

# 시멘트 지역자원시설세 신설 이후 “시멘트 지역자원시설세 특별회계 설치 조례” 모델 연구



# 시멘트 지역자원시설세 신설 이후 “시멘트 지역자원시설세 특별회계 설치 조례” 모델 연구



## 연구진

---

김봉균 | 한국지방행정연구원 부연구위원

여효성 | 한국지방행정연구원 부연구위원

## 1. 연구의 필요성 및 목적

- 지역자원시설세는 지역의 부존자원보전, 환경보호개선, 안전 및 생활편의 시설 설치 등 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 소요되는 재원을 충당하기 위하여 과세되는 목적세임
- 지역자원시설세에 대한 과세 대상과 관련하여 시멘트를 포함하여야 한다는 주장이 관련 지방자치단체들을 중심으로 강하게 제기되고 있음
  - 시멘트 생산 과정에서 인체에 유해한 대기오염물질이 방출되고 있으며 이로 인하여 시멘트 생산시설 주변에 거주하고 있는 주민들의 건강과 생활환경에 큰 피해가 발생하고 있음
- 현재 시멘트 생산량 1톤당 1000원의 세율을 내용으로 하는 지방세법 개정안이 국회심사 과정에 있음
- 시멘트 지역자원시설세가 신설될 경우 특별회계를 통해 재원 운영의 투명성을 담보할 필요가 있음
  - 지역자원시설세는 법률에 정해진 용도에만 지출이 가능한 목적세로 일반회계가 아닌 특별회계를 통해 세입과 세출이 관리되고 있음
  - 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하거나 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 그리고 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분할 필요가 있을 때 법률로써 설치·운영함
- 본 연구는 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 신설할 경우 검토되어야 할 주요 사항들에 대하여 논의한 후 특별회계운명을 위한 구체적인 조례 안을 제시하는 것을 목적으로 함
  - 주요 검토 사항으로 재원을 이용하여 수행할 수 있는 주민지원사업에 대한 내역과 이러한 주민지원사업의 대상이 되는 주변지역의 범위에 대하여 살펴봄

## 2. 연구의 주요 내용 및 정책제언

### □ 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 통한 주민지원 사업 및 지원범위

- 주민지원사업에 있어서 지원이 이루어지는 지역의 특성을 반영할 필요가 있음
  - 시멘트 지역자원시설세와 유사한 성격을 가진 타 법률의 세출현황을 살펴본 결과 전반적으로 자본지출 명목의 지원이 주를 이루고 있는데 지역의 특성에 따라 세부적인 차이점이 존재하고 있음
  - 강원도의 경우 역시 시멘트 생산시설이 위치하고 있는 지방자치단체들의 인구규모나 재정력 측면에서 상이한 특성을 가지고 있기 때문에 효율적인 주민지원사업을 위해서는 해당 지역의 차이점을 고려할 필요가 있음
- 지원사업의 수혜를 받는 해당지역 주민들의 의사를 지원사업에 최대한 반영하는 것이 중요함
  - 경상이전을 통한 지원방식에 초점을 맞추어 수당제도와 보조사업 형식의 주민지원사업에 대한 사례를 유사 성격의 타 법률에서 살펴본 결과 주민 감시요원 활동에 대한 수당과 지역주민의 의료비용 및 포괄적인 복지증진을 위한 보조사업이 활발히 이루어지고 있었음
  - 강원도 시멘트 공장 주변에 거주하는 주민을 대상으로 한 설문조사에서도 물품 및 현금성 성격의 지원에 대한 수요가 크게 존재하고 있는 것으로 나타남
  - 성공적인 주민지원사업을 위해 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 활용한 주민지원사업의 경우 유사 성격의 타 법률에서 시행하고 있는 수당제도와 물품 및 현금성 성격의 보조사업을 참고할 필요가 있음
- 주민지원사업의 대상이 되는 주변지역의 범위는 포괄적으로 정의하는 방식을 제안함
  - 시멘트 생산에 따른 피해를 어느 수준까지 볼 것인가와 대기오염원의 분포에 영향을 미치는 다양한 대기·지리적 요인들이 존재하고 있다는 점에서 기존에 시멘트 생산시설로부터 특정 반경 안으로 주변지역을 정의하는 방식은 한계가 있음

- 시멘트생산에 따른 피해와 관련해서 이러한 불확실한 측면들을 고려할 경우 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률과 유사하게 포괄적인 방식으로 지원 가능한 주변지역을 규정하는 방식을 제안
- 주민지원사업 내역 및 주변지역의 범위에 대한 내용과 시멘트 지역자원시설세 특별회계 운영과 관련된 기타 사항 등을 포함한 구체적 조례안을 제시

## □ 정책제언

- 해당 시·군의 상황에 맞는 시멘트 지역자원시설세 특별회계 조례 설치 운영
  - 본 연구에서 제시한 조례는 시멘트 지역자원시설세 특별회계의 운영에 있어 큰 방향성을 제시하는 조례 안이라는 점에서 이를 바탕으로 세부적인 조항들은 해당 단체가 처해있는 상황에 맞게 수정·보완하여 조례를 운영할 필요가 있음
- 시멘트 지역자원시설세 적정세율 및 지원가능지역 범위에 대한 정기적인 연구수행
  - 시멘트 생산에 따른 외부비용과 피해의 확산 범위가 고정적인 것이 아니라 시간에 따라 변할 수 있기 때문에 이에 대한 연구를 정기적으로 실시하여 세율 및 지원가능범위에 대한 적정수준을 갱신할 필요가 있음
- 지원사업에 대한 해당지역주민의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치 마련
  - 지원사업에 있어서 가장 중요하게 고려해야하는 점은 지원의 대상이 되는 지역주민이 선호로 지역주민의 선호를 정기적으로 조사하고 공식적인 절차를 통해 지원사업에 반영할 수 있는 기구 혹은 제도를 설치할 필요가 있음

<b>제1장   서론</b> .....	1
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	3
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	7
<b>제2장   시멘트 지역자원시설세의 이론적 논의 및 추진 현황</b> .....	9
제1절 지역자원시설세의 이론적 논의 .....	11
제2절 시멘트 지역자원시설세 도입 필요성 연구 검토 .....	23
제3절 시멘트 지역자원시설세 추진 현황 .....	28
<b>제3장   특별회계 및 기금을 통한 주민지원제도 사례검토</b> .....	31
제1절 발전소 주변지역 지원사업 .....	34
제2절 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 .....	41
제3절 시사점 .....	49
<b>제4장   시멘트 지역자원시설세 특별회계 운영조례(안)</b> .....	51
제1절 시멘트 지역자원시설세 특별회계-주민지원사업 .....	53
제2절 시멘트 지역자원시설세 특별회계-지원범위 .....	65
제3절 강원도 시멘트 지역자원시설세 특별회계 조례(안) .....	68
<b>제5장   요약 및 정책제언</b> .....	73
<b>【참고문헌】</b> .....	79
<b>【부록】</b> .....	81

---

〈표 2-1〉 지역자원시설세 과세대상과 과세표준 및 세율 .....	12
〈표 2-2〉 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 세입비중 .....	13
〈표 2-3〉 지역별 특정자원분 지역자원시설세 세입비중 .....	15
〈표 2-4〉 지역별 특정시설분 지역자원시설세 세입비중 .....	16
〈표 2-5〉 강원도 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 세입현황 .....	18
〈표 2-6〉 지역별 석회석 지역자원시설세 세입비중 .....	20
〈표 2-7〉 지역별 시멘트 내수 현황 .....	25
〈표 3-1〉 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」 지원사업 종류 .....	35
〈표 3-2〉 발전소 주변지역 지원 사업 특별회계 및 기금 성질별 지출 분류 .....	37
〈표 3-3〉 발전소 주변지역 지원사업 특별회계 성질별 지출 분류: 지방자치단체 유형별 .....	39
〈표 3-4〉 「폐기물시설축진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 지원사업 종류 .....	42
〈표 3-5〉 폐기물시설 설치축진 및 주변지역지원 특별회계 및 기금 성질별 지출 분류 .....	44
〈표 3-6〉 폐기물시설 설치축진 및 주변지역지원 특별회계 성질별 지출 분류: 지방자치단체 유형별 .....	45
〈표 4-1〉 강원도 기초자치단체 폐기물처리시설 주민감시요원 수당지급 기준 비교 ..	56
〈표 4-2〉 강원도 기초자치단체 진폐재해자 지원 범위 비교 .....	58
〈표 4-3〉 강원도 시멘트생산시설 주변지역 주민 재정수요 설문조사 결과 .....	60
〈표 4-4〉 자본지출 및 경상이전 주민지원사업 예시 .....	64
〈표 4-5〉 시멘트 지역자원시설세 특별회계 조례(안) .....	68

## 그림목차 | LIST OF FIGURES

[그림 2-1] 지역자원시설세 연혁 .....	11
[그림 2-2] 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 세입비중 추세 .....	14
[그림 2-3] 강원도 지역자원시설세 세입비중 및 세입액 비교 .....	17
[그림 2-4] 강원도 지역자원시설세 항목별 세입액 추이 .....	19
[그림 2-5] 강원도 시멘트 내수비중 추이 .....	26
[그림 3-1] 발전소 주변지역 지원 특별회계 및 기금과 폐기물시설축진 특별회계 및 기금의 평균세출액 비교 .....	47

---

## 제1장

# 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법



**제1절 연구의 필요성 및 목적****□ 지역자원시설세 개요**

- 지역자원시설세는 지역의 부존자원보전, 환경보호개선, 안전 및 생활편의 시설 설치 등 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 소요되는 재원을 충당하기 위하여 과세되는 목적세임
- 지역자원시설세는 기존의 지역개발세와 공동시설세를 통합하여 2011년에 도입된 세목으로 특정자원분, 특정시설분 그리고 소방분 지역자원시설세로 각각 구분되어 있음
  - 특정자원분 지역자원시설세와 특정시설분 지역자원시설세는 주민생활 환경 개선사업 및 지역개발사업에 대한 재원을 충당하기 위하여, 소방분 지역자원시설세는 소방사무에 필요한 비용을 충당하기 위하여 각각 부과되고 있음

**□ 시멘트 지역자원시설세 도입에 대한 필요성 및 추진 현황**

- 지역자원시설세에 대한 과세 대상과 관련하여 시멘트를 포함하여야 한다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔음
  - 시멘트는 주 원료인 석회석을 포함한 조합 원료를 이용하여 열처리(소성)한 후 이를 가공하여 응고·분쇄시킴으로써 생산됨

- 시멘트 생산 과정에서 많은 오염물질이 발생하고 있는 것으로 알려져 있는데, 특히 조합 원료에 대한 열처리 과정인 소성 공정에서 이산화탄소(CO<sub>2</sub>), 질소산화물(NO<sub>x</sub>), 황산화물(SO<sub>x</sub>) 등 인체에 유해한 대기오염물질이 방출되고 있음
  - 이러한 오염물질 및 분진으로 인한 호흡기 질환과 악취 및 소음 증가 등으로 인하여 시멘트 생산시설 주변에 거주하고 있는 주민들의 건강과 생활 환경에 큰 피해가 발생하고 있음
  - 이러한 상황에서, 시멘트 생산과정에서 발생하는 이러한 외부효과들을 교정세 성격을 가지고 있는 지역자원시설세에 통해 반영해야 한다는 주장이 관련 지방자치단체들을 중심으로 강하게 제기되고 있음
- 현재 시멘트 생산량 1톤당 1000원의 세율을 내용으로 하는 지방세법 개정안이 국회심사 과정에 있음
- 2016년 지방세법 개정안 발의 이후 꾸준히 논의되어 오다가, 2019년 재원운용방안이 불분명하다는 이유로 인해 입법이 무산되었음
  - 2020년에 재원운용방안 등을 보강하여 법안을 재발의 하였으나, 현재 상정법안 과다로 지역자원시설세 관련 법안이 법안소위에서 심의 보류 중에 있음

**□ 시멘트 지역자원시설세 도입관련 쟁점사항**

- 이러한 시멘트 지역자원시설세 도입과 관련하여 시멘트 업계에서는 다음과 같은 이유로 반대 입장을 표명하고 있음
- 시멘트 생산의 주 원료인 석회석에 대한 특정자원분 지역자원시설세와 각종 제세부담금이 이미 부과되고 있기 때문에, 시멘트에 대하여 또 다시 세금을 부과하는 것은 이중과세라는 입장임
  - 시멘트에 대한 추가적인 조세가 부과될 경우 어려운 경제상황에서 업계의 수익성에 부정적인 영향을 미치게 될 것이고, 이는 고용감소 등으로 이어져 결국 시멘트 생산시설이 입지하고 있는 지역의 경제에 부정적인 영

- 향을 미치게 될 것이라고 주장
- 목적제인 지역자원시설세로 마련된 재원의 경우 해당 지역주민들이 아닌 지방정부에 귀속되기 때문에 주민지원에 있어 비효율적이며, 환경보호 및 주민 복지 증진 이외의 목적에 재원이 사용되고 있음을 지적
- 시멘트 업계에서는 시멘트 지역자원시설세에 대한 대안으로 기금 형식을 통한 지원을 제시하고 있음
- 자체적인 재원을 이용하여 시멘트 생산시설 입지 지역 주민을 대상으로 장학재단 설립, 복지회관 건립, 환경정화활동 등 지역개발 및 복지증진을 위한 사업을 수행하고 있음
  - 시멘트 업체들은 이러한 지원방식이 지역자원시설세를 통한 지원방식보다 더 효과적이라고 주장함
  - 최근에는 시멘트 1톤당 500원의 지역발전기금조성을 내용으로 하는 ‘자발적 기금 조성 협약식’을 개최하였음
- 하지만 시멘트 업계의 이러한 입장에 대해서는 다수의 선행연구들에서 반대의 의견을 제시하고 있음 (전지성, 2019; 한국지방세연구원, 2020)
- 이종과세 여부와 관련하여 석회석에 대한 지역자원시설세는 부존자원의 보존 및 보호를 목적으로 부과하는 반면, 시멘트에 대한 지역자원시설세는 석회석을 이용한 시멘트 생산과정에서 발행하는 오염물질에 대하여 과세한다는 점에서 차이가 있고, 각종 제세부담금은 중앙정부에 귀속되고 있어 해당 지방자치단체가 자체적으로 사용할 수 있는 재원이 아님<sup>1)</sup>
  - 우리나라 시멘트시장은 7개사가 90%이상을 점유하는 과점시장으로 업계의 평균 영업이익률은 타 제조업에 비해 높은 9~10% 수준이며, 최근에 경기침체에 따라 경영여건이 악화되어 왔지만 기업의 영업실적과 재무안정성이 양호해 충분한 담세력을 가지고 있는 것으로 평가되고 있음

1) 이영희·홍은주(2011)는 중앙정부에서 관리하는 환경관련부담금의 경우 부과 및 징수에 대한 관리가 미흡하기 때문에 지역자원시설로 전환하여 지방자치단체가 담당하는 것을 제안하고 있음

- 기금 형식의 지원 또한 지역주민의 복지 증진과 직접적으로 관련이 없는 시설투자 항목이 사업내역에 포함되는 등 지원내용과 재원배분이 자의적 이어서 주민들 간 갈등이 발생하고, 조세와 같은 강제성이 없기 때문에 지원 사업에 있어서 안정성을 확보할 수 없다는 제약이 존재함

**□ 시멘트 지역자원시설세 재원의 투명한 운영을 위한 특별회계 조례 설치**

- 시멘트 업계에서 제기하고 있는 시멘트 지역자원시설세 재원 운영의 불투명성은 재도를 통해 개선할 수 있음
  - 지역자원시설세는 법률에 정해진 용도에만 지출이 가능한 목적세로 자원 배분의 효율성, 정부의 책임성, 사업예산의 안정성 측면에서 순기능을 가지고 있고(최진섭, 2019), 일반회계가 아닌 특별회계를 통해 세입과 세출이 관리되고 있음<sup>2)</sup>
  - 시멘트 지역자원시설세와 유사하게 해당 지역에 입지하고 있는 시설로 인한 피해를 보전해 주는 목적을 가지고 있는 발전소 주변지역 지원 사업 및 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 사업 또한 특별회계 및 기금을 별도로 설치하여 세출분야에 대한 세부내용을 명시하고 있음
  - 따라서 시멘트 지역자원시설세 도입 시, 투명하고 합리적인 재원 활용을 위해서는 재원의 사용목적, 집행범위, 세부사업 등을 담고 있는 특별회계 및 기금을 별도로 설치할 필요가 있음
- 이러한 배경 하에 본 연구는 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 신설할 경우, 검토되어야할 주요 사항들에 대하여 논의한 후 구체적인 조례 안을 제시하는 것을 목적으로 함

2) 한편 목적세의 주요 단점으로는 지출조정의 경직성, 우선순위가 낮은 사업에 대한 과도한 지출 등이 존재함 (이영환, 이성규, 2008)

## 제2절 연구의 범위 및 방법

- 지역자원시설세 정의 및 현황 파악
  - 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세의 과세대상별 비중 및 증감률 등을 강원도의 특성에 초점을 맞추어 파악
  - 동태적 추이의 경우 최근 5년(2015~2019)을 대상으로 분석
- 관련 선행연구 검토
  - 시멘트 생산으로 인한 외부비용과 이에 따른 해당 지방자치단체들의 재정수요를 중심으로 시멘트 지역자원시설세의 도입 필요성을 검토한 선행연구 검토
  - 오염원이 위치한 지역의 대기상태에 따라 대기오염물질이 영향을 미칠 수 있는 지리적 범위에 대하여 분석한 선행연구 검토
- 타 지방자치단체 사례분석
  - 시멘트 지역자원시설세 조례에 포함될 수 있는 구체적인 주민지원방안을 위해, 기피시설 입지에 따른 보상 성격 명목으로 타 지방자치단체에서 특별회계 및 기금을 이용해 시행하고 있는 주민지원사업 세출내역에 대하여 조사
- 시멘트 지역자원시설세 특별회계 세출분야 등 주요 사항 검토
  - 관련 선행연구 및 타 지방자치단체 사례를 바탕으로 강원도에서 시멘트 공장이 입지하고 있는 지역과 그 주변지역들의 특성을 반영한 지원제도 및 지원범위 등을 제시
- 시멘트 지역자원시설세 특별회계 운영조례 안 제시
  - 시멘트 지역자원시설세 도입 후 중장기적인 관점에서 특별회계 운영조례 안 제시



## 제2장

# 시멘트 지역자원시설세의 이론적 논의 및 추진 현황

제1절 지역자원시설세의 이론적 논의

제2절 시멘트 지역자원시설세 도입 필요성 연구 검토

제3절 시멘트 지역자원시설세 추진 현황



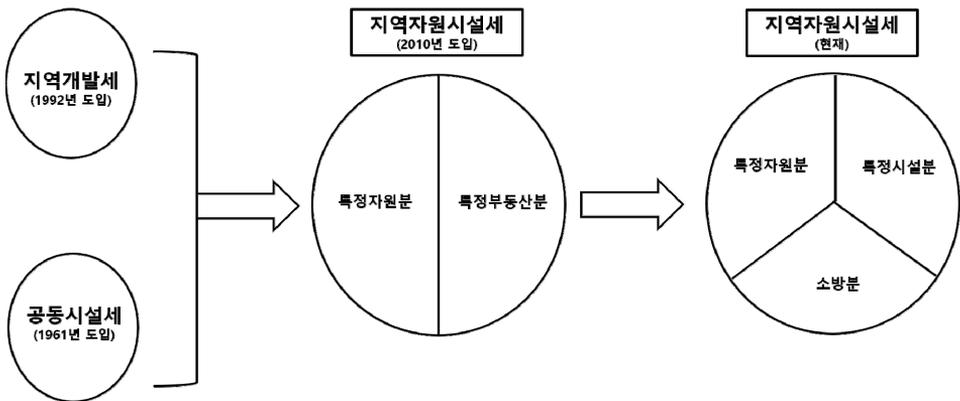
# 시멘트 지역자원시설세의 이론적 논의 및 추진 현황

## 제1절 지역자원시설세의 이론적 논의

### □ 지역자원시설세 개요

- 지역자원시설세는 지역의 부존자원보전, 환경보호개선, 안전 및 생활편의 시설 설치 등 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 소요되는 재원을 충당하기 위하여 과세되는 목적세임
  - 지역자원시설세는 부존자원을 대상으로 지역개발을 위한 재원을 충당하기 위해 과세되었던 지역개발세와 소방시설 등의 시설을 구축하기 위해 과세되었던 공동시설세를 통합하여 2010년부터 새롭게 도입된 세목임
  - 이후 특정자원분과 특정부동산분으로 나누어져 운영되어 오다가 [그림 2-1]에 나타난 것처럼 2019년 지방세법 개정 이후 2021년부터 특정자원분, 특정시설분, 그리고 소방분으로 재개편되었음

[그림 2-1] 지역자원시설세 연혁



- 지역자원시설세의 과세대상과 과세표준 및 세율이 <표 2-1>에 나타나 있음
  - 특정자원분에 속하는 과세대상은 발전용수(양수발전 용수 제외), 지하수(용천수 포함), 지하자원이며, 특정시서분에 속하는 과세대상은 컨테이너, 원자력발전, 그리고 화력발전임
  - 컨테이너의 경우 2006년까지 부산에서 징수되다가 그 이후부터는 징수 실적이 존재하지 않고 있음

**<표 2-1> 지역자원시설세 과세대상과 과세표준 및 세율**

특정자원분		특정시설분		소방분	
과세대상	과세표준 및 세율	과세대상	과세표준 및 세율	과세대상	과세표준 및 세율
발전용수 (양수발전 용수 제외)	• 발전에 이용된 물: 2원/10m <sup>3</sup>	컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너	• 컨테이너 TEU 당 1만 5천원	소방시설로 인하여 이익을 받는 자의 건축물 및 선박	• 가액 또는 시가 표준액을 과세 표준액으로 함 <sup>3)</sup>
지하수 (용천수 포함)	• 먹는 물: 200원/1m <sup>3</sup> • 목욕용수용 온천수: 100원/1m <sup>3</sup> • 기타 지하수: 20원/1m <sup>3</sup>	원자력발전	• 1.0원/1KWh		
지하자원	• 채광된 광물가액의 1천분의 5	화력발전	• 0.3원/1KWh		

주: 2020.12.29. 지방세법 일부개정

3) 600만원 이하: 10,000분의 4, 600만원 초과~1,300만원 이하: 2,400원+600만원 초과금액의 10,000분의 5, 1,300만원 초과~2,600만원 이하: 5,900원+1,300만원 초과금액의 10,000분의 6, 2,600만원 초과~3,900만원 이하: 13,700원+2,300만원 초과금액의 10,000분의 8, 3,900만원 초과~6,400만원 이하: 24,100원+3,900 만원 초과금액의 10,000분의 10, 6,400만원 초과: 49,100원+6,400만원 초과금액의 10,000분의 12

## □ 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 현황

- <표 2-2>에 2015~2019년(결산기준) 과세대상별 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 세입비중이 나타나 있음
- 특정자원분의 경우 지하수가 평균 43.44%로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 반면, 지하자원은 26.24%로 특정자원분 지역자원시설세 세입 중 가장 작은 비중을 나타내고 있음
  - 특정자원분에서 평균적으로 비중이 가장 높은 과세대상은 지하수이지만 세입증가율이 가장 빠른 과세대상은 발전용수임
  - 특정시설분의 경우 원자력발전의 비중이 평균 56.36%로 43.64%의 화력발전보다 더 큰 비중을 나타내고 있음
  - 반면 세입증가율의 경우 원자력발전은 평균적으로 음의 성장률을(-0.02%) 보이고 있는 반면 화력발전은 양의 성장률을(0.03%) 나타내고 있음
  - [그림 2-2]에 <표 2-2>에 나타난 비중의 추이를 그래프로 나타내었음

<표 2-2> 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 세입비중

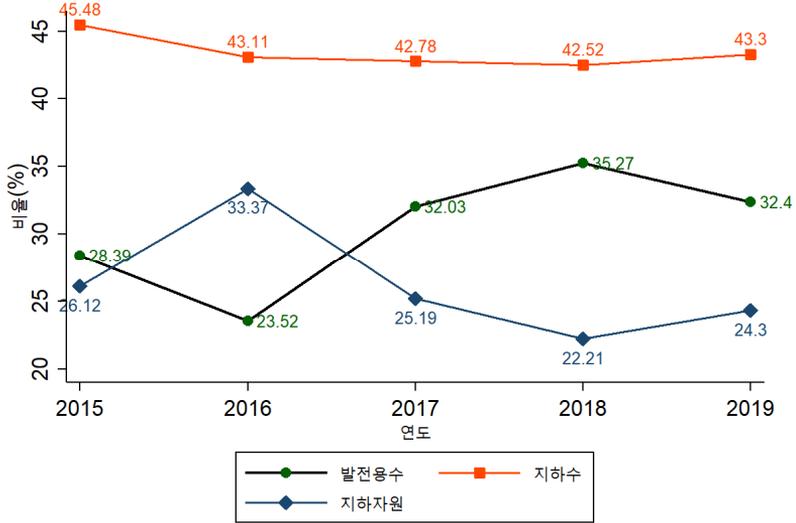
(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	5년 평균
<b>(가)-특정자원분</b>						
발전용수	28.39	23.52	32.03	35.27	32.4	30.32
지하수	45.48	43.11	42.78	42.52	43.3	43.44
지하자원	26.12	33.37	25.19	22.21	24.3	26.24
<b>(나)-특정시설분</b>						
컨테이너	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
원자력발전	61.09	60.85	57.30	51.16	56.12	56.36
화력발전	38.91	39.15	42.70	48.84	43.88	43.64

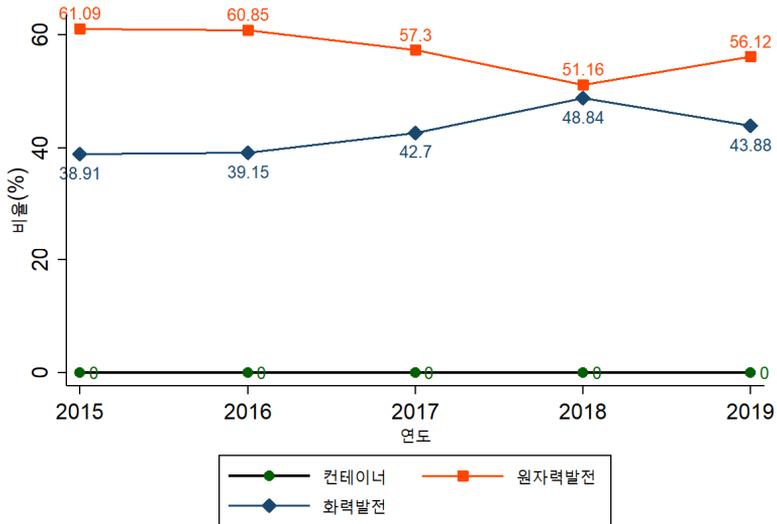
주: 세입 비중은 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 전체 세입에서 각 과세대상으로부터의 세입이 차지하는 비중을 의미함. 컨테이너에 대한 지역자원시설세는 2006년까지 부산에서 징수되어온 후 부터는 부과실적이 없음

[그림 2-2] 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 세입비중 추세

(단위: %)



(가)-특정자원분



(나)-특정시설분

〈표 2-3〉 지역별 특정자원분 지역자원시설세 세입비중

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	5년 평균
서울특별시	1.78	1.48	1.33	1.01	0.00	1.12
부산광역시	3.54	3.11	2.79	2.39	2.86	2.94
대구광역시	1.79	1.72	1.55	1.35	1.57	1.60
인천광역시	0.34	0.31	0.29	0.23	0.27	0.29
광주광역시	1.22	1.06	0.97	0.77	0.83	0.97
대전광역시	1.25	1.09	1.01	0.79	0.97	1.02
울산광역시	1.37	1.11	1.04	0.84	0.98	1.07
세종특별자치시	0.08	0.13	0.13	0.10	0.22	0.13
경기도	17.58	19.15	18.28	24.80	20.63	20.09
<b>강원도</b>	<b>33.07</b>	<b>32.25</b>	<b>35.06</b>	<b>31.76</b>	<b>33.27</b>	<b>33.08</b>
충청북도	11.21	11.40	11.38	12.27	12.31	11.71
충청남도	3.32	2.93	2.78	2.40	2.89	2.86
전라북도	2.12	1.75	1.74	1.51	1.87	1.80
전라남도	3.08	2.96	2.98	2.34	2.69	2.81
경상북도	6.78	6.11	5.91	5.50	6.55	6.17
경상남도	9.17	10.91	10.46	9.85	9.56	9.99
제주특별자치도	2.31	2.53	2.30	2.07	2.62	2.37

주: 2019년 서울특별시의 특정자원분 세입은 음(-)의 값을 나타내고 있어 0.00%로 처리함.

○ 〈표 2-3〉에 2015~2019년(결산기준) 특정자원분 지역자원시설세 세입에 대한 지역별 비중이 나타나 있음

- 전체 특정자원분 지역자원시설세 세입에서 가장 큰 비중을 차지하는 지역은 강원도로 평균 약 33%의 비중을 나타내고 있음
- 강원도 다음으로 비중이 큰 지역은 경기도, 충청북도, 경상남도로 이들 지역의 비중이 전체의 약 75%를 차지하고 있음

〈표 2-4〉 지역별 특정시설분 지역자원시설세 세입비중

(단위: %)

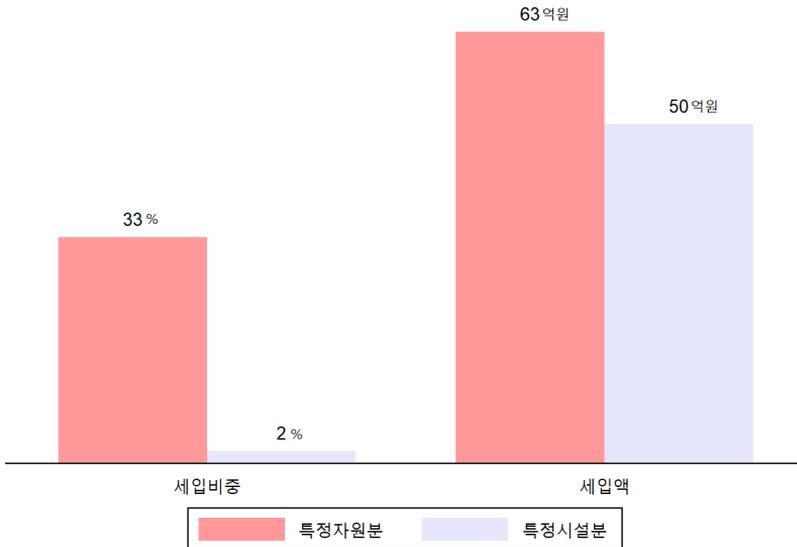
구분	2015	2016	2017	2018	2019	5년 평균
서울특별시	0.03	0.04	0.09	0.08	0.08	0.06
부산광역시	15.95	16.46	9.46	11.67	13.08	13.32
대구광역시	0.31	0.32	0.31	0.28	0.34	0.31
인천광역시	7.68	7.32	7.04	7.32	6.77	7.23
광주광역시	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04
대전광역시	0.01	0.02	0.03	0.03	0.02	0.02
울산광역시	0.99	2.08	5.84	4.20	8.07	4.24
세종특별자치시	0.29	0.33	0.31	0.42	0.26	0.32
경기도	5.39	5.91	6.60	8.32	8.08	6.86
<b>강원도</b>	<b>0.69</b>	<b>0.83</b>	<b>2.00</b>	<b>3.10</b>	<b>2.85</b>	<b>1.89</b>
충청북도	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
충청남도	12.42	11.64	14.55	15.59	13.78	13.60
전라북도	0.52	0.84	0.65	0.71	0.63	0.67
전라남도	18.56	19.01	17.13	15.41	12.03	16.43
경상북도	30.43	28.60	29.89	26.41	28.38	28.74
경상남도	6.40	6.28	5.89	6.20	5.37	6.03
제주특별자치도	0.29	0.28	0.14	0.19	0.19	0.22

○ 〈표 2-4〉에 2015~2019년(결산기준) 특정시설분 지역자원시설세 세입에 대한 지역별 비중이 나타나 있음

- 전체 특정시설분 지역자원시설세 세입에서 가장 큰 비중을 차지하는 지역은 경상북도로 평균 약 29%의 비중을 나타내고 있음
- 강원도의 경우 평균 1.89%로 특정시설분 지역자원시설세와는 달리 전체에서 차지하는 비중이 상대적으로 낮음

- 단, <표 2-3>과 <표 2-4>에 나타난 수치는 절대적 금액이 아닌 전체 세입에서 차지하는 비중을 나타내고 있는데, 실제로 [그림 2-3]와 <표 2-5>에 나타난 것과 같이 강원도의 경우 특정자원분과 특정시설분 세입액 자체는 비중만큼 큰 차이를 보이지 않고 있음

[그림 2-3] 강원도 지역자원시설세 세입비중 및 세입액 비교



- <표 2-5>에 2015~2019년(결산기준) 강원도의 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 세입 현황이 나타나 있음
  - 특정자원분 지역자원시설세 세입에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 지하자원으로 평균 약 57%의 비중을 나타내고 있어 평균 약 30%의 비중을 나타내고 있는 발전용수보다 2배 가량 큰 비중을 나타내고 있는 반면 지하수에 따른 세입은 평균 13%로 가장 작은 비중을 보이고 있음
  - 지하자원을 구성항목별로 세분해서 살펴봤을 때, 석회석의 비중이 절대적으로 높게 나타나 지하자원의 경우 대부분 석회석 채굴로부터 세입이

발생하는 것을 알 수 있음

- 특정시설분 지역자원시설세의 경우 강원도에 원자력발전소가 존재하고 있지 않아 화력발전으로부터만 세입이 발생하고 있음
- [그림 2-4]에 <표 2-5>에 나타난 항목별 세입액 추이를 그래프로 나타내었음

**<표 2-5> 강원도 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 세입현황**

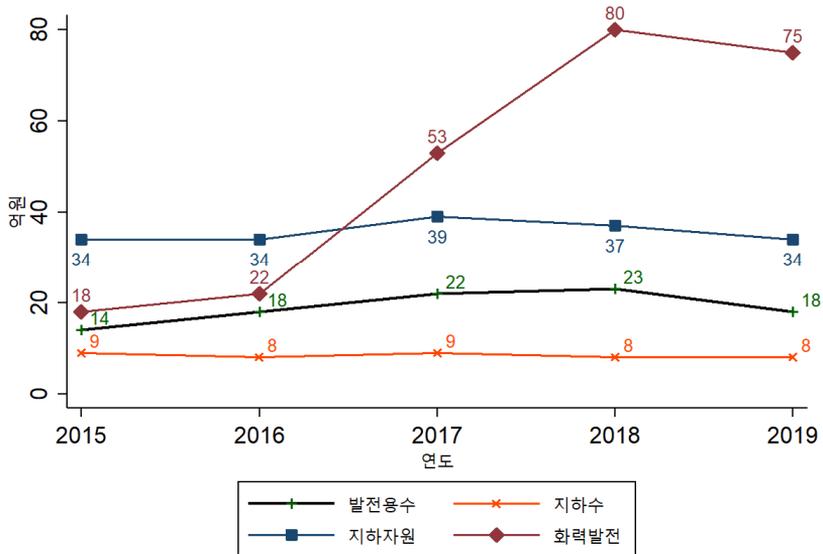
(단위: 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	5년 평균
<b>(가)-특정자원분</b>						
발전용수	1,360 (30.29)	1,788 (33.72)	2,184 (31.47)	2,312 (29.73)	1,843 (24.37)	1,897 (29.92)
지하수	864 (12.82)	795 (11.88)	861 (12.41)	815 (13.22)	780 (15.49)	823 (13.16)
지하자원	3,369 (56.54)	3,436 (53.85)	3,900 (56.20)	3,693 (57.14)	3,441 (60.38)	3,568 (56.82)
석회석	3,025 (49.71)	3,159 (46.07)	3,283 (47.31)	3,279 (54.53)	3,130 (56.09)	3,175 (50.74)
	29 (0.47)	45 (0.66)	23 (0.33)	23 (0.38)	16 (0.29)	27 (0.42)
	247 (4.06)	108 (1.58)	63 (0.91)	96 (1.60)	87 (1.55)	120 (1.94)
	68 (1.12)	124 (1.81)	531 (7.65)	318 (5.28)	208 (3.73)	250 (3.92)
<b>(나)-특정시설분</b>						
컨테이너	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
원자력발전	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
화력발전	1,757 (100)	2,236 (100)	5,301 (100)	7,971 (100)	7,488 (100)	4,951 (100)

주: 괄호안은 세입비중을 나타냄. 세입비중은 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 전체 세입에서 각 과세대상으로부터의 세입이 차지하는 비중을 의미함. 기타 지하자원에는 고령토, 규사, 규조토, 납석, 백운석, 금, 은, 장석, 중석, 형석, 활석, 흑연, 불석, 사문석, 운모 등이 포함됨

[그림 2-4] 강원도 지역자원시설세 항목별 세입액 추이

(단위: 억원)



주: 강원도의 경우 컨테이너와 원자력발전소에 따른 특정시설분 지역자원시설세는 존재하지 않음

- <표 2-6>에 2015~2019년(결산기준) 석회석 지역자원시설세 세입에 대한 지역별 비중이 나타나 있음
- 석회석은 시멘트 생산에 있어 주원료로 사용되고 있기 때문에 이에 따른 세입에 대한 지역별 편차를 살펴봄
  - 강원도가 전체 세입비중의 약 84%로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남
  - 강원도 다음으로 비중이 큰 지역은 충청북도로 5년 평균 약 14%의 비중을 보이고 있는데, 타 지역들에 비해서는 상대적으로 높은 비중이지만 강원도에 비해서는 상당히 작은 비중을 보이고 있음

〈표 2-6〉 지역별 석회석 지역자원시설세 세입비중

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	5년 평균
서울특별시	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
부산광역시	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
대구광역시	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
인천광역시	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
광주광역시	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
대전광역시	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
울산광역시	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
세종특별자치시	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
경기도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>강원도</b>	<b>82.83</b>	<b>82.39</b>	<b>84.60</b>	<b>86.38</b>	<b>84.01</b>	<b>84.04</b>
충청북도	15.95	15.23	14.29	12.46	14.48	14.48
충청남도	0.20	0.17	0.17	0.17	0.15	0.17
전라북도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
전라남도	0.71	1.82	0.69	0.64	0.75	0.92
경상북도	0.32	0.38	0.25	0.34	0.61	0.38
경상남도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
제주특별자치도	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

○ 이상의 내용을 정리하자면, 강원도의 경우 타 지방자치단체들에 비해서 상대적으로 특정자원분 지역자원시설세의 비중이 크며, 특정자원분 중에서도 특히 석회석 채굴에 따른 세입비중이 매우 크다는 특징을 보이고 있음

## □ 목적세로서의 지역자원시설세와 특별회계

- 앞서 언급한 것과 같이 지역자원시설세는 우리나라 세제체계에서 지방세 중 목적세로 정의되어 있음
  - 목적세는 특정 공공서비스의 재원에 대하여 특정 수익을 지정하거나 혹은 할애하는 것으로 정의되는데(Buchanan, 1963), 즉 특정 세수와 특정 지출 간의 직접적인 연계관계가 존재하는 조세를 의미한다고 할 수 있음 (이영환, 이성규, 2008)
  - 세입의 대부분이 교통관련 지출에 사용되는 미국의 유류세(motor fuel taxes)와 우리나라의 교육세, 농어촌특별세 등이 목적세의 예시로 볼 수 있음
- 목적세와 관련하여 다음과 같은 장단점들이 논의되고 있음 (이영환·이성규, 2008; Michael, 2015)<sup>4)</sup>
  - 목적세는 예산의 안정성과 예측성 강화하는 반면, 예정결정에 있어 소모적인 정치적 논쟁들을 차단함으로써 사업목적달성에 용이하고 지출이 특정용도와 연계되어 있기 때문에 재정의 투명성을 제공하며 세금인상에 대해서도 상대적으로 수용성이 용이하다는 장점 등이 존재함
  - 반면에 예산의 경직성을 야기하고 특정 프로그램에 있어서 불필요하게 많은 예산이 지출될 수 있으며, 행정부와 입법부의 예산에 대한 권한을 축소하고 목적세로부터의 세입이 해당 프로그램의 최저 지출수준을 충족하는 용도로 이용되어 재원증가 노력을 방해할 수 있다는 단점 등도 존재함
- 목적세는 일반회계가 아닌 특별회계를 통해 세입과 세출을 관리함
  - 일반회계는 일반세입을 바탕으로 국방, 교육, 복지, 사회기반시설 등 일반적 국가 활동과 관련된 일반지출을 수행하는 기본회계로, 국세를 주된 재원으로 하고 수수료, 벌금 등 세외수입과 국채를 추가적인 재원으로 함

4) 강인재 외(2004)는 목적세의 장단점에 대한 논의와 관련하여, 목적세의 순기능을 강조하는 Dhillon & Perroni(2001)의 정치경제학적 관점과 목적세의 역기능에 초점을 맞춘 McCleary (1991)의 전통적인 재정학적 관점으로 나누어 설명하였음

- 일반회계에서는 특정 수입과 지출 사이의 연계성이 존재하지 않음
- 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하거나 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 그리고 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분할 필요가 있을 때 법률로써 설치하여 운영함
- 목적세의 경우 세출이 정해진 용도에 맞게 사용되었는지를 파악하기 위해 특별회계를 별도로 설치해 세입과 세출의 흐름을 관리함
- 참고로 기금은 국가가 사업운영상 필요할 때 법률로써 정하는 경우에 한하여 특정 자금을 조성하여 운영하는 것으로써 특별회계와 큰 차이점은 없으나 운영상 자율성이 상대적으로 높다는 특성을 지니고 있음<sup>5)</sup>

---

5) 기금과 예산(일반회계 및 특별회계) 간 차이에 대한 구체적인 설명은 강인재 외(2004)를 참고

## 제2절 시멘트 지역자원시설세 도입 필요성 연구 검토

### □ 시멘트 지역자원시설세 도입 타당성 연구

- 시멘트 생산에 따른 외부불경제와 이로 인해 발생하는 피해를 처리하는데 소요되는 해당 지방자치단체들의 재정부담을 바탕으로 시멘트 지역자원시설세의 도입 필요성을 주장하고 있는 다수의 선행연구들이 존재함
  - 본 연구에서는 이러한 외부불경제 및 재정부담 규모에 대하여 새로운 결과를 제시하기 보다는, 기존 연구들에서 도출한 주요 결과들을 정리함으로써 시멘트 지역자원시설세 도입 타당성에 대한 검토를 하고자 함

### □ 시멘트 생산에 따른 외부불경제와 재정부담

- 시멘트 생산과정에서 다양한 종류의 대기오염물질이 배출되고 있음 (한국지방세연구원, 2020)
  - 시멘트는 주 원료인 석회석을 포함한 조합 원료를 이용하여 열처리(소성)한 후 이를 가공하여 응고·분쇄시킴으로써 생산되는데, 특히 열처리 과정인 소성 공정에서 이산화탄소(CO<sub>2</sub>), 질소산화물(NO<sub>x</sub>), 황산화물(SO<sub>x</sub>), 이산화탄소(CO), 염화수소(HCl) 등 인체에 유해한 대기오염물질이 방출되고 있음
  - 또한 1997년부터 폐타이어, 폐합성수지 등 각종 폐기물들을 원료로 사용하고 있는데 이러한 폐기물 사용량이 시멘트 생산에 있어서 매년 늘어나고 있는 추세인 반면, 시멘트 소성로에 대한 대기배출허용기준은 석탄화력발전보다도 오히려 낮게 적용이 되고 있음
- 이러한 대기오염물질은 특히 시멘트 시설이 입지한 지역주민들의 건강상태에 상당한 악영향을 미치고 있음
  - 국립환경과학원(2007)은 영월군 시멘트공장 주변지역 주민과 초등학교의 알레르기 및 호흡기 증상 유병률이 증가하였고, 지역에서 채취된 분진

- 이 면역 저하와 염증반응을 가져왔다는 사실을 바탕으로 공장인근 분진 오염에 의하여 주민과 어린이들의 건강이 영향을 받았음을 보임
- 강원대학교병원 환경보건센터(2020)는 강원도와 충청북도에 소재한 시멘트 공장 주변지역 주민들의 건강상태를 대조군인 타 지역 주민들의 건강상태와 비교분석한 결과, 시멘트공장 주변 주민들은 폐 기능이 정상이더라도 기도가 좁아지고 기관지 벽의 탄성이 감소한 것을 밝힘
- 시멘트 생산에 따른 외부불경제를 화폐가치로 환산함으로써 피해의 규모를 가늠할 수 있음
  - 전지성·이원학(2016)은 10년이상 시멘트 시설 인근 지역에 거주하는 주민들 중, 진폐증, 만성폐쇄성 폐질환을 판정받은 64명의 주민에게 623백만원의 배상을 결정한 중앙환경분쟁조정위원회 결정을 바탕으로 1인당 연간 피해액을 약 97만원, 톤당 피해액을 약 950원으로 각각 추정
  - 강원연구원(2017)은 시멘트 생산에 따른 피해를 주변지역주민의 정신·건강상 피해, 환경적 피해, 그리고 원자재 및 생산물 이동에 따른 도로파손으로 인한 경제적 피해로 구분하여 1999년부터 2013까지의 피해규모를 추정하였는데 최소 약 2,620억원에서 최대 3,870억원의 피해를 야기하는 것으로 분석
  - 한국지방세연구원(2020)은 강원연구원(2017)의 결과에 대한 과대추정 문제를 일부 인정하여 70%정도만 반영할 경우 피해 규모는 연간 평균 약 2,270억원임을 보임

〈표 2-7〉 지역별 시멘트 내수 현황

(단위: 만 톤, %)

연도	합계	수도권	부산	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2015	5,074 (100)	1,852 (36.5)	287 (5.7)	<b>235</b> <b>(4.6)</b>	289 (5.7)	456 (9.0)	199 (3.9)	392 (7.7)	651 (12.8)	585 (11.5)	127 (2.5)
2016	5,576 (100)	2,109 (37.8)	298 (5.3)	<b>290</b> <b>(5.2)</b>	311 (5.6)	514 (9.2)	204 (3.7)	436 (7.8)	647 (11.6)	616 (11.1)	153 (2.7)
2017	5,671 (100)	2,135 (37.7)	343 (6.1)	<b>297</b> <b>(5.2)</b>	322 (5.7)	496 (8.8)	211 (3.7)	415 (7.3)	607 (10.7)	695 (12.3)	149 (2.6)
2018	5,124 (100)	2,066 (40.3)	271 (5.3)	<b>232</b> <b>(4.5)</b>	287 (5.6)	449 (8.8)	227 (4.4)	433 (8.5)	518 (10.1)	531 (10.4)	108 (2.1)
2019	4,948 (100)	2,077 (42.0)	221 (4.5)	<b>222</b> <b>(4.5)</b>	297 (6.0)	415 (8.4)	200 (4.0)	431 (8.7)	516 (10.4)	477 (9.6)	93 (1.9)

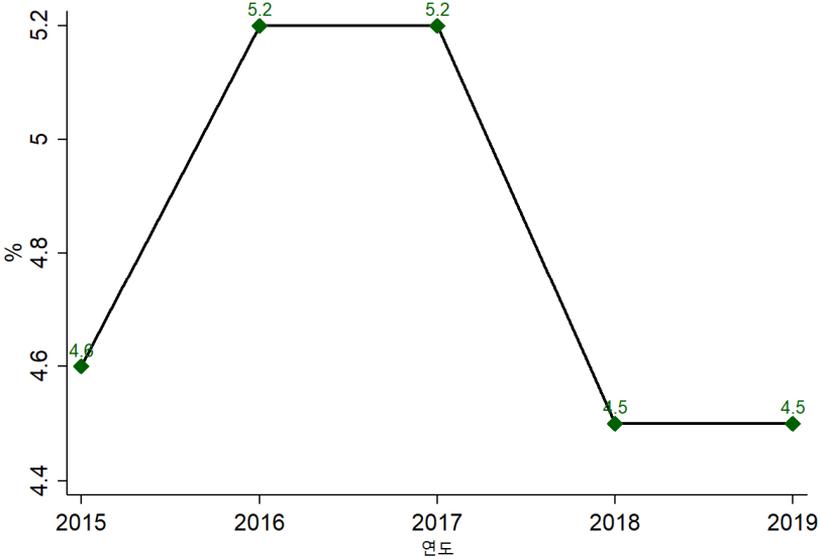
자료: 한국 시멘트 협회, 「한국의 시멘트산업 통계」, 2020

주: 괄호 안은 합계에서 차지하는 비중을 나타냄

- 강원도의 경우 시멘트 생산지역과 소비지역의 괴리로 인하여 외부불경제에 따른 피해가 크게 발생하고 있음
- 2019년 기준 전체 시멘트 생산량의 약 42%(2,140 만 톤)가 강원도 소재 공장에서 생산된 것으로 나타남(한국의 시멘트산업 통계, 2020)
  - 하지만 <표 2-7>와 [그림 2-5]에 나타난 것과 같이 시멘트 내수에 있어서는 강원도의 비중이 타 지역에 비해 상대적으로 매우 작은데, 이는 시멘트 생산에 따른 외부불경제로 인한 피해가 강원도에 소재한 시멘트 공장 지역 주민들이 과도하게 많이 떠안고 있다는 사실을 보여준다고 할 수 있음
  - 이러한 피해를 처리하는데 소요하는 강원도의 재정소요액은 약 184억원으로, 충북(116억원)이나 전남(148억원)에 비해서도 상대적으로 많은 비용을 부담하고 있음

[그림 2-5] 강원도 시멘트 내수비중 추이

(단위: %)



□ 외부불경제에 대한 시멘트 업계 부담현황

○ 시멘트 생산 시 발생하는 오염물질과 관련하여 시멘트 업계는 각종 제세부담금을 납부하고 있고, 주변지역 지원을 위한 기금조성 등의 사업들을 시행하고 있음 (한국지방세연구원, 2020)

- 시멘트생산에 부담되고 있는 제세부담금은 석회석 채광에 대한 (특정자원분) 지역자원시설세, 탄소배출권, 광해방지의무자부담금, 그리고 질소산화부담금 임
- 지역자원시설세의 경우 이에 따른 세입의 규모가 작고, 주로 광산 주변지역에 대한 환경개선사업 목적으로 지출이 이루어지고 있어서 시멘트 생산에 따른 환경오염으로 인한 주민복지 사업과는 관련이 적음
- 탄소배출권 등의 제세부담금은 해당 지방자치단체가 아닌 중앙정부에 귀속되고 있어 지방자치단체의 자체적 재원이 아니고, 부담금의 부과 성격

또한 이산화탄소 배출 감소, 광해방지사업지원, 미세먼지 배출 억제 등으로 시멘트 생산으로 인해 피해를 입은 지역주민들의 지원사업과는 관련이 없음

- 한국지방세연구원(2020)은 강원도와 충청북도에 소재한 시멘트 업체들의 마을지원사업과 관련된 내역에 대하여 조사함
  - 지원 분야를 ‘지역주민 지원 사업’, ‘환경오염 방지시설 투자’, ‘환경개선 및 도로복구 등 투자’, 그리고 ‘기타 시설투자’로 나누어 살펴봤는데, ‘환경오염 방지시설 투자’, ‘환경개선 및 도로복구 등 투자’에 대한 지원규모가 가장 컸으나, 대부분 시멘트 생산시설에 대한 투자로 나타남
  - 현금이나 현물 등의 형태로 주민들에게 지원되는 혜택을 포함한 ‘지역주민 지원 사업’의 경우 역시 주민피해 개선과는 무관한 지방세 납부액이나 관내자영업체 이용 금액 등이 지원 내역에 포함되어 있고, 장학금이나 지역발전기금의 운영에 있어서도 재원의 배분이 불투명하게 이루어지고 있어 주민 간의 갈등을 유발하고 있는 것으로 나타남
  - 더욱이 이러한 시멘트 업체들의 자발적인 지원은 조세처럼 강제성이 없기 때문에 지원 사업에 있어서 안정성을 확보할 수 없다는 큰 한계점이 존재함
- 결론적으로 현재 시멘트 생산에 따른 외부효과에 대하여 업계가 부담하고 있는 피해보전의 수준이나 방식 모두 불충분한 상황으로 이에 대한 개선이 필요하다고 할 수 있음

### 제3절 시멘트 지역자원시설세 추진 현황

#### □ 시멘트 지역자원시설세 법안 내용

- 지방세법 및 지방재정법 일부개정법률안을 통해 시멘트 생산량 톤당 1,000원 과세를 골자로 한 법안 상정
  - 과세대상은 ‘시멘트 생산으로서 대통령령으로 정하는 것’으로 하며 지역자원시설세 중 특정시설분 지역자원시설세에 포함(지방세법 제142조 제2항 제2호)
  - 납세의무자는 ‘시멘트를 생산하는 자’로 하고 납세지는 ‘시멘트 생산시설의 소재지’로 함(지방세법 제143조 제2호 및 제144조 제2호)
  - 과세표준과 세율은 ‘생산량 톤당 1천원’으로 함(지방세법 제146조 제2항)
  - 시멘트 지역자원시설세 세수의 65%에 해당하는 금액을 시멘트 생산시설이 있는 시·군에 배분하고 나머지 35%에 해당하는 금액은 도에 배분(지방재정법 제29조 제1항 및 제3항)

#### □ 시멘트 지역자원시설세 추진 경과

- 20대 국회 주요 추진 내용
  - ’16.8.11.: 지방세법 개정안 요청(강원도지사→이철규 국회의원)
  - ’16.9.29.: 지방세법 개정안 발의(이철규 국회의원 대표발의)
  - ’16.12.1.: 국회 행정안전위원회 법안 소위 개최(1차)
  - ’17.2.15.: 지방세법 개정 촉구 건의문 채택(강원도의회)
  - ’17.2.22.: 국회 간담회 개최(행정안전위원회 법안 소위 주관)
  - ’17.7.19.: 문재인정부 100대 국정과제에 포함
  - ’18.11.22.: 국회 행정안전위원회 법안 소위 개최(3차)  
(과세는 동의, 단 세율조정은 필요 → 관계부처 간 협의가 안 되면,  
'19.4월 국회에서 결정)

- '19.5.10.: 행안부·강원도·충청북도 공동으로 과세 변경안 합의 마련
- '19.5.27.: 청와대 시멘트 과세 입법지원 건의 요청  
(국회 계류 3법안(시멘트, 화력발전, 방폐물) 중 시멘트만 별도 분리하여 추진 건의)
- '19.10.2.: 국회 행안위원장 요구 자료 제출  
(시멘트 주민건강피해 사례 등)
- '19.11.21.: 국회 행정안전위원회 법안 소위 개최(4차)  
(과세 공감대 형성, 주민의 건강 등에 대한 지자체 행정관리 역량 검증이 선행됨을 전제로 시행될 수 있음, 계속심사(보류) 결정)

○ 21대 국회 추진 내용

- '20.1~10.: 과세 근거 및 세부 운영방안 마련 위한 연구
- '20.1~10.: 강원도·충청북도 시멘트 자원배분 변경 협의  
(도 70%, 시·군 30% → 도 35%, 시·군 65%)
- '20.10~11.: 국회 행정안전위원회 서한문·건의문 제출  
(4개도 도지사 서한문, 4개 시장군수 건의서, 강원도의회 의장 건의서 제출)
- '20.10~12.: 시멘트세 법안 재발의 및 심의  
(상정법안 과다로 지역자원시설세 관련 법안 전체 법안소위 심의 보류)
- '21.1.: 국회방문 설명 및 시·군 실무회의 개최



## 제3장

# 특별회계 및 기금을 통한 주민지원제도 사례검토

제1절 발전소 주변지역 지원사업

제2절 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원  
등에 관한 법률

제3절 시사점



## 특별회계 및 기금을 통한 주민지원제도 사례검토

### □ 개요

- 시멘트 지역자원시설세는 기본적으로 시멘트 공장이 입지하고 있는 지역의 주민들에 대하여 시멘트 생산에 따른 피해를 보전해 주는 성격을 가지고 있음
  - 따라서 현재 특별회계 및 기금을 통해 시행되고 있는 주요 주민지원제도를 뒷받침하고 있는 법률의 내용과 구체적으로 어느 정도의 예산으로 어떠한 사업들이 시행되고 있는지에 대한 검토를 통해 시멘트 지역자원시설세 특별회계 신설 시 참고할 수 있는 시사점을 도출하고자 함
  - 해당 지역에 입지하고 있는 시설로 인한 피해를 보전해 주는 지원제도의 측면에서 발전소 주변지역 주민지원사업과 폐기물처리시설 주변지역 주민지원사업을 분석 대상으로 함
- 각각의 지원사업에 대하여 기초자치단체유형별, 통계목별로 구분하여 현황을 파악함
  - 행정안전부의 지방재정통합공개시스템(지방재정365)은 전국 지방자치단체들의 세출현황에 대한 데이터를 회계별·기금별로 제공하고 있음<sup>6)</sup>
  - 회계별 세출현황에는 각 회계 및 기금을 통해 시행된 사업의 세부 명칭과 사업을 시행한 부서, 세출의 통계목, 지급내역 그리고, 최종 지출액 등에 대한 정보가 나타나 있음
  - 2020년을 기준으로 발전소 주변지역 주민지원사업과 폐기물처리시설 주변지역 주민지원사업을 목적으로 하는 특별회계 및 기금만을 선별하여 세출현황을 파악
  - 특별회계 및 기금 명칭에 ‘발전소’ 혹은 ‘폐기물’이 포함된 경우 발전소 주변지역 주민지원사업과 폐기물처리시설 주변지역 주민지원사업을 목적으로 하는 특별회계 및 기금으로 간주하였음

6) 「지방재정 전문통계」 분류 중 「세부사업별 세출현황」에서 데이터에 대한 검색이 가능함

## 제1절 발전소 주변지역 지원사업

### □ 발전소 주변지역 지원에 관한 법률 개요

- 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」과 관련하여 본 연구의 목적에 따라 해당 법의 목적, 지원사업의 시행자, 재원, 지원범위, 그리고 지원사업의 종류 중심으로 살펴봄
  - 동 법은 발전소 주변지역에 대한 지원사업을 효율적으로 추진하고 전력 사업에 대한 국민의 이해를 증진하여 전원개발을 촉진하고 발전소의 원활한 운영을 도모하며 지역발전에 기여함을 목적으로 하고 있음(제1조)
  - 지원사업의 시행자는 주변지역을 관할하는 특별자치도지사·시장·군수·구청장이나 발전사업자 혹은 산업통상자원부 장관의 허가를 받은 법인 임(제11조)
  - 지원사업에 드는 비용은 「전기사업법」 제48조에 따른 전력산업기반기금에서 부담(제13조1항)
  - 동 법에서 “주변지역”은 가동·건설 중이거나 건설한 예정인 발전소의 발전기가 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 반지름 5km 이내의 지역을 의미함(제2조)7)
  - 지원금은 원칙적으로 주변지역에 대하여 사용되지만 지원사업의 효율적인 시행이나 균형 발전 등을 위하여 대통령령으로 정하는 경우 주변지역 외의 지역에 대하여도 사용될 수 있으며 주변지역을 관할하는 지방자치단체가 둘 이상이면 면적비율, 인구비율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원금을 사용함(제14조)
  - 지원사업의 종류는 <표 3-1>과 같음

7) 수력발전소, 조력발전소 또는 해상풍력발전소의 경우 대통령령으로 범위를 정함

〈표 3-1〉 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」 지원사업 종류

사업 구분	사업 내용	비고
기본지원사업	소득증대사업	농림수산업시설, 상공업시설 및 관광산업시설의 설치·운영 등 지역발전 및 주민의 소득증대를 위하여 시행하는 사업
	공공·사회복지사업	의료시설, 도로시설, 향만시설, 상하수도시설, 환경·위생시설, 방사능방재시설, 운동·오락시설 및 전기·통신시설 등을 건립·운영하는 사업과 복지회관 건립 등 지역주민을 위한 사회복지 관련 시설 확충 및 지원 프로그램 운영사업
	육영사업	교육 기자재 및 통학·숙식 지원, 학자금·장학금 지급 및 교육·문화 관련 시설 건립 등 지역주민에 대한 교육을 지원하는 사업
	주민복지지원사업	지역주민의 생활안전 및 주거환경 개선 등을 위하여 필요한 사업에 필요한 자금 등을 지원하는 사업 및 주민복지증진을 위하여 주민건강진단비, 정보·통신비 등의 일정액을 보조하는 사업
	기업유치지원사업	기업의 유치 및 설립·운영에 필요한 자금의 지원 등 지역의 수익과 고용창출을 촉진하기 위하여 시행하는 사업
	전기요금보조사업	「전기사업법」 제16조에 따른 공급약관에서 정한 주택용 전력 및 산업용 전력에 대한 전기요금의 일정액을 보조하는 사업
	그 밖의 지원사업	발전소 주변지역 지원사업 목적에 맞는 주민 협조 제고에 필요한 사업
특별지원사업		기본지원사업의 종류와 세부 내용을 고려하여 지방자치단체의 장이 정함
홍보사업		전력사업과 관련하여 일반 국민을 대상으로 실시
그 밖에 지원사업	지원사업 관리·연구평가 및 홍보사업	-
	환경 및 방사선 안전 감시기구 지원사업	
사업자 지원사업	교육·장학지원사업	원자력발전소나 수력발전소를 운영하는 발전사업자는 자기자금으로 지원사업을 할 수 있음
	지역경제협력사업	
	주변환경개선사업	
	지역복지사업	
	지역문화진흥사업	
그 밖의 지원사업		

자료: 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 시행령 별표 1

### □ 세출예산 성질별 분류에 따른 발전소 주변지역 지원 세부 내역

- <표 3-2>에 발전소 주변지역 지원 사업 특별회계 및 기금에 대한 지출내역을 성질별로 분류한 결과가 나타나있음
  - 2020년 기준 전체 243개 지방자치단체들 중 103개 단체들이 발전소 주변지역 지원 사업에 대한 특별회계 및 기금을 설치한 것으로 나타남
  - 행정안전부 지방재정통합공개시스템에서 발전소 주변지역 지원 사업 특별회계 및 기금을 이용한 세부사업명 형식이 지방자치단체들마다 상이하기 때문에 <표 3-1>와 같이 구분하기에 한계가 있음<sup>8)</sup>
  - 따라서 모든 지방자치단체에 대하여 공통적으로 이용 가능한 세출의 통계목 정보를 활용하여 지출내역을 분류하였음<sup>9)</sup>
- 발전소 주변지역 지원 사업의 지출내역은 크게 경상이전, 내부거래, 물건비, 예비비 및 기타, 용자 및 출자, 인건비, 그리고 자본지출의 7개 그룹으로 구분되었음
  - 이 중 주민지원사업과 직접적인 관련이 상대적으로 크지 않은 내부거래, 예비비 및 기타, 용자 및 출자를 제외할 경우, 평균 지출액이 가장 높은 그룹은 자본지출로 약 7억3천만원의 지출수준을 나타내고 있음
  - 자본지출에 속하는 지출항목들은 민간자본이전, 시설비 및 부대비, 자산취득비, 그리고 자치단체 등 자본이전으로 주로 시설물 건축 및 개·보수나 민간의 자본금 형성에 대하여 지출이 이루어 졌음을 알 수 있음<sup>10)</sup>
  - 자본지출은 평균 지원 금액 크기 뿐 아니라 지원방식 빈도에 있어서도 전체의 약 48%를 차지하고 있어 발전소 주변지역 지원 사업의 가장 일반적인 지원방식으로 나타남

8) 어느 지방자치단체들은 <표 3-1>을 따라 사업명을 분류하고 있는 반면 다른 지방자치단체들은 <표 3-1>의 분류가 아닌 매우 구체적인 사업명을 이용하여 세부사업을 구분하고 있음

9) 성질별 세출분류는 「자치단체예산편성운영기준」 별표 11(세출예산 성질별 분류)을 따름

10) 민간자본이전은 민간자본사업보조(자체재원, 이전재원)과 민간위탁사업비를 포함함

〈표 3-2〉 발전소 주변지역 지원 사업 특별회계 및 기금 성질별 지출 분류

(단위: 백만원, %)

그룹	편성목	평균금액	빈도	비중
경상이전	민간이전, 일반보상금, 자치단체 등 이전, 차입금 이자상환, 출연금	324.21	68	14.38
내부거래	기금전출금, 기타회계전출금, 예탁금	2,874.94	9	1.90
물건비	업무추진비, 여비, 연구개발비, 일반운영비, 재료비	34.92	77	16.28
예비비 및 기타	반환금기타	77.28	64	13.53
용자 및 출자	용자금	283.76	17	3.59
인건비	인건비	62.97	11	2.33
자본지출	민간자본이전, 시설비 및 부대비, 자산취득비, 자치단체 등 자본이전	733.94	227	47.99

주: 2020년 기준. 비중은 빈도에 대한 비중을 나타냄

자료: 행정안전부 지방재정365 분야별 세출현황 재구성

- 자본지출 다음으로는 경상이전 그룹이 평균 3억2천만원의 지출수준을 나타내고 있는데 경상이전에 포함되는 지출항목들은 민간이전, 일반보상금, 자치단체 등 이전, 차입금, 이자상환, 그리고 출연금으로 현금성 보조를 통한 경비 지원 형식이 주를 이루고 있음<sup>11)</sup>
- 인건비와 물건비는 주로 앞에서 살펴본 자본지출을 통해 형성된 시설물이나 자본금 등을 정기적으로 관리하기 위해 지출되는 비용으로 상대적으로 작은 지출수준을 보이고 있는데 인건비는 평균 6천3백만원, 물건비는 평균 3천5백만원으로 각각 나타남
- 요약하자면, 발전소 주변지역 지원 사업의 경우 지원예산의 대부분이 해당 지역의 시설물 건축 및 개·보수나 민간의 자본금 형성을 위해 사용되고 있는 반면 주민에 대한 현금성 보조는 상대적으로 크지 않은 것을 알 수 있음

11) 민간이전에는 민간경상사업보조, 민간행사사업보조 등이, 일반보상금에는 사회보장적수혜금, 행사실비 보상금 등이, 자치단체 등 이전에는 자치단체 경장보조금·징수교부금 등이 각각 포함되어 있음

- <표 3-3>에 발전소 주변지역 지원 사업 특별회계 및 기금에 대한 성질별 지출내역을 지방자치단체 유형별로 이질적인 차이가 존재하는지 분석한 결과가 나타나있음
  - 발전소 주변지역 지원 사업 특별회계 및 기금을 이용한 사업이 가장 활발하게 이루어지는 지방자치단체 유형은 패널 (나)와 (다)의 시와 군 유형임
  - 먼저 시의 경우 자본지출에 대한 평균지출금액과 지원방식 비중이 각각 약 9억6천만원, 53.6%로 나타난 반면 경상이전에 대한 평균지출금액과 지원방식 비중은 각각 약 1억9천만원, 12.1%로 나타나 자본지출을 통한 지원이 규모나 빈도 측면에서 약 4~5배 정도 크게 이루어지고 있음
  - 군의 경우 자본지출에 대한 평균지출금액과 지원방식 비중이 각각 약 7억4천만원, 40.1%로 나타났고 경상이전에 대한 평균지출금액과 지원방식 비중은 각각 약 4억원, 19.0%로 나타나 군에서도 자본지출을 통한 지원이 경상이전을 통한 지원보다 크게 이루어지고 있지만 그 차이의 크기가 시보다는 상당히 작은 것으로 나타남
  - 광역자치단체(본청)와 자치구에서는 발전소 주변지역 지원 사업 특별회계 및 기금을 이용한 사업이 상대적으로 활발히 이루어지고 있지 않는데, 패널 (라)에 나타난 자치구의 경우 대부분 자본지출 명목으로 예산이 지출된 것으로 나타남
  - 요약하자면, 발전소 주변지역 지원 사업 특별회계 및 기금을 이용한 사업은 주로 시와 군에서 이루어지고 있고 모든 유형에 있어서 자본지출을 통한 지원이 경상이전을 통한 지원보다 크게 이루어지고 있지만 군의 경우 시에 비해 경상이전을 통한 지원 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타남
  - 이러한 결과는 군 지역의 인구밀도가 시 지역에 비해 평균적으로 낮기 때문에 피해주변지역에 대하여 사회기반시설을 통한 장기적인 지원보다는 현금성 보조 등의 단기적 지원에 상대적으로 더 초점을 맞추고 있는 것으로 볼 수 있음

〈표 3-3〉 발전소 주변지역 지원사업 특별회계 성질별 지출 분류: 지방자치단체 유형별

(단위: 백만원, %)

그룹	편성목	평균금액	빈도	비중
<b>패널 (가)-광역</b>				
경상이전	-	0.00	0	0.00
내부거래	-	0.00	0	0.00
물건비	일반운영비	4.30	1	11.11
예비비 및 기타	반환금기타	6.34	1	11.11
용자 및 출자	용자금	270.00	1	11.11
인건비	-	0.00	0	0.00
자본지출	민간자본이전, 시설비 및 부대비, 자산취득비	705.97	6	66.67
<b>패널 (나)-시</b>				
경상이전	민간이전, 일반보상금, 자치단체 등 이전, 차입금이자상환	185.01	20	12.05
내부거래	기타회계전출금, 예탁금	3,709.39	4	2.41
물건비	여비, 연구개발비, 일반운영비, 재료비	29.48	24	14.46
예비비 및 기타	반환금기타	54.59	22	13.25
용자 및 출자	용자금	270.67	6	3.61
인건비	인건비	70.37	1	0.60
자본지출	민간자본이전, 시설비 및 부대비, 자산취득비	961.16	89	53.61
<b>패널 (다)-군</b>				
경상이전	민간이전, 일반보상금, 자치단체 등 이전, 차입금이자상환, 출연금	396.53	46	19.01
내부거래	기금전출금, 기타회계전출금, 예탁금	2,207.38	5	2.07
물건비	업무추진비, 여비, 연구개발비, 일반운영비, 재료비	40.29	47	19.42
예비비 및 기타	반환금기타	132.80	27	11.16
용자 및 출자	용자금	293.00	10	4.13
인건비	인건비	62.23	10	4.13
자본지출	민간자본이전, 시설비 및 부대비, 자산취득비, 자치단체 등 자본이전	737.32	97	40.08

그룹	편성목	평균금액	빈도	비중
<b>패널 (라)-자치구</b>				
경상이전	민간이전, 일반보상금	52.94	2	3.57
내부거래	-	0.00	0	0.00
물건비	연구개발비, 일반운영비	16.49	5	8.93
예비비 및 기타	반환금기타	10.96	14	25.00
용자 및 출자	-	0.00	0	0.00
인건비	-	0.00	0	0.00
자본지출	시설비 및 부대비, 자산취득비, 자치단체 등 자본이전	151.60	35	62.50

자료: 행정안전부 지방재정365 분야별 세출현황 재구성

## 제2절 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률

### □ 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률

- 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」과 관련하여 본 연구의 목적에 따라 주변지역지원에 관련된 내용 중심으로 살펴봄
- 동 법은 폐기물처리시설의 부지 확보 촉진과 그 주변지역 부민에 대한 지월을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변지역 주민의 복지 증진을 목적으로 하고 있음(제1조)
  - 동 법에서의 “폐기물처리시설 설치기관”은 폐기물처리시설을 설치·운영하려는 환경부장관, 지방자치단체의 장 또는 수도권 매립지 관리공사의 장을 의미함(제2조)
  - 폐기물처리시설 설치기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 폐기물처리시설의 부지나 그 인근에 지원협의체와 협의하여 체육시설 등 지역 주민을 위한 편익시설을 설치하여야 함(제20조)
  - 폐기물처리시설 설치기관은 주변영향지역의 주민을 지원하기 위해 주민 지원기금을 조성해야 하는데, 주민지원기금은 폐기물처리시설 설치기관의 출연금, 반입되는 폐기물에 대한 수수료 중 대통령령으로 정하는 바에 따른 금액, 폐기물수수료의 차등 적용에 따른 가산금, 기금운용으로 인한 수익금, 그리고 타 지방자치단체의 출연금을 재원으로 함(제21조)
  - 동 법에서 주변영향지역은 직접 영향권과 간접 영향권으로 구분되는데, 직접 영향권은 인체·동물의 활동, 농·축산물, 임산물 또는 수산물에 직접적으로 환경상 영향을 미칠 것으로 예상되어 지역주민을 이주시킬 필요가 있다고 인정되는 지역이 포함되며, 간접 영향권은 대통령령으로 정하는 범위의 지역으로서 환경상 영향을 조사한 결과 환경상 영향이 미칠 것으로 예상되는 직접 영향권 외의 지역이 포함됨(제17조3항)12)

12) 대통령령으로 정하는 범위는 폐기물매립시설의 부지 경계선으로부터 2km 이내 또는 그 밖의 폐기물처리시설의 부지 경계선으로부터 300m 이내를 의미함. 간접 영향권의 경우 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 범위 밖의 지역도 포함시킬 수 있음

〈표 3-4〉 「폐기물시설축진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 지원사업 종류

사업 구분	사업 종류	비고
소득 증대 사업	농수산업시설	공동영농·영어시설(공동영농기계·공동축산·공동어선을 포함한다), 농기구 수리시설, 공동양식·양어장, 생산품 공동저장소, 공동가공공장, 농업용 저수지, 농로, 임도, 농업용수로 등
	상공업시설	공업용 수도, 직업훈련소, 시장, 공용창고, 구판장, 소규모 공단 등
	관광산업	휴게소, 휴양소, 토산품 판매장 등
복리 증진 사업	의료시설	보건진료소 등
	사회복지시설	노인회관, 마을회관, 공중목욕탕, 가로등, 어린이놀이터, 버스승차대기장 등
	도로시설	소규모 도로 등
	항만시설	소형선박용 항만시설, 소규모 어항, 호안옹벽, 방파제 등
	상하수도시설	상수도시설·하수도시설 등
	교육·문화시설	도서관, 유치원, 통학차, 문화시설, 향토박물관, 사적시설, 사회교육시설 등
	환경·위생시설	쓰레기처리시설, 배수구시설, 청소차, 공중위생시설, 환경감시시설 등
	운동·오락시설	운동장, 야영장, 운동기구 등
	전기·통신시설	공용 전기시설 및 전화시설, 텔레비전방송공동수신시설 등
	그 밖의 시설	지역 난방시설 및 난방비 지원(소각시설만 해당한다), 주택개량 등의 주거환경 개선(냉방·난방시설의 설치사업을 포함한다) 등
육영사업	컴퓨터·피아노 등 교육기자재 지원, 학자금 및 장학금 지급, 장학기금 적립, 학교급식 지원 등	
그 밖의 사업	그 밖에 소득증대사업·복리증진사업·육영사업 등에 필요하다고 인정되어 환경부장관 또는 수도권매립지관리공사의 장이 고시하거나 지방자치단체가 조례로 정하는 사업	

자료: 「폐기물시설축진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 시행령 별표 3

- 주민지원기금은 주변영향지역 주민의 소득 향상 및 복리 증진을 위한 사업에 사용되어야 하며 지원사업의 종류와 금액은 직접 영향권과 간접 영향권별로 달리할 수 있고 지원은 주민이나 가구별로 할 수 있음(제22조)
- 지원사업의 종류는 〈표 3-4〉와 같음

## □ 세출예산 성질별 분류에 따른 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 세부 내역

- <표 3-5>에 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 특별회계 및 기금에 대한 지출내역을 성질별로 분류한 결과가 나타나있음
  - 2020년 기준 전체 243개 지방자치단체들 중 71개 단체들이 폐기물처리 시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업에 대한 특별회계 및 기금을 설치한 것으로 나타남
  - 발전소 주변지역 지원 사업과 마찬가지로 모든 지방자치단체에 대하여 공통적으로 이용 가능한 세출의 통계목 정보를 활용하여 지출내역을 분류하였음
- 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업의 지출내역은 크게 경상이전, 내부거래, 물건비, 예비비 및 기타, 인건비, 그리고 자본지출의 6개 그룹으로 구분되었음
  - 발전소 주변지역 지원 사업과 달리 용자 및 출자에 대한 지출은 존재하지 않음
  - 자본지출과 경상이전에 대한 평균지출금액은 각각 약 7억7천만원, 약 4억3천만원으로 발전소 주변지역 지원 사업과 마찬가지로 자본지출에 대한 지출수준이 더 높지만 금액의 차이는 상대적으로 더 작게 나타났으며, 지원형식의 비중의 경우 경상이전이 41.1%로 48.2%의 자본지출보다 오히려 더 높은 수준을 보이고 있음
  - 물건비와 인건비의 평균지출금액은 각각 약 5억원과 약 2억7천만원으로 각 그룹에 대하여 약 3억5천만원과 약 6억3천만원의 지출수준을 보이고 있는 발전소 주변지역 지원 사업과 비교할 때 ‘물건비는’ 다소 높은 반면 인건비는 크게 낮은 것으로 나타남
  - 따라서 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업은 발전소 주변지역 지원 사업에 비해서 상대적으로 주민에 대한 현금성 보조를 포함한 지원 위주로 이루어지고 있음을 알 수 있음

〈표 3-5〉 폐기물시설 설치촉진 및 주변지역지원 특별회계 및 기금 성질별 지출 분류

(단위: 백만원, %)

그룹	편성목	평균금액	빈도	비중
경상이전	민간이전, 배상금, 일반보상금, 출연금	426.50	83	41.09
내부거래	기금전출금, 기타내부거래, 기타회계전출금, 예탁금	9,702.39	14	6.93
물건비	업무추진비, 여비, 연구개발비, 일반운영비, 재료비	49.76	34	16.83
예비비 및 기타	반환금기타	374.83	8	3.96
융자 및 출자	-	0.00	0	0.00
인건비	인건비	27.48	6	2.97
자본지출	민간자본이전, 시설비 및 부대비, 자산취득비, 자치단체 등 자본이전	766.36	57	28.22

자료: 행정안전부 지방재정365 분야별 세출현황 재구성

○ 〈표 3-6〉에 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업 특별회계 및 기금에 대한 성질별 지출내역을 지방자치단체 유형별로 이질적인 차이가 존재하는지 분석한 결과가 나타나있음

- 패널 (나)의 시 유형에서 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업 특별회계 및 기금을 이용한 사업이 대부분 이루어지고 있음
- 패널 (다)의 군 유형에서는 몇몇 사업들만이 이루어지고 있으며 패널 (가)와 (라)의 광역자치단체와 자치구에서는 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업 특별회계 및 기금을 이용한 사업이 거의 존재하지 않음
- 앞서 살펴본 발전소 주변지역 지원 사업과 비교할 때 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업의 경우 시 유형에 집중되어 있다는 점에서 지방자치단체 유형에 따른 이질성이 상대적으로 작다고 할 수 있음

〈표 3-6〉 폐기물시설 설치촉진 및 주변지역지원 특별회계 성질별 지출 분류: 지방자치단체 유형별  
(단위: 백만원, %)

그룹	편성목	평균금액	빈도	비중
<b>패널 (가)-광역시</b>				
경상이전	민간이전	5.06	1	50.00
내부거래	-	0.00	0	0.00
물건비	-	0.00	0	0.00
예비비 및 기타	-	0.00	0	0.00
용자 및 출자	-	0.00	0	0.00
인건비	-	0.00	0	0.00
자본지출	민간자본이전	4.00	1	50.00
<b>패널 (나)-시</b>				
경상이전	민간이전, 일반보상금	511.74	64	39.02
내부거래	기금전출금, 기타회계전출금, 예탁금	10,114.34	12	7.32
물건비	업무추진비, 여비, 연구개발비, 일반운영비, 재료비	56.17	30	18.29
예비비 및 기타	반환금기타	281.00	6	3.66
용자 및 출자	-	0.00	0	0.00
인건비	인건비	29.45	4	2.44
자본지출	민간자본이전, 시설비 및 부대비, 자산취득비, 자치단체 등 자본이전	851.70	48	29.27
<b>패널 (다)-군</b>				
경상이전	민간이전, 배상금, 일반보상금, 출연금	146.86	18	58.06
내부거래	예탁금	11,000.00	1	3.23
물건비	일반운영비	2.21	3	9.68
예비비 및 기타	-	0.00	0	0.00
용자 및 출자	-	0.00	0	0.00
인건비	인건비	23.54	2	6.45
자본지출	민간자본이전	369.78	7	22.58

그룹	편성목	평균금액	빈도	비중
<b>패널 (라)-자치구</b>				
경상이전	-	0.00	0	0.00
내부거래	기타내부거래	3,461.37	1	20.00
물건비	일반운영비	0.30	1	20.00
예비비 및 기타	반환금기타	656.32	2	40.00
용자 및 출자	-	0.00	0	0.00
인건비	-	0.00	0	0.00
자본지출	시설비 및 부대비	208.25	1	20.00

자료: 행정안전부 지방재정365 분야별 세출현황 재구성

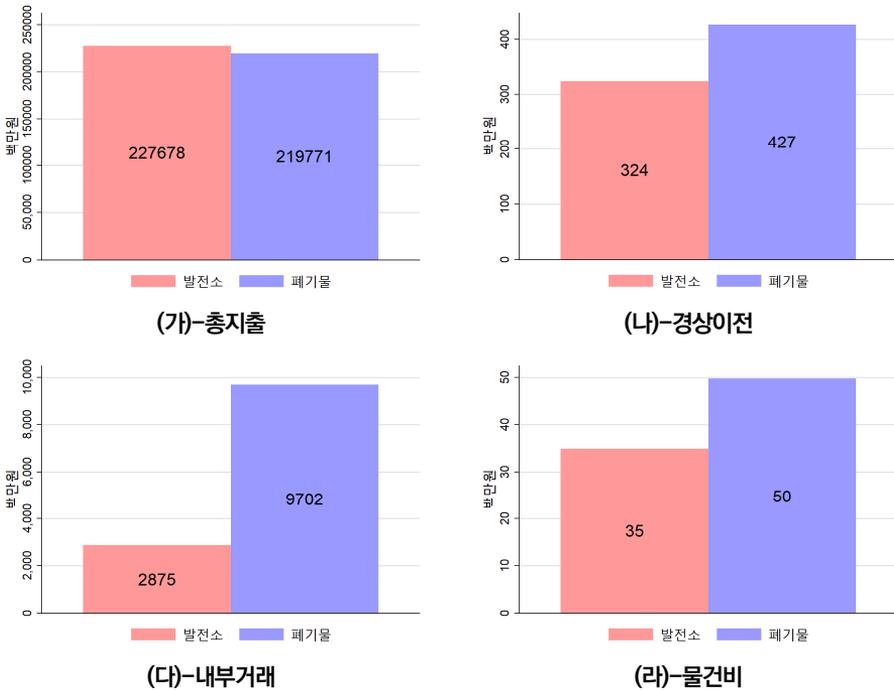
○ [그림 3-1]에 발전소 주변지역 지원 특별회계 및 기금과 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업 특별회계 및 기금의 항목별 평균세출액을 비교한 결과가 나타나 있음

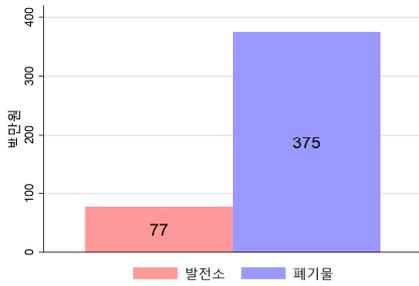
- 패널 (가)에 나타난 총지출의 경우 발전소 주변지역 지원 특별회계 및 기금이 평균 약 2,280억원, 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업 특별회계 및 기금이 평균 약 2,198억원으로 나타나 비슷한 수준을 보이고 있음
- 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업 특별회계 및 기금의 평균 세출예산이 더 큰 항목은, 경상이전, 내부거래, 물건비, 예비비 및 기타, 그리고 자본지출로 나타났는데, 특히 경상이전의 경우 평균 약 427억원으로 발전소 주변지역 지원 특별회계 및 기금의 평균세출액보다 약 100억원 가량 더 크게 나타난 반면 자본지출에 대한 평균세출액은 약 766억원으로 발전소 주변지역 지원 특별회계 및 기금의 평균세출액과 큰 차이를 보이고 있지 않음
- 반면 발전소 주변지역 지원 특별회계 및 기금의 평균세출액이 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업 특별회계 및 기금보다 더 큰 항목은 용자 및 출자와 인건비로, 특히 인건비에 대한 평균세출액의 경우 폐기

물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업 특별회계 및 기금보다 두 배 이상 더 큰 것으로 나타남

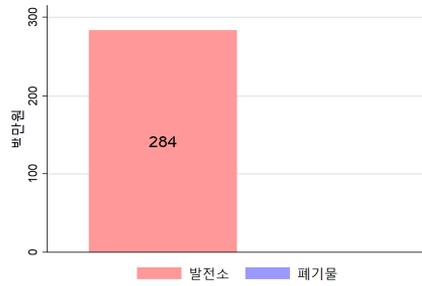
- 결론적으로, 경상이전, 자본지출 그리고 인건비에 대한 이러한 결과는 앞서 살펴본 <표 3-2>와 <표 3-5>에 나타난 지원형식의 빈도를 고려했을 때 발전소 주변지역 지원 특별회계 및 기금은 자본지출 중심으로 지원이 이루어지고 있는 반면 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업 특별회계 및 기금은 상대적으로 경상이전 중심의 지원이 이루어지고 있음을 보여준다고 할 수 있음

[그림 3-1] 발전소 주변지역 지원 특별회계 및 기금과 폐기물시설촉진 특별회계 및 기금의 평균세출액 비교





(마)-예비비 및 기타



(바)-용자 및 출자



(사)-인건비



(아)-자본지출

주: 2020년 기준. 패널 (가)는 총지출액을, 패널 (나)-(아)는 평균지출액을 각각 나타내고 있음

### 제3절 시사점

- 이상의 특별회계 및 기금을 통한 주민지원제도 사례검토를 통해 다음과 같은 시사점들을 도출할 수 있음
- 유사한 성격을 가지고 있는 주민지원사업이라고 하더라도 지원이 이루어지는 지역의 특성에 따라 지원방식에 있어서 차이가 존재하고 있음
- 전반적으로 자본지출 중심의 주민지원 지원이 이루어지고 있는 가운데 지원제도와 지원지역의 특성에 따라 세부적인 차이점이 존재하고 있음
  - 발전소 주변지역 지원사업과 폐기물시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업은 기피시설이 해당지역에 입지함에 따라 발생하는 피해를 보전해 주는 성격을 가지는 지원제도로, 두 경우 모두 자본지출을 통한 지원이 경상이전을 통한 지원보다 더 크게 이루어지고 있음
  - 하지만 폐기물시설 설치촉진 및 주변지역지원 사업의 경우 자본지출과 경상이전 간 차이가 크지 않아 발전소 주변지역 지원사업에 비해 경상이전 명목의 지원이 상대적으로 많이 이루어지고 있는 것으로 나타남
  - 또한 발전소 주변지역 지원사업의 경우 시 지역에 비해 인구 밀도가 낮은 군 지역에 대하여 경상이전을 통한 지원이 상대적으로 더 크게 나타나고 있음
  - 이와 같은 사실은 시멘트 지역자원시설세를 통한 주민지원에 있어서 시멘트 생산시설이 입지하고 있는 지역들(강릉시, 동해시, 삼척시, 영월군)의 특성을 우선 면밀히 파악할 필요가 있음을 의미하는데, 이들 지역은 인구규모 및 지방자치단체의 재정여건 등에서 큰 차이점이 존재하고 있음
  - 따라서 시멘트 지역자원시설세 특별회계 역시 이러한 차이점을 고려하여 지방자치단체 유형별로 구분하여 주민지원사업과 관련된 사항을 다르게 할 필요가 있을 것으로 판단됨

- 주민지원사업의 대상이 되는 주변지역의 범위와 관련하여 법률에 따라 상이한 방식으로 정의하고 있음
  - 발전소 주변지역 지원에 관한 법률에서의 주변지역은 발전소로부터 5km 이내의 지역으로, 특정 범위를 설정하고 그 안에 포함되는 지역으로 주변지역을 정의하고 있음
  - 반면 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률에서는 주변지역을 직접 영향권과 간접 영향권으로 구분하고 직접 영향권을 인체·동물의 활동, 농·축산물, 임산물 또는 수산물에 직접적으로 환경상 영향을 미칠 것으로 예상되어 지역주민을 이주시킬 필요가 있다고 인정되는 지역으로 정의하는 등 구체적 범위를 설정하지 않고 주변지역을 보다 포괄적이고 세분화하여 정의하고 있음
  - 시멘트 생산으로 인한 외부효과는 주로 대기오염물질에 따른 주민의 신체적·정신적 피해인데 대기오염물질은 공장주변의 기상조건에 따라 공장 주변의 지역 뿐 아니라 공장으로부터 멀리 떨어진 지역에 까지 심각한 피해를 미칠 수 있음
  - 따라서 시멘트 지역자원시설세 특별회계에 대한 조례에서는 주변지역에 대한 구체적인 범위를 설정하기 보다는 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률에서와 같이 포괄적인 방식으로 주변지역에 대한 정의가 이루어지는 것이 필요할 것으로 판단됨

## 제4장

# 시멘트 지역자원시설세 특별회계 운영조례(안)

제1절 시멘트 지역자원시설세 특별회계-주민지원사업

제2절 시멘트 지역자원시설세 특별회계-지원범위

제3절 강원도 시멘트 지역자원시설세 특별회계 조례(안)



## 시멘트 지역자원시설세 특별회계 운영조례(안)

### 제1절 시멘트 지역자원시설세 특별회계-주민지원사업

#### □ 개요

- 앞의 내용을 바탕으로 제4장 제1절에서는 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 활용하여 수행할 수 있는 주민지원사업들을 제시하고자 함
  - 구체적으로 경상이전에 초점을 맞추어 수당제도와 보조사업 형식의 주민지원사업을 제시하고자 함
  - 수당제도는 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」에서의 주민감시요원 수당의 현황, 특히 수당지급 기준에 대한 검토를 통해 시멘트 지역자원시설세 특별회계 주민지원사업에 적용할 수 있는 내용을 도출함<sup>13)</sup>
  - 보조사업의 경우에는 「강원도 진폐노동자 지원에 관한 조례」에 대한 현황과 한국지방세연구원(2020)에서 강원도 시멘트 공장 주변에 거주하는 주민을 대상으로 재정수요에 대하여 실시한 설문조사 결과를 참고함

#### □ 수당제도

- 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 및 동법 시행령에 나타나있는 주민감시요원 수당과 관련된 주요 내용은 다음과 같음
  - 폐기물처리시설 설치기관은 지원협의체가 요구하는 경우에는 지원협의체에서 추천하는 지역주민(이하 “주민감시요원” 이라 한다)에게 폐기물

13) 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」에서의 주민감시요원 수당제도와 「강원도 진폐노동자 지원에 관한 조례」에서의 보조사업은 해당시설입지에 따른 피해를 보전해 주는 성격을 가지고 있다는 점에서 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 활용한 주민지원사업과 관련성이 높다고 할 수 있음

- 의 반입·처리과정 등을 감시하도록 할 수 있음(법률 제25조1항, 지역주민의 감시)
- 폐기물처리시설 설치기관은 제1항에 따른 주민감시요원의 활동을 감독하고 이들에게 다음 각 호의 기준에 따라 수당을 지급하여야 함
    1. 폐기물처리시설 설치기관이 환경부장관인 경우: 환경부장관이 정하여 고시하는 기준
    2. 폐기물처리시설 설치기관이 지방자치단체의 장인 경우: 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기준
    3. 폐기물처리시설 설치기관이 수도권매립지관리공사의 장인 경우: 수도권매립지관리공사의 장이 정하여 고시하는 기준(법률 제25조2항, 지역주민의 감시)
  - 주민감시요원의 수는 폐기물의 반입량을 고려하여 다음 각 호에 따라 산정한 수의 범위에서 폐기물처리시설 설치기관이 지원협의체와 협의하여 정하되, 폐기물 반입시간이 1일 9시간 이상인 경우에는 이를 초과하는 매 시간마다 그 산정된 수의 100분의 20씩 증가(소수점 이하는 반올림한다) 시킬 수 있음
    1. 1일 평균 폐기물 반입량을 150톤으로 나눈 수에 1을 더한 수 이내
    2. 제1호에 따른 산정결과 2명 미만인 경우에는 2명 이내, 10명을 초과하는 경우에는 10명 이내(시행령 제31조, 주민감시요원의 수)
  - 주민감시요원의 활동범위는 다음 각 호와 같음
    1. 처리대상 폐기물의 반입이 적절하게 이루어지고 있는지에 대한 확인
    2. 반입된 폐기물의 적정 처리 여부에 대한 확인
    3. 환경오염 방지시설이 정상적으로 가동되고 있는지에 대한 확인
    4. 주변 환경오염 실태 조사과정에 대한 확인
    5. 그 밖에 폐기물의 반입·처리 등에 관하여 지원협의체가 폐기물처리시설 설치기관과 협의한 사항에 대한 확인(시행령 제32조, 주민감시요원의 활동범위)

- 위에 나타난 내용 가운데 법률 제25조2항의 수당지급 기준과 관련하여 강원도 기초자치단체마다 차이가 존재하는 지를 <표 4-1>에서 살펴 봄
- 2021년 7월 현재 폐기물처리시설 주변지역 지원 등에 관한 조례가 존재하는 강원도 기초자치단체는 총 11개 단체로 원주시, 춘천시, 강릉시, 동해시, 속초시, 삼척시, 태백시, 평창군, 영월군, 양양군, 그리고 양구군이 조례를 설치하였음<sup>14)</sup>
  - 주민감시요원 활동에 대하여 해당 연도 지정 통계기관(중소기업중앙회)에서 공표하는 노임단가 중 제조부문 단순노무임에 상당하는 금액을 수당으로 지급하고 있는 기초자치단체는 원주시와 춘천시이고 강릉시는 중소기업직종별 노임단가 중 보통인부에 상당하는 금액을 수당으로 지급하고 있음<sup>15)</sup>
  - 지정 통계기관에서 공표하는 노임단가가 아닌 해당 자치단체의 노임단가를 적용하여 수당을 지급하는 단체는 태백시, 영월군, 그리고 양양군으로 태백시는 태백시 일용인부임 단가를, 영월군은, 군수가 정하는 환경기초시설 일용인부 노임단가를, 그리고 양양군은 양양군 보통일용인부 지급 단가를 적용하고 있음
  - 다음으로 조례에 자체규정이나 지침 혹은 협의에 따라 주민감시요원에 대한 수당을 지급하고 있는 것으로 나타난 단체는 속초시, 동해시, 삼척시, 그리고 양구군 군으로 속초시는 「속초시 공무원 및 기간제근로자 등 관리규정」에 따라, 동해시는 「동해시 예산 편성 지침」에 준하여, 삼척시는 지원협의체와 협의를 거쳐 결정된 금액을, 양구군은 「양구군 농촌폐기물종합처리장 주민감시요원 운영 및 복무규정」에 따라 각각 지급하고 있음
  - 마지막으로 평창군은 최저임금법에 따라 최저임금액을 적용하여 수당을 지급하고 있음

14) 국가법령정보센터의 자치법규 창에서 “폐기물처리시설” 키워드를 이용하여 검색하였음  
<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>

15) 2021년 상반기 기준 제조부문 노임단가 중 단순노무임에 해당하는 금액은 81,196원이고 정부노임단가 보통인부임에 해당하는 금액은 141,096원임

〈표 4-1〉 강원도 기초자치단체 폐기물처리시설 주민감시요원 수당지급 기준 비교

기초자치단체	주민감시요원 수당지급 기준	비고
원주시	해당 연도 중소기업중앙회에서 공표하는 노임단가 중 제조부문 단순노무임에 상당하는 금액을 수당으로 지급	중앙정부 노임단가 기준 적용
춘천시	해당 연도 지정 통계기관이 공표한 노임단가 중 제조부문 보통인부에 상당하는 금액을 수당으로 지급	
강릉시	매년 중소기업중앙회에서 공표하는 중소기업업 직종별 노임단가 중 보통인부에 상당하는 금액을 노임으로 지급	
태백시	태백시 일용인부임 단가를 적용하여 매월 지급	해당 단체 노임단가 기준 적용
영월군	군수가 정하는 환경기초시설 일용 인부 노임 단가를 적용	
양양군	양양군 보통일용인부 지급단가를 적용하여 매월 20일에 지급	
속초시	「속초시 공무원 및 기간제근로자 등 관리규정」에 따라 지급	자체규정·지침 및 협의결과 적용
동해시	주민감시요원의 수당은 예산 편성 지침에 준하여 지급	
삼척시	지원협의체와 협의를 거쳐 결정된 금액으로 월정액을 지급	
양구군	주민감시요원은 「양구군 농촌폐기물종합처리장 주민감시요원 운영 및 복무규정」에 따라 근무	
평창군	최저임금법에 따라 최저임금액을 적용	최저임금 적용

자료: 국가법령정보센터의 자치법규 재구성

- 강원도 기초자치단체를 대상으로 살펴본 수당지급 기준과 관련된 현황은 인구규모가 크고 재정력이 양호한 자치단체일 경우 전국평균 수준의 노임단가를 적용하여 수당을 지급하고 있는 반면 인구규모가 작고 재정력이 약한 자치단체일수록 해당 지역에 적합한 수준의 수당을 자체적으로 정하여 지급하고 있는 사실을 나타내고 있음
- 수당의 대상에 포함되는 주민감시요원 수에 대한 정의와 관련해서는 큰 차이를 보이고 있지 않음
  - 대부분의 강원도 기초자치단체들의 경우 시행령 재31조에 나타난 주민감시요원의 수 기준을 준용하고 있는 것으로 나타났음<sup>16)</sup>

- 폐기물 반입량 등을 기준으로 주민감시요원 수를 정하고 있는 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」과 유사하게 시멘트 지역자원시설세 특별회계의 경우 시멘트 생산량과 시멘트 생산을 위한 석회석 등의 재료 반입 운송경로를 기준으로 지원대상이 되는 주민의 수를 결정할 수 있을 것으로 판단됨<sup>17)</sup>

## □ 보조사업

- 「강원도 진폐노동자 지원에 관한 조례」에 나타나있는 보조금지원 사업 관련 주요 내용은 다음과 같음
  - 동 법은 강원도에 거주하는 진폐에 걸린 노동자의 건강보호와 복지 증진에 필요한 사항에 대하여 규정하는 것을 목적으로 함(제1조, 목적)
  - 도지사는 진폐노동자의 건강보호와 복지증진을 위하여 다음 각 호에서 정한 사업비의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있음
    1. 진폐노동자의 재활치료 및 생활안정을 지원하기 위한 사업
    2. 진폐노동자의 주거환경 개선을 위한 사업
    3. 진폐단체 상담소 및 특성화 사업 지원
    4. 그 밖에 도지사가 진폐노동자 복지증진을 위해 필요하다고 인정하는 사업(제5조, 예산의 지원 등)
- 도 조례에 나타난 내용 가운데 특히 제5조의 예산지원 범위와 관련하여 기초자치단체마다 차이가 존재하는 지를 <표 4-2>에서 살펴 봄
  - 2021년 7월 현재 진폐노동자 지원에 관한 조례가 존재하는 강원도 기초자치단체는 총 7개 단체로 원주시, 강릉시, 동해시, 삼척시, 태백시, 정선군, 그리고 영월군이 조례를 설치하였음<sup>18)</sup>

16) 영월군의 경우 조례에서 주민감시요원의 수를 3인 이내로 정하고 있음

17) 단순노무임과 보통인부임 기준으로 시멘트 수당을 시행할 경우 예상되는 단순비용을 계산한 내용이 부록의 <표 가>와 <표 나>에 나타나 있음

18) 국가법령정보센터의 자치법규 창에서 “진폐” 키워드를 이용하여 검색하였음  
<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>

- 우선 강릉시, 삼척시, 그리고 영월군 조례의 예산지원 범위는 “진폐근로자의 재활치료 및 생활 안정을 지원하기 위한 사업”, “진폐근로자의 주거환경 개선을 위한 사업”, “진폐단체 운영지원 사업”, 그리고 “그 밖에 도지사가 진폐근로자 복지증진을 위해 필요하다고 인정하는 사업”으로 동일하게 나타났음
- 원주시, 동해시, 태백시, 그리고 정선군의 경우도 예산지원 범위에 대하여 조례에 기술되어 있는 구체적인 표현은 조금씩 다르지만 공통적으로 “진폐재해자 추모사업”과 진폐재해자의 “복지증진”을 위한 사업을 공통적으로 포함하고 있음
- 요약하자면, 강원도 기초자치단체의 진폐재해자 지원에 관한 조례의 경우 치료 및 재활 등 진폐증 관련 의료비용 보조에 초점을 맞추고 있는 동시에 “진폐재해자의 복지증진을 위해 필요한 사업”을 지원범위에 포함시킴으로써 다양한 보조사업들을 포괄적으로 지원가능하도록 하고 있다는 특징이 있음

〈표 4-2〉 강원도 기초자치단체 진폐재해자 지원 범위 비교

기초자치단체	예산지원 범위	비고
강릉시	1. 진폐근로자의 재활치료 및 생활 안정을 지원하기 위한 사업 2. 진폐근로자의 주거환경 개선을 위한 사업 3. 진폐단체 운영 지원 사업 4. 그 밖에 시장이 진폐근로자의 복지증진을 위해 필요하다고 인정하는 사업	예산 지원 범위 동일
삼척시	상동	
영월군	상동	
원주시	1. 진폐재해자의 재활치료 및 생활안정 지원 사업 2. 진폐재해자의 주거환경 개선을 위한 사업 3. 진폐재해자 추모사업 4. 그 밖에 시장이 진폐재해자의 복지증진을 위해 필요하다고 인정하는 사업	진폐 재해자 추모 사업 및 복지 증진 사업 동일
동해시	1. 재활치료 및 생활안정 지원 사업 2. 주거환경 개선을 위한 사업 3. 진폐법 설명회 및 건강관리 예방교육 4. 진폐재해자 추모사업	

기초자치단체	예산지원 범위	비고
	5. 진폐단체 운영 지원 사업 6. 그 밖에 시장이 진폐근로자의 복지증진을 위해 필요하다고 인정하는 사업	
태백시	1. 진폐재해자들을 위한 건강·교양강좌 2. 진폐재해자들의 복지증진을 위한 사업 3. 진폐재해자들의 의료비 지원사업 4. 진폐재해순직자 추모 사업 5. 진폐단체 상담소 및 특성화 사업 지원	
정선군	1. 건강관리 교육사업 2. 재활치료 및 상담사업 3. 진폐사망자 추모사업 4. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사업	

자료: 국가법령정보센터의 자치법규 재구성

- 시멘트지역자원 시설세 특별회계를 통한 주민지원방안과 관련하여 한국지방세연구원(2020)은 강원도 시멘트생산시설 주변지역에 거주하는 주민들을 대상으로 재정수요에 대한 설문조사를 실시하였음<sup>19)</sup>
- 강릉시, 동해시, 삼척시, 영월군에 거주하는 지역주민 393명을 대상으로 보건복지 분야, 환경개선 분야, 그리고 지역개발 분야를 대상으로 각 분야별 세부사업의 필요성에 대하여 조사하였음
  - 우선 보건복지 분야의 경우 “전문병원 설립 또는 지역의료원 지원확대”와 “유질환자 치료비 지원, 건강사후관리사업 추진”이 각각 높은 순위를 나타내었음
  - 다음으로 환경개선 분야의 경우 가장 높은 순위를 나타낸 항목은 “공기청정기 보급, 대기오염 정화 수목 식재사업”이였고 이어서 “대기·수질·토양오염 및 중금속오염 검사”가 두 번째로 높은 선호를 나타냈음
  - 마지막으로 지역개발 분야의 경우 “지역소멸에 대비한 인구유입 정책 추진”과 “파손된 도로 신설 및 보수 사업”에 대한 필요성이 높게 나타났음

19) 한국지방세연구원(2020)보고서에는 충청북도 제천과 단양의 주민들을 대상으로도 설문조사를 한 결과도 나타나 있지만 본 연구에서는 강원도 주민을 대상으로 한 설문조사 결과만을 인용하였음

- 이 밖에 “냄새, 먼지, 소음 완화”, “환경오염 측정기 설치”, “공기정화 관련 사업”, “무료 세차 서비스 확대”, “정기적 건강검진” 등의 사업에 대한 지원의 필요성이 제기되었음
- 각 분야에 대한 결과를 살펴보면 전문병원 설립이나 도로 신설 및 보수 사업과 같이 자본지출을 통한 장기적이고 공공성이 높은 성격의 사업에 대한 필요성 뿐 아니라 치료비 지원, 공기청정기 보급, 식재사업 등 해당지역주민의 주거 및 생활환경 개선에 직접적으로 영향을 미치는 사업들에 대해서도 높은 수요가 존재하고 있음을 알 수 있음
- <표 4-3>에 한국지방세연구원(2020)의 설문조사 내용을 정리하였음

**<표 4-3> 강원도 시멘트생산시설 주변지역 주민 재정수요 설문조사 결과**

재정수요 분야	필요성(1,2순위)
보건복지	1. 전문병원 설립 또는 지역의료원 지원확대 2. 유질환자 치료비 지원, 건강사후관리 사업 추진
환경개선	1. 공기청정기 보급, 대기오염 정화 수목 식재사업 2. 대기·수질·토양오염 및 중금속오염 검사
지역개발	1. 지역소멸에 대비한 인구유입 정책추진 2. 파손된 도로 신설 및 보수 사업
기타의견	“냄새, 먼지 소음 완화”, “환경오염 측정기 설치”, “공기정화 관련 사업”, “무료 세차 서비스 확대”, “정기적 건강검진” 등

자료: 한국지방세연구원(2020) 설문조사 결과 재구성

- 「강원도 진폐노동자 지원에 대한 조례」의 현황 및 한국지방세연구원(2020) 설문조사 결과를 정리하면 다음과 같음
  - 시멘트 생산으로 인하여 발생하는 가장 큰 피해는 해당지역에 거주하는 주민의 건강에 대한 악영향이라는 점에서 「강원도 진폐노동자 지원에 대한 조례」에 나타난 예산 지원범위는 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 이용한 주민지원방안과 큰 연관성을 가지고 있는데, 기초자치단체의 조례를 살펴본 결과 진폐재해자의 의료비용을 포함한 포괄적인 복지증진

보조에 초점을 맞추고 있는 것으로 나타남

- 강원도 시멘트생산시설 주변지역에 거주하는 주민들을 대상으로 재정수요에 대하여 파악한 한국지방세연구원 설문조사 결과의 경우 사회기반시설확충 등 해당지역에 대한 장기적인 투자 뿐 아니라 치료비 지원과 공기청정기보급 등과 같이 물품 및 현금성 성격의 지원에 대한 수요도 크게 존재하고 있는 것으로 나타남

#### □ 시멘트 지역자원시설세 특별회계에서의 주민지원사업 방향

- 성공적인 주민지원사업을 위해서는 지원사업의 수혜를 받는 해당지역 주민들의 의사를 지원사업에 최대한 반영하는 것이 무엇보다 중요함
  - 이를 위해서는 지원의 대상이 되는 주민들이 어떤 사업의 원하고 필요로 하며 해당주민들과 유사한 처지에 속한 다른 지역의 주민들이 받고 있는 지원사업의 내역에 대하여 파악할 필요가 있음
  - 한국지방세연구원(2020)에 따르면 강원도 시멘트생산시설 주변지역 주민들은 현금 형태의 혜택을 증가시켜 주기를 원하고 있고, 실제 설문조사 결과에서도 물품 및 현금성 성격의 지원에 대한 수요도 크게 존재하고 있는 것으로 나타남
  - 이러한 점을 비추어 볼 때 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 활용한 주민지원사업의 경우 앞에서 살펴본 주민감시요원 수당과 같은 수당제도와 공기청정기 보급 및 의료비지원과 같은 물품 및 현금성 성격의 보조사업에 대하여 적극적으로 고려할 필요가 있을 것으로 판단됨<sup>20)</sup>

20) 한국지방세연구원(2020)은 현금지원에 신중을 기할 필요가 있음을 주장하는 동시에 시멘트분의 경우 피해주민 중 장기간 피해를 입은 고령자가 포함되어 있고 기존에 운영되고 있던 기금의 혜택을 받지 못한 경우 주민들의 반발이 클 수 있다는 점을 감안할 필요가 있음을 언급하고 있어 현금성 지원의 타당성에 대한 여지를 남기고 있음

### □ 도와 시·군의 주민지원사업 영역

- 지금까지의 내용을 바탕으로 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 활용한 주민지원사업과 관련하여 도와 시·군이 수행할 수 있는 사업영역을 제시하고자 함
- 도와 시·군의 사업영역은 「지방자치법」의 지방자치단체 종류별 사무배분기준을 참고할 수 있음
  - 「지방자치법」 제10조는 지방자치단체 유형에 따른 사무배분 기준을 제시하고 있는데 시·도에서 처리하는 사무로 ① 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, ② 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, ③ 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, ④ 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, ⑤ 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, ⑥ 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 등의 6개 유형을 제시하고 있음
  - 반면 시·군 및 자치구에서 처리하는 사무는 시·도가 처리하는 사무를 제외한 사무를 처리하며,<sup>21)</sup> 만약 시·도와 시·군 및 자치구의 사무가 서로 경합하는 경우 시·군 및 자치구에서 먼저 처리하도록 규정되어 있음
- 위의 사무배분기준에 비추어 봤을 때 주민지원사업 중 규모가 큰 사업은 도가, 규모가 상대적으로 작은 사업은 시·군이 수행하는 것이 적절하다고 판단됨
  - 우선 사회기반시설 투자 등 규모가 큰 지원사업은 일반적으로 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무이거나 혹은 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질을 가지고 있는데, 즉 통일성 유지의 필요성 및 편익의 누출효과(spillover effect)가 존재하

21) 다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리할 수 있음

- 기 때문에 도의 사무에 더 적합한 것으로 판단할 수 있음
- 반면 공기청정기 보급과 같이 상대적으로 규모가 작은 지원사업들은 대부분 주민밀착형 사업으로 주민들과 가장 가까이에 위치하고 있어 주민들의 수요를 가장 잘 파악하고 있는 시·군이 가장 효율적으로 수행할 수 있고, 또한 통일성 유지의 필요나 누출효과도 크지 않아서 지방자치단체 간 공동으로 처리해야 할 필요성도 적다고 할 수 있음
- 시멘트 지역자원시설세에서 도가 자치하는 비중을 고려할 경우 도와 시·군이 매칭을 통해 주민지원사업을 운영하는 방안도 생각해 볼 수 있음
- 2017~2021년 시멘트 생산량을 바탕으로 시멘트 톤당 1,000원의 세율을 적용했을 경우 강원도가 확보할 수 있을 것으로 예측되는 세수는 약 277억원 임(한국지방세연구원, 2020)
  - 현재 상정된 법안대로 전체 세수의 65%를 시멘트 생산시설이 있는 시·군(강릉시, 동해시, 삼척시, 영월군)에 배분하고 나머지 35%를 도에 배분할 경우 시·군은 약 180억원의 재원을 확보할 수 있고 도는 약 97억원의 재원을 확보할 수 있음
  - 시멘트 생산시설이 위치하고 있는 시·군이 세입을 균등하게 나누어 가질 경우 도에 배분되는 재원이 개별 시·군에 배분되는 재원보다 크지만, 앞에서 기술한 것과 같이 시·군의 사업으로 적합하다고 판단되는 지원사업들은 규모가 작은 반면 도의 사업으로 적합하다고 판단되는 지원사업들은 상대적으로 대규모의 지출이 요구되는 사업이기 때문에, 만약 도와 시·군의 재원을 각각 분리하여 해당 재원만으로 비용을 부담한다면 도의 경우 정상적인 사업수행이 불가능할 가능성이 있음
  - 이러한 점을 고려해 인구규모와 재정상태 등을 반영하여 도와 해당 시·군이 매칭을 통해 사업비용을 분담하는 방식이 합리적일 것으로 판단됨
  - <표 4-4>에 도와 시·군이 수행할 수 있는 구체적인 사업들에 대한 예시를 자본지출 성격의 보조사업과 경상이전 성격의 보조사업으로 구분하여 나타내었음

〈표 4-4〉 자본지출 및 경상이전 주민지원사업 예시

구분	세부 주민지원사업 예시
자본지출 성격 주민지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 내 의료기관 신설</li> <li>• 교량설치, 도로보수 등 교통편의시설 개선 사업</li> <li>• 보육원, 노인정, 체육시설 등 주민편의시설 개선 사업</li> </ul>
경상이전 성격 주민지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민지원수당 사업</li> <li>• 공기청정기·에어컨 보급, 전기료 보조, 식재사업 등 주거환경개선사업</li> <li>• 의료비 지원, 건강관리교육 지원 등 보건의료증진사업</li> <li>• 학자금 및 장학금 지급, 학교급식 지원 등 육영사업</li> <li>• 목욕탕 비용 지원, 문화생활비 지원 등 문화생활개선사업</li> <li>• 융자금 지원 등을 통한 소득증대사업</li> </ul>

## 제2절 시멘트 지역자원시설세 특별회계-지원범위

- 시멘트 공장 인접지역에서의 피해에 대하여 조사한 다수의 연구들이 존재하고 있음
  - 한국환경·사회정책연구소(2005)는 강원도의 주요 시멘트 생산지역인 삼척, 동해, 옥계, 영월을 대상으로 시멘트 공장 주변지역의 환경영향 평가를 시행하였는데 분석결과 시멘트 공장 주변 지역일수록 배출가스가 환경기준치보다 높게 나타났고 분진에 의한 피해가 큰 것을 보임
  - 국립환경과학원(2007)은 영월군 시멘트공장 주변지역 주민과 초등학생의 알레르기 및 호흡기 증상 유병률이 증가하였고, 지역에서 채취된 분진이 먼역 저하와 염증반응을 가져왔다는 사실을 바탕으로 공장인근 분진 오염에 의하여 주민과 어린이들의 건강이 영향을 받았음을 보임
  - 국립환경과학원(2015)은 강원도와 충청북도 시멘트 생산시설이 입지한 지역의 주민건강영향조사 대한 원자료를 취합하여 종합평가를 실시한 결과 시멘트공장 주변지역에 거주하는 주민일수록 진폐증과 간질성 폐렴 등의 발생확률이 증가하였고 폐 및 기관지암 같은 호흡기암으로 인한 사망확률도 상대적으로 높다는 사실을 발견함
  - 강원대학교병원 환경보건센터(2020)는 강원도와 충청북도에 소재한 시멘트 공장 주변지역 주민들의 건강상태를 대조군인 타 지역 주민들의 건강상태와 비교분석한 결과, 시멘트공장 주변 주민들은 폐 기능이 정상인 데라도 기도가 좁아지고 기관지 벽의 탄성이 감소한 것을 밝힘
- 하지만 많은 경우에 있어서 이들 연구는 연구의 대상이 되는 지리적 범위를 미리 설정해 놓고 그 안에서 인접지역과 주변지역을 구분하여 피해를 측정하고 있음
  - 한국환경·사회정책연구소(2005)의 연구는 인근마을을 시멘트공장으로 부터 10km 이내 위치하는 마을로 정의하고 10km 밖에 위치하는 마을에 비해서 10km 이내 위치하는 마을에서 상대적으로 더 많은 피해가 발생

- 하는지를 측정하고 있음
- 국립환경과학원(2007, 2015) 역시 공장으로부터 1km 이내 위치한 주민과 20km 이상 떨어진 지역의 주민을 비교하거나 4km 기준으로 노출군과 대조군을 구분하여 노출군에서의 상대적 피해 정도를 측정하는 방식으로 분석하고 있음
- 즉, 대부분의 선행연구 결과는 대조군에 속하는 집단에 비해서 노출군에 속하는 집단의 상대적인 피해정도를 나타낸 결과로 대조군에 속하는 집단에 피해가 존재하지 않다는 사실을 의미하지는 않음
- 또한 이들 연구에서 피해로 정의하고 있는 증상도 암 발병으로 인한 사망확률이나 호흡기 질환 등 상대적으로 매우 급성적이고(acute) 심각한 증상들임
- 하지만 최근의 연구에 따르면 대기오염물질은 이러한 급성적인 증상 뿐 아니라 학생들의 학업성취도와 근로자의 노동생산성 등 전반적인 인적자본형성에 대해서도 부정적인 영향을 주는 것으로 알려짐(Bharadwaj et al., 2017; 2017; Isen, et al., 2017; Zivin and Neidell 2018; Zhang et al., 2018; Carruthers et al., 2020)
- 더욱이 대기오염물질의 경우 오염원이 위치하고 있는 지역의 대기환경이나 지형 등에 따라 비선형적으로 매우 넓은 범위까지 확산될 수 있는 것으로 알려져 있음
- 예를 들어 미국 일리노이 주에 위치한 화력발전소를 대상으로 대기오염물질의 확산범위를 측정한 Levy et al.,(2002)의 연구는 인체에 영향을 미칠 수 있는 대기오염물질이 오염으로부터 최대 500km까지 확산될 수 있음을 보이고 있음(Buonocore et al., 2014)
- 또한 Sullivan(2016)은 대기오염물질이 대기상태에 따라 비선형적으로 주변지역에 분포한다는 사실을 바탕으로 오염원으로부터의 선형적인 거리를 통해 대조군과 노출군을 설정하여 대기오염물질의 효과를 추정하는 방식은 편향된(bised) 결과를 발생시킬 수 있음을 보이고 있음

- 따라서 대기오염물질로 인한 피해수준과 대기오염물질의 확산범위 및 분포에 대한 가능성을 고려한다면 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 통해 지원 가능한 지역의 범위도 지금까지 논의되었던 수준보다는 확대될 필요가 있음
  - 다만 시멘트 생산에 따른 피해수준과 피해범위에 대한 보다 정확한 결과에 대해서는 향후 더 많은 연구를 통해 밝혀져야 될 필요가 있다는 점에서 시멘트 생산시설로부터의 거리를 단순히 증가시켜(예:4km 이내 → 5km 이내) 지원가능 범위를 확대하는 것보다는 좀 더 포괄적인 방식으로 지원 범위를 규정하는 것이 바람직하다고 판단됨
- 이러한 점에서 「폐기물시설 설치촉진 및 주변지역지원에 관한 법률」에 나타난 직접영향권에 대한 정의를 준용하여 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 이용해 지원이 가능한 지역을 “인체·동물의 활동, 농·축산물, 임산물 또는 수산물에 직·간접적으로 환경상 영향을 미칠 것으로 예상되어 지역주민에 대한 지원이 필요하다고 인정되는 지역”등의 방식으로 정의하는 것에 대하여 고려할 필요가 있음

### 제3절 강원도 시멘트 지역자원시설세 특별회계 조례(안)

○ 제1절과 제2절의에 나타난 내용들을 바탕으로 시멘트 지역자원시설세 특별회계의 조례 안을 <표 4-5>와 같이 제시

<표 4-5> 시멘트 지역자원시설세 특별회계 조례(안)

#### 강원도 조례 제 〇〇호

##### 시멘트 지역자원시설세 특별회계 설치 및 운영 조례안

제1조(목적) 이 조례는 시멘트 생산과정에서 발생하는 비산먼지·소음 및 악취 등으로 인하여 환경오염과 건강상의 피해를 입고 있는 시멘트 생산시설 인근지역 거주 주민들을 지원하기 위하여 「지방세법」에 따라 시멘트 생산자에게서 징수하는 지역자원시설세를 재원으로 하여 강원도 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 설치·운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “비산먼지”란 시멘트 생산과정에서 발생하는 비산먼지로서 「대기환경보전법」 제43조의 적용을 받는 비산먼지를 말한다.
2. “소음”이란 시멘트 생산과정에서 발생하는 소음으로서 「소음·진동관리법」 제2조제1호의 소음을 말한다.
3. “악취”란 시멘트 생산과정에서 발생하는 악취로서 「악취방지법」 제2조제1호의 악취를 말한다.
4. “환경오염”이란 시멘트 생산과정에서 발생하는 환경오염으로서 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제2조제1호의 환경오염을 말한다.
5. “시멘트 생산시설 인근지역”이란 「지방세법」에 따라 지역자원시설세가 과세되는 시멘트 생산시설에서 배출하는 비산먼지·소음 및 악취로 인하여 인체·동물의 활동, 농·축산물, 임산물 또는 수산물에 직·간접적으로 영향을 미칠 것으로 예상되는 지역을 말하며, 구체적인 범위는 제6조에 따른 위원회의 심의를 거쳐 도지사가 정한다.
6. “지원대상 가구”란 시멘트 생산시설 인근지역에 거주하는 주민으로 이루어진 가구를 말한다.

제3조(세입) 특별회계의 세입은 다음 각 호로 한다.

1. 「지방세법」에 따라 시멘트 생산자에게서 징수하는 지역자원시설세의 세액 중 「지방재정법」에 따라 강원도에 배정되는 세액
2. 특별회계의 운용에 따른 수입금
3. 제11조에 따른 환수금

제4조(세출) 특별회계의 세출은 다음 각 호로 한다.

1. 시멘트 생산시설 인근지역 주민을 위한 보건복지 관련 사업
2. 시멘트 생산시설 인근지역 환경개선, 지역개발 관련 사업
3. 시멘트 생산시설 인근지역 주민 소득증대 사업
4. 시멘트 생산시설 인근지역 주민 소득증대 사업 주거환경 개선사업
5. 특별회계 관리 및 운용에 필요한 경비
6. 기타 시멘트 생산시설 인근지역 개발에 필요하다고 도지사가 인정하는 사업

제5조(시멘트 생산시설 인근지역 지원사업 심의위원회의 설치 및 구성) ① 시멘트 생산시설 인근지역에 대한 지원사업에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 도지사 소속으로 시멘트 생산시설 인근지역 지원사업 심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장과 부위원장을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 ○○부지사가 되고, 부위원장은 위원 중에 호선하며, 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 도지사가 임명하거나 위촉한다.

1. 당연직 위원
  - 가. 업무 관련 실·국장
  - 나. 시멘트 생산지역 4개 시·군 업무 관련 실·국장
2. 위촉직 위원
  - 가. 강원도의회에서 추천하는 자. 단, 소관 상임위원은 제외
  - 나. 시멘트 생산지역 4개 시장·군수가 추천하는 자
  - 다. 그밖에 환경 및 지역개발에 전문적 지식과 경험을 갖춘 자

④ 제3항제3호에 따른 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하고 한 차례 연임할 수 있으며, 보궐위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑤ 위원장은 위촉직 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우

2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
4. 위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우

제6조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 시멘트 생산시설 인근지역의 범위 결정
2. 특별회계 사용계획에 관한 사항
3. 특별회계 사용계획 변경에 관한 사항
4. 그 밖에 위원장이 부의하는 사항

제7조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며 위원장 및 부위원장이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제8조(회의) ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.

② 위원회의 회의는 재적위원(위원장을 포함한다. 이하 이 항에서 같다) 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제9조(간사) 위원회의 서무를 처리하고 위원장의 지시에 따라 부의안건을 준비하기 위하여 간사 1명을 두며, 간사는 업무 소관 과장이 된다.

제10조(수당) 회의에 출석한 위원에게는 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다. 제8조(운영 세칙) 이 영에서 규정한 사항 외에 위원회 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제11조(부당지원금의 환수) 도지사는 거짓 또는 부정한 방법으로 제12조의 지원금을 받은 사람에 대하여는 부당하게 지원받은 금액을 환수하여야 한다.

제12조(회계관계공무원의 관직지정) 회계관리 운용을 위한 회계관계공무원의 관직은 다음과 같이 지정한다.

1. 징수관 및 재무관 : 업무담당국장
2. 분임징수관 : 업무담당과장
3. 재무관 : 업무담당국장
4. 분임재무관 : 업무담당과장
5. 지출원 및 수입금출납원 : 업무담당팀장

6. 세입세출외현금출납원 : 업무담당자

제13조(회계공무원의 책임) 제14조에 따른 회계관계공무원의 책임에 관해서는 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」에서 정한 바에 따른다.

제14조(세출예산 이월 및 잉여금의 처리) 세출예산상 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있으며, 결산상 잉여금은 다음 회계연도의 세입에 이입한다.

제15조(예비비) 특별회계는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산을 넘는 지출에 충당하기 위해 예비비를 계상할 수 있다.

제16조(준용) 특별회계의 관리 및 운영에 관하여 이 조례에서 정한 사항 외는 일반회계의 예에 따른다.

제17조(평가) ① 도지사는 중간점검, 집행 및 정산 등을 평가위원회를 설치하여 평가할 수 있다.

② 평가위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 규칙으로 정한다.

제18조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있다.

부칙

이 조례는 공포 후 0월이 지난 날부터 시행한다.

주: 부록에 「대기환경보전법」 제43조, 「소음·진동관리법」 제2조제1호, 「약취방지법」 제2조제1호, 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제2조제1호, 「지방재정법」 제9조제4항이 나타나 있음



## 제5장

# 요약 및 정책제언



#### □ 시멘트 지역자원시설세 특별회계 필요성 검토

- 시멘트를 대상으로 교정세 성격을 가지고 있는 지역자원시설세를 부과해야 한다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔음
  - 시멘트 생산에 따른 대기오염물질과 소음, 그리고 악취 등으로 인해 공장 인근에 거주하는 주민들의 건강과 생활환경에 대하여 큰 피해가 발생하고 있음
  - 시멘트 업계에서는 시멘트 지역자원세가 아닌 기금 형식의 지원을 주장하고 있지만 재원의 불안전성과 지원내역의 자의성 등의 한계점이 존재함
  - 목적세 성격을 가지고 있는 지역자원시설세가 과세 취지에 맞도록 시멘트로 인해 피해를 입고 있는 지역주민의 복지증진과 관련된 사업을 위해 사용되도록 하기 위해서는 일반회계가 아닌 특별회계를 통해 재원을 운영할 필요가 있음
- 본 연구는 시멘트 지역자원시설세 특별회계가 설치될 경우 특별회계의 운영에 있어 검토되어야 할 주요 사항들에 대하여 논의한 후 이들 내용을 담은 시멘트 지역자원시설세 특별회계 조례 안을 제시하기 위해 수행되었음
  - 주요 검토 사항들은 크게 두 가지로 하나는 재원을 이용하여 수행할 수 있는 주민지원사업에 구체적 내역이고 다른 하나는 이러한 주민지원사업의 대상이 되는 주변지역의 범위임
  - 이를 위해 시멘트 지역자원시설세의 목적과 유사한 성격을 가지고 있는 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」, 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」, 그리고 「강원도 진폐노동자 지원에 관한 조례」의 세출내역 및 관련 법안에 현황을 파악 하였고 한국지방세연구원(2020)이 강원도 시멘트 공장 주변에 거주하는 주민을 대상으로 재정수요에 대하여 실시한 설문조사 결과를 검토하였음

## □ 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 통한 주민지원 사업 및 지원범위

- 주민지원사업에 있어서 지원이 이루어지는 지역의 특성을 반영할 필요가 있음
  - 전반적으로 자본지출 명목의 지원이 주를 이루고 있는 가운데 시 지역에 비해 인구 밀도가 낮은 군 지역에서는 경상이전을 통한 지원이 상대적으로 더 큰 것으로 나타남
  - 강원도의 경우 시멘트 생산시설이 위치하고 있는 지방자치단체들의 유형이 상이하기 때문에 주민지원사업에 있어 효율적인 지원이 이루어 질 수 있도록 해당 지역의 차이점이 고려될 필요가 있음
- 무엇보다도 지원사업의 수혜를 받는 해당지역 주민들의 의사를 지원사업에 최대한 반영하는 것이 중요함
  - 경상이전을 통한 지원방식에 초점을 맞추어 수당제도와 보조사업 형식의 주민지원사업에 대한 사례를 살펴본 결과 주민감시요원 활동에 대한 수당 지급과 진폐재해자의 의료비용 및 포괄적인 복지증진을 위한 보조사업이 이루어지고 있었음
  - 강원도 시멘트 공장 주변에 거주하는 주민을 대상으로 한 설문조사에서도 물품 및 현금성 성격의 지원에 대한 수요가 크게 존재하고 있는 것으로 나타남
  - 성공적인 주민지원사업을 위해 시멘트 지역자원시설세 특별회계를 활용한 주민지원사업의 경우에도 수당제도와 물품 및 현금성 성격의 보조사업에 대하여 전향적으로 검토할 필요가 있을 것으로 판단됨
- 주민지원사업의 대상이 되는 주변지역의 범위는 포괄적인 방식으로 정의하는 방식을 제안함
  - 시멘트 생산에 따른 피해범위에 대하여 살펴본 기존 연구들의 결과는 연구의 대상이 되는 지리적 범위를 미리 설정해 놓고 그 안에서 인접지역과 주변지역을 구분하여 상대적 피해규모 측정하고 있다는 점에서 피해가 어디까지 미칠 수 있는지와 관련해서는 한계가 있음

- 또한 대기오염은 암과 같이 급성적이고(acute) 심각한 증상을 야기할 뿐 아니라 노동생산성과 저하와 같은 장기적이고 점진적인 피해도 미치며 오염원이 위치하고 있는 지형 등에 따라 비선형적으로 매우 넓은 범위까지 확산될 수 있음
- 이러한 점을 고려할 경우 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률과 유사하게 포괄적인 방식으로 주변지역을 규정하는 것이 바람직한 것으로 보임

## □ 정책제언

- 해당 시·군의 상황에 맞는 시멘트 지역자원시설세 특별회계 조례 설치 운영
  - 본 연구에서 제시한 조례는 도의 표준 조례안으로 시멘트 지역자원시설세 특별회계의 운영에 있어 큰 방향성을 제시하는 조례 안으로 볼 수 있음
  - 강원도 내의 기초자치단체의 재정여건이나 인구·사회적 환경이 상이하기 때문에 본 연구에서 제시하고 있는 도의 표준 조례안을 바탕으로 세부적인 조항들은 해당 단체가 처해있는 상황에 맞게 수정·보완하여 조례를 운영하는 것이 바람직한 것으로 판단됨
- 시멘트 지역자원시설세 적정세율 및 지원가능지역 범위에 대한 정기적인 연구수행
  - 최근의 연구들은 대기오염물질이 과거에는 생각하지 못했던 측면에서 사람들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 사실을 밝히고 있고, 시멘트 생산에 따른 피해 범위는 해당 지역의 지형이나 대기환경 등에 의해 큰 영향을 받음
  - 이러한 사실은 시멘트 생산에 따른 외부비용과 피해의 확산 범위가 고정적인 것이 아니라 시간에 따라 변할 수 있다는 사실을 의미한다고 할 수 있음
  - 따라서 이에 대한 연구를 정기적으로 실시하여 세율 및 지원가능범위에 대한 적정수준을 업데이트할 필요가 있음

- 지원사업에 대한 해당지역주민의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치 마련
  - 시멘트 생산에 따른 외부효과와 마찬가지로 지원사업에 대한 지역주민들의 선호도 주민들의 구성이나 사회경제적 상황에 따라 달라질 수 있음
  - 가장 최근에 실시한 설문조사결과에 따르면 강원도 시멘트 생산시설 주변에 거주하고 있는 주민들은 주로 물품 및 현금성 성격의 지원에 상대적으로 더 높은 선호를 보였지만 이러한 선호도 향후에 바뀔 가능성이 있음
  - 지원사업에 있어서 가장 중요한 요소는 지원의 대상이 되는 지역주민이 선호를 최대한 반영하는 것이라는 점에서 이처럼 가변적인 지역주민의 선호를 정기적으로 조사하고 공식적인 절차를 통해 지원사업에 반영할 수 있는 기구 혹은 제도를 설치하는 것에 대하여 고려할 필요가 있음

- 강인재·윤영진·전중열·옥동석·박재희(2004), 「일반회계, 특별회계와 기금의 차이」, 한국행정연구원.
- 강원대학교병원 환경보건센터(2020), 「호흡기질환 및 권역형 환경보건센터 성과보고서」.
- 국립환경과학원(2007), 「영월군 시멘트공장 주변지역 주민건강영향조사 결과보고서」.
- 김진기·전지성(2017), 「시멘트 생산에 따른 지역의 피해규모 추정」, 강원연구원.
- 김필현·김재희(2020), 「시멘트생산시설에 대한 지역자원시설세 과세 및 운용방안 연구: 강원도 사례를 중심으로」, 한국지방세연구원.
- 이영환·이성규(2008), 「목적세와 특별회계의 문제점과 개편방향」, 국회예산정책처.
- 이영희·홍은주(2011), 환경관련부담금의 지방세전환 타당성 및 전환방안 연구, 한국지방재정논집, 16(2), 1-29.
- 전지성(2019). 시멘트에 대한 지역자원시설세 활용방안. 지방세포럼, 46(0), 22-35.
- 전지성·이원학(2016), 「시멘트 생산에 따른 지역문제의 합리적 해결: 지역자원시설세」, 강원연구원.
- 최진섭(2019). 지방목적세의 평가와 순기능 강화방안. 한국지방재정논집, 24(1), 117-148.
- 한국환경·사회정책연구소(2005), 「시멘트 소성로의 폐기물 소각에 따른 문제점 및 개선방안」.
- Bharadwaj, Prashant, Matthew Gibson, Joshua Graff Zivin, and Christopher Neilson (2017). Gray Matters: Fetal Pollution Exposure and Human Capital Formation. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 4(2): 505-542.
- Buchanan, J.M., "The Economics of Earmarked Taxes", *Journal of Political Economy*, Vol.71, 1963, pp. 457-469.

- Carruthers CK, Holladay J. Scott, Kim B (2020). The Barking Smog? Power Plants, Air Quality, and Student Cognition. Working paper.
- Isen, Adam, Maya Rossin-Slater, and W. Reed Walker. (2017). “Every Breath You Take—Every Dollar You’ll Make: The Long Term Consequences of the Clean Air Act of 1970.” *Journal of Political Economy* 125(3): 848-902.
- Michael, J. (2015). Earmarking state tax revenues. Policy Brief, Minnesota House of Representatives Research Department.
- Sullivan, D. M. (2016). Residential sorting and the incidence of local public goods: Theory and evidence from air pollution. Resources for the Future Working Paper.
- Zhang X, Chen X, Zhang XB (2018). The impact of exposure to air pollution on cognitive performance. *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.* 115(37):9193-7.
- Zivin, J. G. & Neidell, M. (2018) “Air pollution’s hidden impacts”, *Science* 359, 39-40.

## 부 록

〈표 가〉 2020.12.31.일 기준 강원도 시멘트 공장 소재 지역 가구 수

지역	가구 수
강릉시 옥계면	1,943
삼척시 남양동	4,039
동해시 삼화동	1,567
영월군 한반도면	735

〈표 나〉 시멘트 수당 예상비용

수당 단가(원)	활동 일 수 (주 당)	활동 가구 수 (주 당)	소요예산(백만원)		
			최소	평균	최대
81,196 (단순노무임)	1	5	21	84	190
	2	10			
	3	15			
141,096 (보통인부임)	1	5	37	147	330
	2	10			
	3	15			

주: 1년 52주 적용. 활동 가구 수는 활동 일수에 5일(월-금)을 곱한 값임

- 가구의 활동일수를 주별로 정할 경우(예: 활동 일수가 2일 일 경우 동일한 가구가 2일 이상 활동할 수 없음), 수당지원가능 가구 수는 최소 260가구에서 최대 2,340가구임
- 「대기환경보전법」 제43조  
제43조(비산먼지의 규제) ①비산배출되는 먼지(이하 “비산먼지”라 한다)를 발생시키는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업을 하려는 자는 환경부령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장

(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 신고하고 비산먼지의 발생을 억제하기 위한 시설을 설치하거나 필요한 조치를 하여야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다. <개정 2012. 5. 23., 2013. 7. 16., 2019. 1. 15.>

② 제1항에 따른 사업의 구역이 둘 이상의 특별자치시·특별자치도·시·군·구(자치구를 말한다)에 걸쳐 있는 경우에는 그 사업 구역의 면적이 가장 큰 구역(제1항에 따른 신고 또는 변경신고를 할 때 사업의 규모를 길이로 신고하는 경우에는 그 길이가 가장 긴 구역을 말한다)을 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. <신설 2020. 12. 29.>

③ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따른 신고 또는 변경신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고 또는 변경신고를 수리하여야 한다. <신설 2019. 1. 15., 2020. 12. 29.>

④ 제3항에 따라 신고 또는 변경신고를 수리한 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따른 비산먼지의 발생을 억제하기 위한 시설의 설치 또는 필요한 조치를 하지 아니하거나 그 시설이나 조치가 적합하지 아니하다고 인정하는 경우에는 그 사업을 하는 자에게 필요한 시설의 설치나 조치의 이행 또는 개선을 명할 수 있다. <개정 2012. 5. 23., 2013. 7. 16., 2019. 1. 15., 2020. 12. 29.>

⑤ 제3항에 따라 신고 또는 변경신고를 수리한 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제4항에 따른 명령을 이행하지 아니하는 자에게는 그 사업을 중지시키거나 시설 등의 사용 중지 또는 제한하도록 명할 수 있다. <개정 2012. 5. 23., 2013. 7. 16., 2019. 1. 15., 2020. 12. 29.>

⑥ 제2항 및 제3항에 따라 신고 또는 변경신고를 수리한 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 해당 사업이 걸쳐 있는 다른 구역을 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 그 사업을 하는 자에 대하여 제4항 또는 제5항에 따른 조치를 요구하는 경우 그에 해당하는 조치를 명할 수 있다. <신설 2020. 12. 29.>

⑦ 환경부장관 또는 시·도지사는 제6항에 따른 요구를 받은 특별자치시장·

특별자치도지사·시장·군수·구청장이 정당한 사유 없이 해당 조치를 명하지 않으면 해당 조치를 이행하도록 권고할 수 있다. 이 경우 권고를 받은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2020. 12. 29.>

○ 「소음·진동관리법」 제2조제1호

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2009. 6. 9., 2013. 3. 22., 2013. 8. 13., 2016. 1. 19.>

1. “소음(騒音)”이란 기계·기구·시설, 그 밖의 물체의 사용 또는 공동주택(「주택법」 제2조 제3호에 따른 공동주택을 말한다. 이하 같다) 등 환경부령으로 정하는 장소에서 사람의 활동으로 인하여 발생하는 강한 소리를 말한다.

○ 「악취방지법」 제2조제1호

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2013. 7. 16.>

1. “악취”란 황화수소, 메르캅탄류, 아민류, 그 밖에 자극성이 있는 물질이 사람의 후각을 자극하여 불쾌감과 혐오감을 주는 냄새를 말한다.

○ 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제2조제1호

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2017. 12. 12.>

1. “환경오염피해”란 시설의 설치·운영으로 인하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인하여 다른 사람의 생명·신체(정신적 피해를 포함한다) 및 재산에 발생한 피해(동일한 원인에 의한 일련의 피해를 포함한다)를 말한다. 다만, 해당 사업자가 받은 피해와 해당 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해는 제외한다.

○ 「지방재정법」 제9조제4항

제9조(회계의 구분) ① 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분

한다.

② 특별회계는 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있다. 다만, 목적세에 따른 세입·세출은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별회계를 설치·운영하여야 한다. <개정 2014. 5. 28.>

③ 지방자치단체가 특별회계를 설치하려면 5년 이내의 범위에서 특별회계의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운영되는 특별회계는 그러하지 아니하다. <신설 2014. 5. 28.>

④ 지방자치단체의 장은 특별회계를 신설하거나 그 존속기한을 연장하려면 해당 조례안을 입법예고하기 전에 제33조 제9항에 따른 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운영되는 특별회계는 그러하지 아니하다.