
자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)
재정고 (lofin.mospa.go.kr)

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 이민정 충남발전연구원 초빙책임연구원

연구진 · 여형범 충남발전연구원 책임연구원

전략연구 2014-35 · 지역자원시설세 활용을 위한 사례연구

글쓴이 · 이민정, 여형범 / 발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2015년 3월 31일 / 발행 · 2015년 3월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1172(산업경제연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-284-4 03350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2014, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.