제47호 2023.06

GLOBAL TREND

세계지방자치동향

미국

“공실에서 공생으로(Vacant to Vibrant)” 도시재생 활성화 및 지원정책

독일

유럽연합의 챗GPT 규제와 독일 지방행정에서의 도입 시도

일본

일본 반도체 산업의 부활모색과 정부지원

일본

일본 지방자치단체와 액화수소 공급망 정비

한국

신재생에너지에 대한 지역자원시설세 부과 관련 동향

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

신재생에너지에 대한 지역자원시설세 부과 관련 동향

개요

▷ 윤석열 정부 120대 국정과제 중 '지방자치단체 재정력 강화'를 달성하기 위해 지방의 자주재원 확충을 목적으로 지방세 신세원 발굴(지역자원시설세 확대)을 추진하고 있음

▷ 탄소중립 달성을 위해 국내 재생에너지의 전력 생산에 관심이 커지고 있으며, 생산 증가와 함께 전력의 생산-소비의 지역 간 불균형 발생을 조정하기 위한 「분산에너지 활성화 특별법」이 통과(2023. 05. 25.)됨에 따라 지역자급의 에너지 생산을 위한 구체적인 시행안이 요구되고 있음

▷ 2020년 12월 박형수 의원은 「지방세법」 일부 개정법률안을 발의, 태양광 및 풍력발전 시설이 급속히 늘어남에 따라 해당 지자체의 환경보호·환경개선·재해예방 등을 추진하기 위한 재원확보의 일환으로 신재생에너지에 지역자원시설세를 부과하는 법안을 상정하였음

관련 제도의 동향

▷ 신재생에너지와 관련된 법률은 1) 에너지를 생산하기 위한 시설설비 건설, 2) 에너지를 통해 발전한 전기, 발전소, 3) 전기를 소매 및 판매하는 사업자 등 국가 차원의 법률이 존재

- 현행 법체계에서는 「신재생에너지법」에서 범위를 지정하고 있으나 에너지를 활용하여 생산한 전기를 기준으로 할 때에는 「전기사업법」 및 「전원개발촉진법」 등에 기반함

표 1. 신재생에너지 관련 법률

법명	주요 내용
신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법	■ 「대체에너지개발 및 이용·보급촉진법」을 2004년 전부 개정한 법률임 ■ 신에너지 및 재생에너지의 보급목표를 원활하게 달성하고 신·재생에너지 기술개발을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 과거 대체에너지에서 신·재생에너지로 내용을 분화함 ■ 신·재생에너지 관련 시책 및 기본계획 수립 및 기술개발의 장려 및 이용 의무화 등을 담고 있음 ■ 전기사업법에 따른 발전사업가 등 공급의무자를 제시하고 있음
전기사업법	■ 1962년에 제정, 전기사업에 대한 기본적이고 총괄적인 제도의 틀을 제공하는 법률임 ■ 국가 전력 공급의 원칙과 계획을 담은 '전력수급기본계획'을 통해 전력 생산에 대한 기본적인 틀을 제공함 ■ 「전기사업법」에서는 전기사업을 산업통상자원부장관의 허가를 받아야 하는 대상으로 규정함 ■ '전기위원회'에서는 산자부 장관이 허가나 번경허가의 내용을 심의하고, 이를 토대로 전기사업의 허가기준(업체의 재무능력, 기술능력, 사업수행여부, 배전 등에 있어서 다른 사업자와의 중복 여부, 공급능력, 공익성 등)을 고려하여 전기사업의 허가 여부를 검토함
전원개발촉진법	■ 1978년에 제정된 「전원개발에 관한 특례법」에서 시작했으며, 전원개발사업을 효율적으로 추진하기 위한 특별법 형식임
발전소 주변지역 지원에 관한 법	■ 발전소 주변지역에 대한 지원사업을 효율적으로 추진하고 전력사업에 대한 국민의 이해를 증진하여 전원(電源) 개발을 촉진하고 발전소의 원활한 운영을 도모하여 지역발전에 기여하기 위한 법임

출처:국가법령정보센터

▷ 「분산에너지 활성화 특별법」은 화석연료 위주의 생산지역과 전력 소비지역이 서로 달라 생산지역은 환경오염에 관한 보상을 받지 못하고, 소비지역은 전국 단일요금에 기초한 전력을 소비함에 따라 전력에 대한 생산-소비의 지역 간 불균형을 조정하기 위한 목적으로 제정되었음

- 주요 내용으로는 대규모 전력수요의 지역 분산을 위한 ① 전력계통영향평가제도, ② 전력 직접거래가 가능한 분산에너지특화지역 제도, ③ 소규모 분산자원들을 통합하여 하나의 발전소와 같이 전력시장에서 거래할 수 있는 통합발전소 제도, ④ 분산에너지 설치의무 제도, ⑤ 배전사업자에 대하여 안정적 배전망 관리 역할, ⑥ 국가균형발전 등을 위한 지역별 전기요금제도 시행의 근거 조항도 포함됨

표 2. 「분산에너지 활성화 특별법」 주요내용

조항	내용
제23조~제32조	■ 전력계통영향평가 - 전력수요의 수도권 등 계통 포화지역으로의 집중 현상을 완화하기 위해, 신규 대규모 전력소비시설의 전력계통에 대한 영향을 평가
제33조~제44조	■ 특화지역 - 지역 특성에 적합한 전력시스템 도입을 위해 전력의 직접 거래 등 혁신적 제도가 적용되는 지역을 지정 - 시·도지사가 특화지역계획을 수립하여 산업부 장관에게 지정 신청, 산업부장관은 에너지위원회의 심의를 거쳐 특화지역 승인·지정
제2조	■ 통합발전소 - 소규모 분산에너지의 안정적인 전력시장 참여 유도를 위한 통합발전소 도입
제13조~제15조	■ 설치의무제도 - 일정 규모 이상의 신규 택지·도시개발 사업자 등에게 사용 에너지 일부를 분산에너지로 충당하도록 유도
제16조~제22조	■ 배전망 관리제도 - 배전사업자에게 배전망에 연계되는 분산에너지에 대한 출력예측, 감시, 평가 등을 통한 배전망 관리 역할 부여
제45조	■ 지역별요금제 - 전기판매사업자가 송전·배전 비용 등을 고려하여 지역별로 전기요금을 달리 정할 수 있도록 근거 규정

출처:국회의안정보시스템

▷ 전력거래소는 2021년 10월「전력시장운영규칙」제14장에 재생에너지 발전량예측제도 항목을 추가함

- 재생에너지 발전량 예측에 따른 전력계통안정편익을 현금으로 돌려주는 인센티브 정책으로, 20㎿ 이상 태양광·풍력발전사업자가 재생에너지 발전량을 거래 전일 예측해 제출하고, 당일에 오차율 8% 이내일 경우 정산금을 지급하는 제도임
- 주체별 기상정보 기반 재생에너지 발전량 예측 관련 의무 사항을 부과하고 제주지역 공급과잉으로 인한 계통주파수 안정성 저하, 자연재해 등 전력계통 비상 예상 또는 비상 발생 시 기상정보 활용기반 조치 절차를 마련함

▷ 17개 광역자치단체는 지역에너지계획을 통해 2025년까지 재생에너지 비중을 전체 발전량의 15.1%로 상향, 분산전원 발전 비중을 22%로 확대함

- 지역에너지계획은 최종에너지 소비 감축, 재생에너지 발전 비중, 분산전원 발전 비중에 대한 2050년까지의 정략적 목표를 제시, 지역별 에너지 수급환경을 고려하여 신재생에너지 확대 및 관련 산업 육성방안을 제시함

표 3. 지자체 지역에너지 계획

구분	지역	지역별 주요 계획
수도권	서울	건물(가정·상업 등) 에너지효율화(BRP), 건물형 태양광
	경기	스마트에너지 산단 조성(반월·시화), 기업 에너지효율개선 지원
	인천	섬 지역 해상풍력단지 조성, 공항 내 연료전지 설치
충청권	충북	태양광산업 융복합단지 조성(음성, 진천), 에너지 산학융합지구(혁신도시)
	충남	RE100 혁신벨트 조성(도비도 에너지융복합타운, RE100 테크노밸리 등)
	대전	과학비즈니스벨트 제로에너지 시범단지, 수소제품 안전성 지원센터
	세종	수소연료전지발전소, 열병합발전소 및 지역난방공급시설
호남권	전북	새만금 수상태양광(2.8GW), 서남해 해상풍력단지(2.4GW)
	전남	영농형·수상 태양광, 해상풍력단지(안마도, 신안)
	광주	에너지산업 융복합단지, RE100 통합 에너지그리드 산단, 직류배전
영남권	울산	수소 시범도시, 동해가스전 부유식 해상풍력단지
	경남	풍력·가스터빈 생태계 육성, 수소 생산기지 및 액화·저장 플랜트
	경북	동해안 육·해상풍력 클러스터, 도심형 마이크로그리드
	대구	전기차 카셰어링 시범지구, 융복합 청정에너지 산단
	부산	시민참여형 가상발전소(VPP), 에코델타 에너지자립도시
강원제주권	강원	육상풍력발전단지, 수소 R&D 특화도시(삼척)
	제주	육·해상 풍력발전지구, 전기차 확대 및 폐배터리 활용 비즈모델 발굴

출처:산업통상자원부 보도자료(2020.5.13.)

▷ 박형수 의원은「지방세법」일부개정법률안을 통해 원전과 화력발전에 부과되고 있는 지역자원시설세를 태양광·풍력발전에 부과할 필요가 있다고 설명하고 이를 위해 법안에는 과세표준과 세율, 납세의무자 등 관련 규정을 신설하고 있음

표 4. 박형수 의원이 발의한「지방세법」일부개정법률안 내용

조항	내용
제142조 (과세대상)	지역자원시설세의 과세대상 추가 라. 풍력발전으로서 대통령령으로 정하는 것 마. 태양에너지발전으로서 대통령령으로 정하는 것
제143조 (납세의무자)	납세의무자 추가 라. 풍력발전: 풍력을 이용하여 발전을 하는 자 마. 태양에너지발전: 태양에너지를 이용하여 발전을 하는 자
제144조 (납세지)	특정시설분 납세지 추가 라. 풍력발전: 발전지의 소재지 마. 태양에너지 발전: 발전시설의 소재지
제146조 (과세표준과 세율)	특정시설분 과세표준과 표준세율 4. 풍력발전: 발전량 킬로와트시(kWh)당 0.3원 5. 태양에너지발전: 발전량 킬로와트시(kWh)당 0.3원

출처:국회의안정보시스템

쟁점 및 시사점

▷ 지역자원시설세는 윤석열 정부에서 추진하고 있는 지방세 신세원 발굴의 실효성 높은 지방세로 판단, 환경 관련성이 높거나 외부불경제를 유발하는 대상에 지자체가 지역별 특성을 반영하여 자율과 선택의 과세제도로 활용할 여지가 큼

- 지역자원시설세는 전력공급자에서 외부불경제의 원인부담 원칙에 기초하여 과세의 정당성이 부여되고 있기 때문에, 신재생에너지도 환경 또는 사회적 외부불경제를 발생시킬 경우 과세 여지가 있음
- 그럼에도 불구하고 아직까지 환경에 대한 외부불경제를 교정하는 지역자원시설세를 확대하거나 추가 부과할 때, 전력공급자에게는 이중과세라는 인식과 지자체가 징수한 지역자원시설세의 목적세의 성격에 기초한 세출 연계 미흡이라는 비판도 존재함

▷ 과거 화석연료 중심의 지역자원시설세 부과는 편중된 지자체의 전력생산에 따른 소비자들에게 전력사용에 관한 과세원칙이 적용되지 않아, 중앙정부(전력수급 담당), 과세부담자(전력생산자), 지자체(지역자원시설세 과세) 간의 의견조율이 쉽지 않음

- 현재에도 신재생에너지 확대 생산을 위한 중앙정부의 정책방향과 신재생에너지에 지역자원시설세 부과를 통한 지방세수 확대의 정책수요 간 이견이 있어, 중앙-지방 간 이견을 좁힐 수 있는 정책 마련이 필요함

▷ 지역자원시설세 과세 논리를 환경보호 및 개선을 위한 상징적 접근이 아닌, 화석연료 및 신재생에너지 생산 시 직·간접적으로 발생하는 사회적 비용을 고려하는 중앙-지방 간 증거 기반의 과세 연구가 시급함

참고자료

1) 산업자원통상부 보도자료 (2020.5.13)
2) 국가법령정보센터
3) 국회의안정보시스템

전성만 부연구위원
sungmanjun@krila.re.kr
한국지방행정연구원 지역경제분석센터