

이슈페이퍼

KEEI ISSUE PAPER

정책 이슈페이퍼 21-05

발전부문 지역자원시설세 개선 연구

조성진·박광수



KOREA ENERGY ECONOMICS INSTITUTE



에너지경제연구원
Korea Energy Economics Institute

정책 이슈페이퍼 21-05

발전부문 지역자원시설세 개선 연구

조성진·박광수

1. 연구 배경 및 필요성

- 최근 환경성과 안전성에 대한 국민 인식 향상, 정부의 탈원전·탈석탄 정책과 맞물려 정치권과 지자체를 중심으로 발전부문(특정자원) 지역자원시설세 관련 법안들이 경쟁적으로 발의되고 있음
 - 다수 법안은 원자력 관련 시설 및 화력발전에 집중되어 있으며, 이 외에 과세 대상이 양수, 조력, 천연가스, 풍력 등으로 확대되고 있음
 - 입법의 목적은 에너지전환 정책에 따른 지방재정 확충 및 외부효과의 가격 내재화이나 실질적 이유는 동 세목이 거의 유일한 지방목적세로 타 세목에 비해 상대적으로 세입과 세출에 대한 자율권과 재량권이 높아, 정치권과 지자체 입장에서 선호되는 재원확보 수단 중 하나임
- 그러나 이 법안들은 지방재정 확충 목적만을 강조하고, 담세능력, 초과부담, 환경과 안전 관련 외부불경제 완화 정책효과 등 조세의 기본 원칙과 정책목적은 상대적으로 간과되고 있는 측면이 존재
- 이에 본 연구는 현행 특정자원분 지역자원시설세 과세대상 중 특히 발전부문을 중심으로 동 세목에 대한 조세 기본 원칙 및 성격, 과세 형평 등 세율의 적정성, 세출 운영 현황 및 다른 지원사업간의 유사·중복 문제 등을 평가함
 - 세입 측면의 평가는 발전부문(특정자원분) 지역자원시설세의 조세 원칙과 성격의 부합 정도, 과세 형평과 세율 적정성을 중심으로 분석
 - 세입 측면의 평가는 세출·세율의 연계성, 특별회계 설치 및 운영, 그리고 다른 지원사업과의 유사·중복성에 대한 평가를 중심으로 분석

□ 이를 통해 발전부문 지역자원시설세 세입과 세출의 연계성 강화를 통해 목적세와 피구세(Pigovian tax)적 순기능을 제고할 수 있는 합리적 개선 방향을 제시하고자 함

- 현행 발전부문 지역자원시설세의 피구세 기능 및 목적세로서의 순기능 강화를 위한 개선 방향 제시
- 세입·세출 연계성 강화와 유사·중복 사업에 대한 개선 방향 제시

2. 연구 주요 내용 및 개선 방안

□ 발전부문 지역자원시설세는 지방목적세로 환경과 안전에 대한 외부불경제를 가격에 내재화하는 피구세(교정조세(Corrective tax))성격을 지님

- 지역자원시설세는 기존 지역개발세와 공동시설세를 통합하여 일원화(2011년)된 세목으로 공동시설료와 피구세적 성격이 혼재됨
- 2019년 지방세법 개정으로 지역자원시설세의 부과 목적과 과세대상 분류가 수정되었고, 동 세법 개정은 2021년 1월 1일부터 시행 예정
 - 부과 목적은 기존 ‘지역자원을 보호·개발하고, 지역의 소방사무, 특수한 재난예방 등 안전관리사업과 환경보호·환경개선 사업 및 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설·오물처리시설·수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당’에서 ‘지역의 부존자원 보호·보전, 환경보호·개선, 안전·생활편의시설 설치 등 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하고 소방사무에 소요되는 제반비용에 충당’으로 개편
 - 과세대상은 기존 ‘특정자원분’, ‘특정부동산분’에서 ‘특정자원분’, ‘특정시설분’, ‘소방분’으로 보다 세분화

- 지역자원시설세는 목적세로 지방재정법에 근거하여 특별회계를 설치하여 운영해야 함
 - 특별회계 설치 의무는 광역시·도 자치단체에만 해당되나, 원자력발전이 입지한 기초자치단체(시·군·구)도 특별회계를 설치하여 운영 중
- **현행 발전부문 지역자원시설세는 조세법률주의, 조세평등주의, 조세 중립성에 대체로 부합하는 것으로 평가되나, 탈원전·탈석탄 정책이 가속화되는 중·장기 시점에서는 담세능력과 경제적 효율성 등이 조세 원칙에 위배될 소지가 있음**
 - 친환경 에너지전환에 따라 향후 납세자의 담세능력은 하락할 가능성이 높고, 원자력발전, 화력발전 이외에 추가로 논의되고 있는 조력, 양수, 천연가스, 풍력 설비에 대한 신규 세목 신설은 결국 납세자와 소비자의 조세부담(초과부담)을 증가시킬 수 있음
 - 정치권과 지자체의 과도한 재원 경쟁은 오히려 조세저항과 조세왜곡을 발생시켜 결과적으로 사회적 후생손실을 초래할 수 있음
- **발전부문 지역자원시설세는 목적세로서의 성격이 약하고, 지방세 부과원칙과의 부합 정도도 낮은 것으로 평가됨**
 - 목적세의 특징인 ‘강 목적성(지출의 특정성)’과 ‘수익자부담의 원칙’에 정확히 부합하지 않음
 - 과세 목적과 세출용도가 광범위하고 자의적으로 결정되는 등 지역자원시설세가 과도하게 남용될 수 있다는 우려가 있음
 - 지방세 부과원칙 중 특히 보편성, 세수의 안정성 및 신장성과의 부합 정도가 낮음

□ 지역자원시설세는 중복과세와 과세 형평에 논쟁의 여지가 존재

- 동일 과세대상에 개별소비세(국세), 교통·에너지·환경세(국세), 대기오염물질 배출부과금(부담금), 지역자원시설세(지방세) 등의 세목이 부과 중
- 연료원별로 다른 과세표준을 적용하고 있어 중복과세로 볼 수 없다는 견해도 있으나, 동일 과세대상에 다수의 세목이 부과되고 있고, 이러한 과세가 특정 연료원에 집중된다는 점에서 중복과세의 소지가 존재
 - 법률 전문기관의 자문에 따르면 개별소비세와 발전부문 지역자원시설세의 과세대상 및 납세의무자가 상이할지라도, 개별소비세가 과세대상으로 파악한 ‘연료’는 지역자원시설세의 과세대상인 ‘생산된 전력’의 일부분을 구성하는 셈이 되므로 실질적으로 중복과세(이중과세)에 해당한다는 의견도 있음
- 발전부문 지역자원시설세 내에서도 외부불경제와는 상반된 세율 적용, 연료원별 차등적 탄력세율, 전력시장 정산규칙 등 과세 형평 문제가 존재
 - 유연탄과 LNG의 지역자원시설세 세율 0.3원/kWh을 ‘원/kg’의 과세표준으로 전환하면 LNG의 세율(2.49원/kg)이 유연탄(0.84원/kg)보다 높게 적용되고 있어 외부비용이 큰 과세대상에 오히려 더 낮은 세율이 부과되고 있음
 - 연료원에 따라 탄력세율이 다르게 적용되고 있으며, 전력시장 정산규칙에서도 연료원별 차등 환급을 적용하고 있음

□ 일부 광역자치단체는 특정자원분 특별회계를 다른 회계로 대체하여 사용하고 있거나, 부과 목적과 연계가 낮은 사업에 활용하고 있음

- 특정자원분 세입은 특정부동산분 특별회계 성격에 더 적합한 소방 특별회계에 전입하여 활용하는 것은 조세 목적에 부합하지 않음

□ 광역자치단체는 발전부문 특별회계의 부과 목적과 세출용도가 상당히 연계되어 있다고 평가하나, 기초자치단체의 특별회계는 그 사업용도가 광범위하며, 사업의 구체성도 약해 보임

- 지자체간 재정 여건 및 경제력 편차는 고려할 필요는 있으나, 원전과 석탄발전이 입지한 기초자치단체는 목적세 취지에 부합하도록 특별회계를 설치하여 세입과 세출의 연계를 강화함으로써 보통세(일반회계)와의 차별성을 유지해야 함

□ 특정자원분 특별회계의 세출용도는 전력산업기반기금의 ‘기본지원사업’, 사업자가 자체적으로 시행하는 ‘사업자지원사업’과 유사·중복되는 사례가 다수 존재함

- 이러한 특징은 광역자치단체보다는 기초자치단체의 특별회계에서 현저히 나타남
- 유사·중복 사업이 발생하는 경우 재정투자의 효율성이 저해되는 문제가 발생

□ 본 연구는 발전부문 지역자원시설세와 관련된 쟁점과 문제점 분석을 통해 몇 가지 개선방안을 다음과 같이 제시함

- 첫째, 발전부문 지역자원시설세의 세율 수준과 과세 대상 및 형태는 조세의 원칙과 성격 그리고 부과 목적에 부합하도록 개선
 - 중·장기 전원구성 변화, 납세자 및 과세물건 담세능력, 전기 소비자 초과부담, 성격에 부합하는 과세대상 선정 등에 대한 신중한 검토 필요
- 둘째, 지역자원시설세의 세율 수준은 개별적이 아닌 연료원별 제세부담금 전체를 고려하여 결정되어야 함

- 발전부문에 부과되고 있는 제세부담금을 고려하지 않으면 외부비용 내재화의 정책효과가 반감될 수 있음
- 동일한 성질의 외부비용을 공유하고 있는 화력발전에 대해 개별소비세에 지역자원시설세를 부가세(Surtax) 형태로 부과하는 방식을 검토해 볼 수 있음
- 셋째, 발전부문 지역자원시설세는 변동비 반영시장(CBP)의 전력도매시장가격(SMP)과 소비자 전기요금에 반영되어야 함
 - 환경개선이 주 목적이라면 요금에 충분히 반영하여 에너지 소비 감소를 유도해야 함
 - 유연탄과 LNG 급전순위역전을 위한 효과적인 역할 수행
- 넷째, 지역자원시설세의 특정자원분과 소방분에 대한 특별회계를 구분하고, 특정자원분 재정 비중이 큰 기초자치단체도 특별회계 설치를 제도적으로 명시해야 함
 - 2021년부터 지역자원시설세의 과세대상이 ‘특정자원분’, ‘특정시설분’, ‘소방분’으로 세분화될 예정이므로, 특별회계도 이에 정합하는 방향으로 제도적 개선 필요
- 다섯째, 특별회계의 광범위한 세출용도 범위를 축소하고, 사업을 구체화하여 지역자원시설세의 목적세 순기능을 제고하여야 함
 - 특히 기초자치단체의 특별회계 세출용도는 지방재정에 대한 지자체의 자율권과 재량권을 최대한 보장하되, 해당 재원은 가급적 환경성과 안전성 제고를 위한 사업용도로 재편
- 여섯째, 기본지원사업(전력산업기반기금) 및 사업자지원사업과 특정자원분 특별회계의 세출의 유사·중복 문제를 완화하기 위한 경제적 유인이 필요

- 지역자원시설세 특별회계 재원은 가급적 환경과 안전 관련 분야에, 기본·사업자지원 재원은 지역개발 및 주민생활개선사업에 사용
- 경제적 유인책으로 별도의 독립된 재원을 신설하여 성과에 따라 성과교부금을 지원하거나, 특별교부세 성과 항목을 신설하여 특별교부금을 지원하는 방안을 검토할 수 있음
- 이상의 발전부문 지역자원시설세 개선방안은 상호 연관되어 있어 동시에 추진되는 것이 바람직함
 - 지역자원시설세의 목적세 성격과 교정조세 기능을 개선하기 위해서는 세율과 세출 양 측면에 대한 개선이 동시에 진행되어야 함
 - 관련 법·제도에 대한 재정비 작업도 병행되어야 함

3. 정책 시사점

- 안전과 환경 개선의 목적으로 지역자원시설세 과세 대상을 발전설비로만 한정하는 것은 조세 원칙과 부과 목적에 부합하지 않음
 - 환경과 안전 개선의 목적이라는 발전설비 외 오염물질 배출 설비에 대해서도 공평하게 과세를 부과하는 것이 적절함
 - 본 연구에서 지적한 다양한 문제를 고려할 때 현재 방식은 지방 재정수입에 일부 도움이 될 수 있으나, 국가 전체적으로 비효율을 증대시킬 수 있음
 - 환경측면에서의 역진적 세율, 발전원간 불합리한 경쟁의 형평성 문제
 - 이는 에너지전환 정책이나 그린뉴딜 정책과의 정책 일관성에도 배치됨

-
- 원칙에 근거하지 않는 지역자원시설세의 개편은 오히려 현재 지역자원시설세의 문제를 더욱 악화시킬 수 있으며, 담세능력과도 배치될 수 있음
 - 발의된 대부분의 개정안은 지역자원시설세 문제점을 개선하는 내용보다는 대부분 지자체 재원 확대에만 중점을 두고 있음
 - 발전량 감소로 인한 세수 감소분을 탈원전·탈석탄으로 발전량과 담세능력이 감소하는 동일 대상에 과세하는 것은 조세 원칙에 배치됨
 - 지방세 제·개정 절차에서는 조세부담의 주체인 납세자와 소비자의 의견을 직접적으로 수렴할 수 있는 제도적 장치의 도입 검토 필요
 - 일본은 지방세 제·개정 과정에서 납세의무자의 의견을 청취하는 절차를 제도적으로 명시하고 있음
 - 이러한 제도적 절차는 지방세에만 해당되지 않지만, 우리나라는 지방세를 제·개정하기 위해 복잡한 단계를 거침에도 불구하고 납세자와 소비자의 의견을 직접 수렴할 제도적 장치가 미흡
 - 본 연구는 지역자원시설세의 발전부문만을 대상으로 문제점과 개선방안을 살펴보고 있다는 점에서 연구의 한계가 존재
 - 본 연구는 지역자원시설세의 문제점과 개선방안 제시를 통해 동 조세의 효과와 효율성을 제고하는데 기여할 것으로 판단되나, 연구 범위가 특정 부문에 한정하여 되어 있다는 점에서 한계가 있다고 사료
 - 이러한 한계 극복을 위해서는 에너지 부분 전체의 과세 체계에 대해 종합적으로 검토하는 후속 연구가 필요함

- 향후 탈원전 및 탈석탄의 추진 그리고 전기차와 수소차 보급 확대 등으로 에너지 관련 모든 세목에서 세수가 대폭 감소할 것으로 예상
- 이는 에너지전환 정책과 그린뉴딜 정책의 원활한 추진에 제약 조건으로 작용할 가능성이 큼
- 따라서 에너지 정책 환경 변화를 고려한 에너지 세제와 재정 운용 전반에 대한 개편 방안을 검토할 필요가 있음