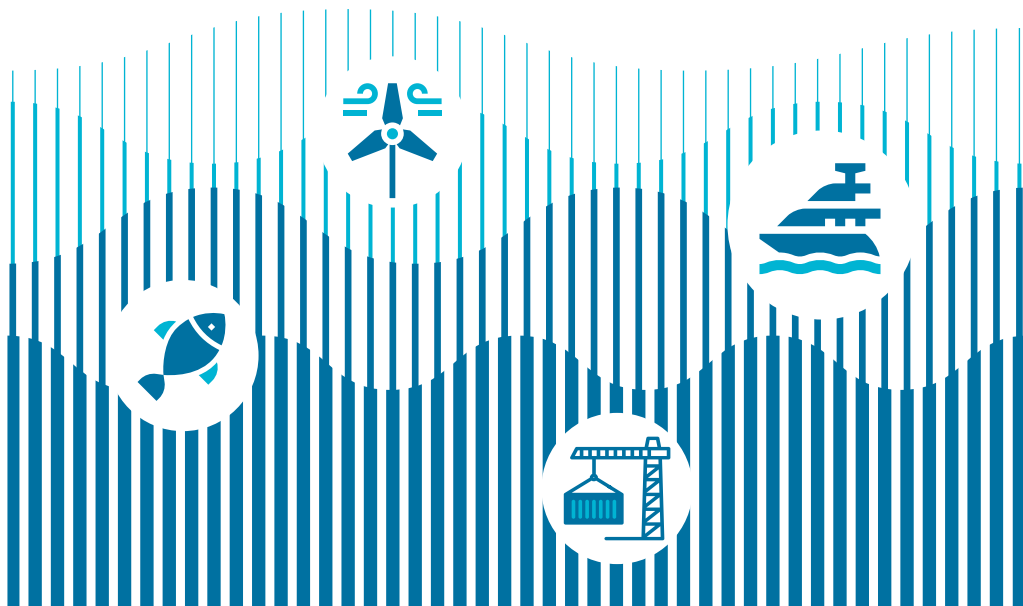


해양관할구역 과세권한의 체계적 배분방안 연구

A Study on Structural Allocation of Taxation Authority
in Maritime Jurisdictions

이혜영 · 김미주 · 조성진



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

해양관할구역 과세권한의 체계적 배분방안 연구

A Study on Structural Allocation of Taxation Authority
in Maritime Jurisdictions

이혜영 · 김미주 · 조성진



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	이혜영, 김미주, 조성진
내부연구진	연구책임자 이혜영 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 김미주 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 조성진 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원

연구기간 2024. 1. 1. ~ 2024. 10. 31.

보고서 집필내역

연구책임자	이혜영 연구총괄, 제1장, 제2장 제1절의 일부, 제2절, 제3절, 제3장 제1절의 일부, 제2절의 일부, 제3절의 일부, 제4장 제3절, 제5장 제1절, 제6장
내부연구진	김미주 제2장 제1절의 일부, 제3장 제1절의 일부, 제2절의 일부, 제3절의 일부, 제5장 제2절 조성진 제3장 제1절의 일부, 제2절의 일부, 제3절의 일부, 제4장 제1절, 제2절, 제5장 제2절

발간사

해양은 사람의 경제활동이 이루어지는 공간임과 동시에 선박이 이동하는 교통지이며, 해양생물이 서식하는 공간으로, 사람과 동식물, 선박·기계장비 등의 활동이 같은 공간에서 동시에 이루어지거나 이들 간의 물리적, 생태적, 경제적 상호작용은 상호 간 복잡한 영향을 미친다. 이는 해양이 단순한 자원의 공급처를 넘어, 다양한 주체와 활동이 상호작용하는 다층적 공간임을 의미한다. 이러한 해양의 특성은 체계적 해양공간관리의 필요성을 증가시키며, 동시에 효과적인 관리 거버넌스를 구현하는 데 있어 복잡성을 초래한다.

우리나라 해양공간관리 거버넌스에서 정부와 지방자치단체가 핵심적인 역할을 수행한다. 우리나라 해양공간은 국가 영토이자 공공 이용과 혜택이 보장되는 자연공물로서 국유재산으로 관리된다. 국가의 영토로서 해양공간은 국가의 통치권과 지방자치단체 자치권을 행사할 수 있는 구역으로 구성되며, 중앙행정기관과 지방자치단체의 장은 자연공물인 해양을 관리하는 공물관리청으로 해양공간관리 의무를 부담한다. 동일한 해양공간에서 국가와 지방자치단체는 영토 주권을 행사하는 주체인 동시에 공물관리청과 해양을 관리하는 행정청으로서 복합적으로 기능하는 것이다.

그러나 국가의 영토로서 해양을 관리하는데 있어 국가와 지방자치단체의 권한과 의무의 범위를 구체화하는 법제도는 미흡한 실정이다. 자연공물 관리청으로서 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 우선적으로 고려되었기 때문이다. 그러나 해양공간에서 이루어지는 활동이 다변화되고, 해양경제 활동이 양적·질적으로 확대되고 있음을 고려할 때, 자연공물로서 해양공간관리 뿐만 아니라 국가 영토이자 지방자치단체 구역으로 해양의 역할이 점차 확대될 것으로 예상된다. 이는 해양이 제공하는 경제적 혜택을 공공 서비스 제공을 통해 사회에 환원하여 사회 전체의 복리를 증진하는데 기여할 수 있는 방안을 구체화하는 일이 필요함을 시사한다.

본 연구는 국가와 지방자치단체의 관할구역으로서 해양관할구역의 역할을 재조명하고, 구역의 안정적 운영에 필요한 제도적 수요를 파악하기 위한 것으로 지방자치단체의 해양관할구역 획정을 위한 정책적·입법적 노력이 구체화되고 있는 오늘날 시의적절한 연구라고 할 수 있다. 해양의 본질적 특성과 복합적 법적 지위를 살펴보고, 해양자

원과 해양활동을 국가의 경제적·사회적 목표 달성을 위한 주요 정책 도구로서 그 기능을 정립하기 위해 토대를 제시한다. 본 연구에서 제시하는 바가 향후 해양관할구역 제도 도입에 유용한 정책자료로 활용되기를 기대한다.

본 연구의 책임을 맡은 이해영 전문연구원과 연구진으로 참여한 김미주, 조성진 전문연구원의 수고에 깊은 감사를 드린다. 또한 연구에 자문과 조언을 아끼지 않고 도움을 주신 한국자산관리공사 캠퍼스연구원 강호철 부원장, 한국지방세연구원 김홍환 연구위원, 김보영 부연구위원, 한국재정정보원 정성호 소장과 한국법제연구원 김동균 부연구위원에게도 깊은 감사를 표한다.

2024년 12월
한국해양수산개발원
원장 김 중 덕

목차

정책제안 _ i

요약 _ v

Executive Summary _xvii

01	서론 _1	
	제1절 연구의 배경 및 목적	1
	1. 연구의 배경	1
	2. 연구의 목적	7
	제2절 연구의 범위 및 방법	8
	1. 연구의 범위	8
	2. 연구 방법	9
	제3절 선행연구와의 차별성	11
	1. 선행연구 현황	11
	2. 선행연구와의 차별성	14
02	해양관할구역 과세권한 이론 및 동향 분석 _17	
	제1절 해양관할구역 이론 및 동향	18
	1. 해양관할구역의 개념 및 범위	18
	2. 해양관할구역 구성요소 및 기능	22
	3. 자연공물 관리권과의 관계	26
	제2절 해양관할구역 과세권한 논의동향	35
	제3절 시사점	39
	1. 해양관할구역의 복합적 기능과 제도 정비 필요성	39
	2. 해양관할구역의 공적 가치의 유지·보존	40

03

해양관할구역 과세 여건 분석_41

제1절 해양관할구역 과세 현황 및 현안	41
1. 해양자원 과세 현황	41
2. 도관시설 등 해양시설 과세 현황	45
3. 현안 및 문제점	47
제2절 해양관할구역 이용·개발 현황 및 여건	55
1. 해양관할구역의 이용·개발 확대	55
제3절 여건 변화 및 전망	71
1. 사회적·경제적 여건 및 전망	71
2. 법·제도 여건 및 전망	73
3. 정책적 여건 및 전망	74

04

국내외 해양관할구역 과세제도 비교 분석_79

제1절 과세 기본체계 및 원칙	79
1. 기본체계	79
2. 기본원칙	94
제2절 과세권한 배분구조 및 기준	102
1. 해양자원 과세	102
2. 해양시설 과세	108
3. 해양활동 과세	115
제3절 국내외 제도 비교 분석 및 시사점	125
1. 기본체계 및 원칙	125
2. 과세권한 배분구조	127
3. 과세제도 운영체계	129
4. 시사점	130

05	해양관할구역 과세권한 배분방안 _133	
	제1절 과세권한 배분 기본방향	133
	1. 해양관할구역의 공적 기능 유지·보전	133
	2. 해양 과세제도의 안정성 확보	134
	3. 응능 원칙에 따른 과세대상 선정	136
	제2절 과세권한 배분 기본체계	136
	1. 법체계	136
	2. 과세유형	137
	제3절 과세권한 배분구조 및 방안	138
	1. 배분구조의 구성요소	138
	2. 배분방안	140

06	결론 및 정책제언 _155	
	제1절 요약 및 결론	155
	1. 해양관할구역 개념의 발전 및 자치권한 논의 확대	155
	2. 해양관할구역 과세 수요의 증대	156
	3. 해양관할구역 과세권한 배분방안	158
	제2절 정책제언 및 기대효과	162
	1. 정책제언	162
	2. 기대효과	166
	제3절 연구의 한계	168

	참고문헌 _171
--	------------------

	부록 _179
--	----------------

표 목차

〈표 1-1〉 매립지 과세권한 분쟁현황	2
〈표 1-2〉 해양관할구역 국정과제	3
〈표 1-3〉 지방자치단체의 사무의 범위	4
〈표 1-4〉 지방세(취득세) 부과 대상 시설 기준	5
〈표 1-5〉 주요 선행연구 요약	15
〈표 2-1〉 1966년 수산업법 시행령상 조업구역	21
〈표 2-2〉 주요국 해양관할구역 비교	22
〈표 2-3〉 국가사무와 지방사무의 구분	25
〈표 2-4〉 공물의 행정관리청	29
〈표 3-1〉 광업권 지정 현황	42
〈표 3-2〉 공유수면 점용·사용 허가 건수	56
〈표 3-3〉 공유수면 점용·사용 허가 유형	57
〈표 3-4〉 유형별 공유수면 점용·사용 허가 현황(1호~5호)	58
〈표 3-5〉 유형별 공유수면 점용·사용 허가 현황(6호~11호)	59
〈표 3-6〉 유형별 공유수면 점용·사용 허가 세부 현황(1호 및 9호)	60
〈표 3-7〉 평균 이상 규모의 공유수면 점용·사용 허가 현황(1호)	62
〈표 3-8〉 평균 이상 규모의 공유수면 점용·사용 허가 현황(9호)	62
〈표 3-9〉 부유식 해상풍력발전 클러스터 조성계획	65
〈표 3-10〉 새만금 신항만 개발사업 주요내용	70
〈표 4-1〉 우리나라 조세법 체계	82
〈표 4-2〉 미국의 조세 체계	85
〈표 4-3〉 호주 정부 수준에 따라 징수하는 주요 세금	86
〈표 4-4〉 노르웨이 정부 수준에 따라 징수하는 주요 세금	88
〈표 4-5〉 덴마크 과세 제도 현황	90
〈표 4-6〉 벨기에 과세 제도 현황	92
〈표 4-7〉 특정자원분과 특정시설분 과세체계	103
〈표 4-8〉 소방분 과세체계	104
〈표 4-9〉 미국 주요 주정부별 자원세 현황	106
〈표 4-10〉 호주 해상 석유 및 온실가스저장 시설 부과금	114
〈표 4-11〉 국가별 조세 기본체계 비교	126

〈표 4-12〉 국가별 과세제도 비교	128
〈표 5-1〉 해양자원에 대한 세목 및 과세대상(안)	142
〈표 5-2〉 공유수면 이용·개발 유형	143
〈표 5-3〉 해양시설에 대한 세목 및 과세대상(안)	144
〈표 5-4〉 해양활동에 대한 세목 및 과세 대상(안)	146
〈표 5-5〉 과세권한 배분 대상 세목 및 항목(안)	150

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구 추진체계	10
〈그림 2-1〉 지방자치단체 구역의 구성요소	23
〈그림 2-2〉 국유재산의 구분과 종류	31
〈그림 2-3〉 국유재산과 국유지 현황	32
〈그림 3-1〉 부산 해상스마트도시 조성 조감도	64
〈그림 3-2〉 서남해 해상풍력 실증·시범·확산단지 현황	66
〈그림 3-3〉 부남호 역간척 사업 구상도	68
〈그림 3-4〉 새만금신항 신항만건설예정지역(2020)	69
〈그림 4-1〉 미국 지방정부 재산세 세부유형	112
〈그림 5-1〉 과세권한 배분구조 도출 과정	139
〈그림 5-2〉 과세권한의 공간적 배분 기준(안)	148
〈그림 6-1〉 과세권한 배분방안 요약	161

정책제안

■ 분석 내용 및 방법

1. 해양관할구역의 법적 개념 및 지위에 대한 법제도 및 정책을 분석하여 국가와 지방자치단체의 과세권한 행사에 기초가 되는 장소적 범위를 살펴보고 해당 구역에 관한 과세권한 정책동향을 분석하여 과세권한 행사의 이론적 조건을 제시함
2. 해양관할구역 과세 현황 분석으로 과세 실태를 살펴보고, 해양 이용 및 개발 현황 및 계획을 분석하고 앞으로의 과세 수요를 도출하여 실질적으로 과세권한 배분의 대상이 될 수 있는 유형을 파악함
3. 미국, 호주, 덴마크, 벨기에, 노르웨이와 우리나라 과세 제도를 비교·분석하고 과세 당국과 과세대상 및 세목, 과세방법의 유사점과 차이점을 파악하여 앞으로 과세 수요 대응에 필요한 제도적 요인을 도출함
4. 국내외 과세제도의 주요 내용에 따라 도출한 제도적 요인을 바탕으로 과세권한 배분의 기본체계 및 배분구조, 법제화 방식을 구분하여 해양관할구역 과세권한 배분방안을 제시함

■ 정책제안

1. (조세 법제도 단계적 정비) 우리나라 현행 조세법은 육상에서 경제 활동이 이루어짐을 전제로 제정된 것으로 육상에서 해양으로 확대되고 있는 경제활동 변화 추세에 대응하기 어려워 해양자원과 해양시설, 해양활동을 조세법 체계에 반영할 수 있도록 법령 정비가 필요하며, 현행 법제도 하에서 실질적으로 혼선이 예상되는 「지방세법」 정비가 우선해서 추진함이 바람직 할 것으로 예상됨
2. (해양관할구역법 제정) 현재 입법 추진 중인 지방자치단체의 해양관할구역 획정을 위한 법률안과 이전에 발의되었던 법률안은 지방자치단체의 해양관할구역 획정을 위한 기준과 절차를 포함하고 있으나, 해양관할구역에 대해 행사할 수 있는 자치 및 행정 권한과 의무 범위를 명시적으로 나타내는 법령이 부재하여 혼란이 예상되므로 해양관할구역 획정법의 내용적 확대를 통해 해양관할구역에 대한 사무와 권한 범위 정립을 추진해 나갈 것을 제안함
3. (공유수면 관리체계 개편) 현행의 공유수면 관리체계는 자원 이용 및 개발, 시설 설치 등 해양에서 이루어지는 활동 대부분을 관리할 수 있는 정책수단이나 공유수면 점용 및 사용 유형을 포괄적으로 구분하고 있어 해양에서 실제 경제적 가치와 이익을 창출하는 활동을 파악하기 어려움. 그러나 현행의 공유수면 관리체계가 해양활동을 관리하기 위한 기본적인 토대임을 고려할 때 과세 등 해양관할구역 관리 수요에 대응하여 해양관할구역 제도와 연계하기 위한 체제 개편이 필요할 것으로 예상됨
4. (해양용도구역 제도 고도화) 해양의 공적 가치는 해양 생물자원, 광물자원, 공간자원 등을 이용하여 발생하는 혜택을 과세 제도를 통해 사회로 환원하는 방식과 해당 과정을 주관하는 행정청의 결정에서 중요한 역할을 할 것으로 예상함. 그러나 해양공간에 대한 공적, 사회적, 경제적

가치를 다르게 판단할 수 있는 기준이 부재하므로 해양용도구역 제도의 고도화를 통해 해양공간의 실질적 가치를 판단할 수 있도록 제도를 개선하여 해양의 가치를 국가 전체로 재분배하는 과정에서 핵심적인 정책 수단으로 활용할 수 있을 것으로 기대함

5. (해양공간관리 조직체계 정비 및 해양공간관리청 신설) 해양공간의 사회적·경제적 가치가 확대됨에 따라 해양에 대한 국가와 지방자치단체의 과세 수요가 점차 증대할 것으로 예상함. 그러나 과세 수요에 대응하기 위한 제도 운영을 위해서는 경제활동에 대한 정확한 정보와 지속적 관리, 모니터링을 통한 실태 파악이 중요하며 해당 사무를 위해서는 현행 해양공간관리 관련 기관을 통합·연계할 수 있는 새로운 국가기관이 필요할 것으로 예상함

요 약

해양관할구역 과세권한의 체계적 배분방안 연구

이혜영 · 김미주 · 조성진

1. 서론

1) 연구의 배경

- 지방세, 사용료 등 재정적 동기를 원인으로 지방자치단체 간 해양관할 구역 분쟁이 발생
 - 지방자치단체 상호 간의 해양관할구역 분쟁 사례와 연혁을 살펴보면 토지 등에 대한 과세권한, 공유수면 점용·사용 허가 권한의 존부가 쟁점
 - 대표적인 사례로 당진·평택항 매립지, 광양시 지방공업단지 조성을 위한 매립지, 부산항신항만 매립지, 인천 송도 신도시 조성을 위한 매립지 분쟁 등이 있음
- 국회와 정부의 입법적·정책적 노력에 따라 해양관할구역의 장소적 범위에 관한 분쟁이 해소될 것으로 기대
 - 우리 정부는 해양관할구역 현안을 해소하기 위해 ‘해양관할구역 설정 추진’을 국정과제(41-6)로 선정하고 입법적·정책적 지원을 약속

-
- 국회는 해양관할구역 분쟁 해결 및 예방을 위한 법률안 발의 등
 - 해양관할구역의 장소적 범위에 대한 정비 이후 예상되는 쟁점으로 해양관할구역에 대한 권한의 실체적 내용과 범위에 대한 논의 등
 - 해양관할구역의 운영·관리에 대한 수요가 증가함을 고려할 때 구역의 체계적·효율적 운영·관리를 위해서는 지방자치단체에게 부여된 권한을 적절히 행사하여 주민 복리에 기여하는 방안에 대한 관심 확대 예상

2) 연구의 목적

- 본 연구는 해양관할구역의 안정적 운영을 위한 국가와 지방자치단체의 해양 과세권한 배분방안 도출을 목적으로 함
- 지방자치단체의 핵심적 이해관계에 해당하는 자치적 재정권한의 정립을 통해 해양관할구역과 해양공간의 체계적 운영방안 모색 필요
- 국가와 지방자치단체가 관할구역에 대해 합리적으로 행사할 수 있는 과세권한의 공간적·내용적 범위 도출 방안을 중점적으로 검토함
- 합리적 과세권한 행사를 위해 국민의 수용성과 국가적 필요성에 기초하여 권한 행사를 위한 과세권한 배분방안을 도출하고자 함
- 납세의무자의 담세력과 해양공간의 이용에 따른 공공서비스 제공 방향을 고려하여 여건에 따른 과세권한의 단계적 배분방안을 검토함
- 해양관할구역 과세권한의 체계적 이행을 위한 정책화 방안을 제시
- 유관 법제도의 정비, 해양 과세제도 이행을 위한 인프라와 조직 구축 방향을 제언함으로써 권한배분의 체계적 이행방안을 검토함

2. 해양관할구역 과세권한 이론 및 동향 분석

1) 해양관할구역 이론 및 동향

- 지방자치단체가 행사할 수 있는 자치권의 공간적 한계를 말하며 토지와 해양 공간 모두를 포함함
- 지방자치단체의 구역은 단체의 자치권 행사, 지역 주민이 향유하는 공공서비스와 혜택의 제공 등 지방자치의 실현을 위해 우선하여 정립되어야 하는 공간적 범위를 말하며, 이는 해양을 포함하는 개념임
- 해양관할구역 공간적 범위 정립을 위한 입법적·정책적 시도를 살펴보면 지방자치단체가 자치권한을 행사할 수 있는 장소를 영해 내측 공간으로 제한
 - 2003년 해양수산부의 ‘해상경계설정방안 연구’, 2007년 ‘지방자치단체 해상경계설정’ 연구보고서, 국회에서 발의한 2015년 「지방자치단체의 해양 관할구역에 관한 법률안」, 2023년 1월 「해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할구역 설정에 관한 법률안」, 2023년 6월 「지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안」 등
- 해양관할구역 자치권 행사의 장소적 범위이며 지방자치단체의 장이 관리하는 행정구역이자 자연공물관리청에서 관리하는 대상임
 - 기초, 광역 지방자치단체는 각각 고유의 역할과 자치사무 범위를 가지며 해양관할구역은 지방자치단체의 사무와 행정 편의를 목적으로 하는 행정구역으로 기능
 - 해양은 자연공물의 하나이며 자연상태의 자연공물은 공공이 이용할 수 있는 대상이지만 특별히 허가받아 자연공물을 사용하도록 관리청을 지정하여 관리하고 있음

2) 해양관할구역 과세권한 논의동향

- 지방자치단체 해양관할구역 분쟁의 원인을 살펴보면 지방자치단체는 재정자치와 관련하여 높은 이해관계를 가짐
- 해양관할구역에 관한 헌법재판소 권한쟁의심판 청구 사례를 살펴보면, 지방세 쟁점에 중심이 되는 매립지, 세외수입인 공유수면 점용료·사용료가 분쟁의 원인으로 작용
- 해양공간에서 발생하는 갈등의 예방 및 해소를 위해 해양 이용·개발 수요의 통제 및 규제 필요성 확대
- 우리 정부는 2022년 10월 4일 ‘해양공간 이용질서 개선 방안’을 발표하여 관광·레저, 에너지 개발 등 수요가 확대되면서 해양 이용·개발을 둘러싼 사회적인 갈등이 증가하고 있음을 인식하고 해양공간 이용의 질서 재정립이 필요함을 밝힘
- 지방자치단체의 권한과 책임 확대를 위한 정책이 강화되는 추세이며, 지방자치단체는 재정적 수요 중심으로 해양수산 사무와 권한의 지방이양을 추구
- 2021년 「지방일괄이양법」 시행에 따라 해양수산부는 2024년부터 지방관리 무역항과 지방관리 연안항에서 발생하는 항만시설사용료를 지방자치단체로 이관
- 우리 정부는 2023년 중앙권한 지방이양 67개 과제를 선정하고 행정안전부를 중심으로 지방이양 과제를 추진 중임

3. 해양관할구역 과세 여건 분석

1) 해양관할구역 과세 현황

- 재산적 가치를 지니는 물건으로 광업권·어업권 등에 대한 취득세 및 등록면허세 부과
 - 광업권, 어업권·양식업권을 취득한 자는 취득세를 납세할 의무를 부담하며, 취득세는 사실상 권리 취득가격의 2.0%를 세율로 부과
 - 현재 우리나라 연안에는 총 56개의 광업권이 설정되어 있으나 취득세 세입에서 광업권이 차지하는 비중은 낮은 수준임
 - 2023년 기준 광업권 취득에 따른 취득세 징수 건수는 총 43건이며 총 세액은 274,464천원임
 - 2023년 지방세통계연감 기준으로 광업권 등록면허세 징수 건수는 총 749건이며 총 세액은 74,595천원임
- 도관시설 등 해양시설 중 일부는 「지방세법」상 부동산의 하나로 취급되는 건축물에 해당하여 취득세 및 재산세 부과
 - 취득세 및 재산세 과세 대상이 되는 해양시설은 도크, 조선대, 송유관, 가스관, 열수송관, 송수관, 송전철탑 등
 - 취득세와 재산세 모두 사실상의 취득과 보유를 과세 기준으로 하므로 지역 여건에 따라 과세 여부를 달리함
 - 울산시 울주군은 동해 가스생산시설 및 가스관(도관시설)을 과세대상으로 판단하였으나 조세심판 및 대법원 결정을 통해 가스관(도관시설)만 현행 지방세법에 따른 과세대상으로 결정

2) 해양관할구역 과세 현안

- 해양자원 이용·개발 관련 과세 제도 미비
 - 공유수면을 점용·사용하여 설치하는 시설물은 진출입로, 접안시설이 대표적이며 이외에 전력공급용 전주, 발전소 지원시설, 전력공급용 통신주, 안내판, 항로표지, 어구적재시설, 홍보·교육시설, 인공어초 등이 있음
 - 그러나 이중 접안시설과 도관시설 일부에 한하여 과세하므로 실질적으로 해양에서 창출되는 경제적 이익 발생과 무관하게 과세
- 해양시설에 대한 임의적 과세
 - 해양 이용의 대다수가 해양시설 설치로 인한 공유수면 점용인 경우를 고려하여 해양시설에 대한 취득세 및 재산세 부과가 안정적인 지방 세원으로 기능할 가능성이 높음
 - 그러나 해양시설이 「지방세법」에 따른 취득세 및 재산세 과세대상에 해당하는지를 판단하는데 한계가 존재하므로 해양활동과 관련하여 지역의 관심 및 중요도에 따라 과세대상 여부를 판단하는데 필요한 정보의 차이가 존재
- 배타적 경제수역에 대한 과세권한 행사 체계 부재
 - 바다골재 채취, 대규모 양식과 같이 해양환경에 미치는 영향이 크고, 넓은 공간을 점유해야 하는 산업은 이해관계가 복잡한 연안에서 배타적 경제수역에 인접하는 먼 바다로 거점을 이동하는 추세임
 - 그러나 배타적 경제수역은 지방자치단체의 이용·관리가 제한적으로 이루어지는 해양공간이며, 더욱이 지방자치단체가 공공서비스를 제공하는데 제약이 다수 존재하는 곳으로 지방자치단체 과세의 실질적 이익이 명확하지 않음

3) 해양관할구역 과세 여건 변화 및 전망

- 연안을 이용하고자 하는 사회·경제활동이 지속적으로 증가 추세
 - 지난 10년간 공유수면 점용·사용 허가건수가 두 배 이상 증가하였으며, 해상도시, 항만 개발, 인공섬 조성 등의 계획을 지속해서 추진 중임
 - 기술 발달로 해양활동의 범위가 확대되고 해상풍력, 탄소포집·저장 시설, 해저자원 개발 등 신규 해양 이용·개발 수요 증가 추세
- 해양공간의 경제적 가치가 증가함에 따라 이익 분배의 필요성도 증가
 - 해상도시나 해상 공항과 같은 인공섬의 경우 소득이 발생할 가능성이 높으며, 여가낚시와 수중레저활동 등 해양 환경과 생태계에 영향을 고려해 국가차원의 관리가 필요한 활동도 증가 추세
- 해양관할구역에 대한 과세 관련 주요 정책을 담당하는 주관기관의 불명확성에 따른 한계 발생
 - 공유수면 관리는 해양수산부가 담당하고 있으나, 조세 및 국세 정책은 기획재정부가, 지방세 정책은 행정안전부가 각각 관할하고 있어 통합적 접근이 어려움
 - 이와 같은 복잡한 과세 거버넌스는 확대 추세의 해양 이용·개발 활동 및 경제 활동에 대응하는데 한계로 작용할 것으로 전망됨

4. 국내외 해양관할구역 과세제도 비교 분석

1) 기본체계 및 원칙

- 경제적 능력을 가지는 납세자에게 세금을 부과하여 부의 재분배를 도모하는 조세 기본체계는 국가별로 높은 유사성을 보임

-
- 재산적 가치를 가지는 물건 취득 또는 보유하고 있는 경우 취득세, 재산세를 납부하도록 하는 것이 재산에 대한 대표적 과세에 해당하며 경제활동에 따른 이익에 대한 세금으로 소득세, 법인세 등
 - 그러나 구체적인 과세대상·세목은 국가의 경제적·사회적·제도적 여건에 따라 달리 나타남
 - 재산과 소득에 대한 과세는 조세체계의 기본원칙이지만 이와는 별개로 특정자원의 공적 가치 유지·관리를 목적으로 부과하는 세금이 있으며, 미국은 광물자원, 수산자원에 대해 자원세를 부과함
 - 호주, 노르웨이 등은 환경·생태자원 등을 이용한 상품이나 서비스를 소비하거나, 환경·생태자원을 저해하는 상품이나 서비스를 소비할 때 발생하는 소비세의 일환으로 일종의 환경세를 부과함

2) 과세권한 배분구조

- 대부분의 국가들은 재산적 가치를 가지는 물건에 대한 과세는 지방세로 형태로 징수함
- 부동산과 같은 고정적 자산의 경우 기초 지방자치단체 차원에서 관리하는 것이 행정서비스 제공과 향유 측면에서 효율적이므로 고정적 재산에 대한 과세는 지방정부에서 담당
- 소득에 대한 세금은 중앙정부와 지방정부 모두에 납부하는 국가가 다수를 차지함
- 소득에 대한 보장과 사회적 안전망 제공과 같은 행정 서비스는 중앙정부와 지방정부 공동의 노력이 필요하기 때문에 예상함
- 소비세, 부가가치세 등 상품, 서비스 소비에 부과되는 세목의 경우 국세로 징수하는 경우와 국제 및 지방세 모두 징수하는 유형이 혼재

- 국가 여건에 따라 중앙과 지역에서 제공하는 행정 서비스의 유형과 범위가 다를 것을 고려하여 정부 운영에 필요한 재정을 효율적으로 조달하기 위해 세금 유형과 세원 배분이 이루어짐을 시사함

3) 시사점

- **제도의 안정적 운영을 위한 응능 원칙의 보장**
 - 해양자원의 개발이나 해양 관련 경제활동에서 발생하는 이익에 기초하여 과세권한을 행사할 수 있는 대상을 선정하는 일은 납세자의 담세능력에 따른 과세로서 조세의 기본원칙인 조세평등주의에 부합
 - 실제 경제적 이익을 창출하여 안정적인 세원이 될 수 있는 해양자원이나 활동, 상품과 서비스를 고려하여 과세대상을 선정하고 세원을 배분하는 균형적 접근이 중요
- **현행 조세 제도와 부합하는 배분구조 정립**
 - 과세권한 배분구조에 영향을 미치는 요인은 사회·경제·정치·행정·법제도 등으로 국내 여건에 부합하지 않는다면 조세 저항을 높이고 제도에 대한 수용성을 저해하므로, 우리나라 현행의 조세 제도의 체계 내에서 단계별 개선을 추진이 필요함
- **과세제도의 효율적 운영을 위한 과세권한의 공간적 배분**
 - 국가와 지방자치단체의 과세권한 배분방안을 도출할 때에는 과세 기준의 명확성을 고려해야 함
 - 해양공간은 소재지나 활동 장소를 명확히 파악하기 어려운 경우가 있어, 과세 기본체계에 따른 과세권한 배분시 납세지 기준을 적용하기 어려울 수 있음

5. 해양관할구역 과세권한 배분방안

1) 기본방향

- 해양관할구역의 공적 기능 유지·보전
 - 해양의 이용·개발 질서 정립에 대한 정책 수요가 확대되는 오늘날 해양관할구역의 공적 기능 유지·보전은 주요한 정책적 과제에 해당함
 - 자연공물인 해양의 법적지위를 고려할 때, 해양관할구역의 공적 특성을 유지·보전하기 위해서는 응익 원칙에 기초한 과세권한 배분이 중요
- 해양 과세제도의 안정성 확보
 - 육상 중심의 활동을 고려하여 제정된 현행 「지방세법」의 모호하거나 해양 적용이 어려운 규정을 명확히 하여 법률이 올바르게 적용될 수 있도록 정비하여 임의적 과세 제한 필요
 - 해양 과세 있어 납세 의무의 명확성은 과세대상과 납세지의 명확성에서 기인하므로, 과세권한을 행사할 수 있는 대상과 장소적 범위에 대한 정비가 중요할 것으로 예상함
- 응능 원칙에 따른 과세대상 선정
 - 응능 원칙은 납세자의 경제적 능력에 따라 세금을 부과하는 조세 기본 원칙으로 소득과 경제적 이익 발생이 명시적인 활동과 물건 등을 과세대상으로 선정하여 조세 저항 최소화 도모가 필요함

2) 과세권한 배분구조

- 과세권한 배분구조의 구성요소는 세목 및 과세대상, 세원의 배분, 운영체계를 주요 내용으로 함

- 과세권한 배분구조를 구성하는 과세대상은 해양 이용·개발에 관한 사회적·경제적·정책적 여건을 고려하도록 유인하는 요인에 해당함

3) 과세권한 배분방안

- 해양자원에 대한 지역자원시설세 해양분 신설
 - 지방자치단체의 재정 자주성을 확대하는 방안의 하나로 지방세 재정을 확대하기 위한 신세원 발굴을 들 수 있으며, 해양 이용·개발 행위가 다변화되면서 잠재적 신세원도 증가 추세
 - 지역자원시설세는 지방자치단체가 보유하는 희소한 자원에 부과하거나, 주민의 생활에 위험요인으로 작용할 수 있는 시설 설치의 반대급부로서 해양의 공적 가치 유지 및 공공 이익 재분배와 직접 관련함
- 해양시설에 대한 해양세·등록면허세 등
 - 건축물, 구조물, 시설 등에 부과하는 취득세·재산세는 지방자치단체의 세입에 큰 비중을 차지하는 세목이며 정착하거나 고정된 시설을 대상으로 하여 세원의 귀속이 명확하며 안정적인 세원으로 기능함
 - 규모의 적정성과 점용·사용 기간의 장기성을 고려할 때 발전시설, 통신전력 시설의 점용·사용은 안정적 세원으로 조건을 충족함
- 해양활동에 대한 소비세 등
 - 해양활동에 대한 과세는 대규모의 해양공간을 이용하고 수질이나 수위, 해양지형의 형상 변화를 유발하는 사업으로 해양생태계서비스에 직접적 영향을 미치는 해양활동을 통제하고 규제하는 수단으로 기능할 수 있음
 - 해양에서 이루어지는 활동 중 특별 관리가 필요한 활동으로 해양에너지, 해양심층수, CCUS 사업을 간접세 과세 대상으로 제안할 수 있음

-
- 공유수면관리청의 관할해역 및 해양수산 법령 상의 기준으로 내수 및 영해와 배타적 경제수역을 구분하여 세원을 배분
 - 국가와 지방자치단체의 과세권한의 공간적 배분은 지방자치단체 해양관할구역의 공간적 범위로 일반적으로 인정되는 영해 한계를 기준으로 함
 - 지방자치단체 해양관할구역은 지방자치단체의 행정 단위로 기능하므로 해양수산 법령에 따른 행정 서비스 제공의 장소적 범위와 법률적 한계를 고려하여 공간적 배분방안을 제시함
 - 해양이 공유자원이자 공공자원임을 고려하여 개별 해양 산업과 활동이 미치는 영향 범위와 성격에 따라 국세와 지방세 적용 범위를 제안
 - 해양 활동이 이루어지는 지역과 직접적으로 연계하여 현지성의 원칙에 따른 과세를 통해 세금의 효율적 관리가 가능할 것으로 기대
 - 행정 효율성 및 응징성 원칙에 따라 과세 행정당국 선정의 타당성을 고려하였음
 - 지방자치단체 구역으로 해양관할구역의 법적지위 및 성격을 고려하여 실제 활동이 이루어지는 현지성에 기초한 납세지를 제안함
 - 공유수면 점용료·사용료 납입처와 동일하게 납세지를 정하여 조세 행정의 효율성 확보가 가능할 것으로 기대



EXECUTIVE SUMMARY

A Study on Structural Allocation of Taxation Authority in Maritime Jurisdictions

Hyeyeong Lee · Miju Kim · Sung-Jin Cho

1. Introduction

1) Background

- Disputes over maritime jurisdiction among local governments have intensified due to fiscal motivations, such as local taxes and usage fees.
- The disputes primarily center around the authority to levy taxes on reclaimed land and the rights to collect fees for the use of public waters.
- Notable examples include the reclamation site disputes at Dangjin-Pyeongtaek Port, reclamation for the Gwangyang Industrial Complex, the reclamation area for Busan New Port, and the reclamation site for Incheon Songdo New City.

-
- Legislative and policy efforts by the National Assembly and the government are expected to resolve disputes over the spatial boundaries of maritime jurisdiction.
 - The South Korean government has prioritized “Establishing Maritime Jurisdictions of Provincial and Local Governments” (State Agenda 41-6) as part of its national agenda, committing to legislative and policy support to tackle these challenges.
 - Legislative proposals introduced by the National Assembly aim to prevent and resolve disputes over maritime jurisdiction.
 - Following the resolution of spatial disputes, new challenges are anticipated in regard to the substantive content and scope of authority over the established maritime jurisdictions.
 - Amid growing demands for the effective operation and management of maritime jurisdictions, attention is increasingly directed toward maximizing the strategic utilization of authority granted to provincial and local governments to better serve the welfare of their residents.

2) Purpose

- The purpose of this study is to propose an approach for allocating tax jurisdiction between the national provincial and local governments to ensure the stable operation of maritime jurisdictions.
- Autonomous fiscal authority is a major concern for governments and serves as a foundational requirement for developing a

systematic framework to manage each authority's jurisdictional space effectively.

- This study focuses on deriving the spatial and substantive scope of tax jurisdiction that local governments can reasonably exercise.
- To promote the rational exercise of tax authority, this study aims to develop allocation methods based on public acceptance and national needs.
- It also examines phased allocation strategies that account for taxpayers' ability to pay and the provision of public services tied to the utilization of maritime spaces.
- The study presents policy recommendations for the structural implementation of tax jurisdiction over maritime areas.
- A comprehensive review was conducted to suggest proposals for revising relevant legal systems, establishing infrastructure, and creating organizational frameworks in order to develop a maritime tax system effectively.

2. Analysis of Theories and Trends in Tax Jurisdiction over Maritime Areas

1) Discourse upon Maritime Jurisdiction

- Maritime jurisdiction refers to the spatial limits within which governments can exercise their autonomy, encompassing

both land and maritime spaces.

- The jurisdictional boundaries of local governments define the spatial scope necessary for realizing local autonomy, encompassing the exercise of autonomous authority, and the delivery of public services and benefits to residents, including in their maritime areas.
- Legislative and policy efforts aimed at establishing the spatial boundaries of maritime jurisdiction have generally focused on delimitation of maritime areas between provincial and local governments.
- Notable examples include the 2003 study by the Ministry of Oceans and Fisheries on "Establishing Maritime Boundaries," the 2007 research report titled "Setting Maritime Boundaries for Local Governments," the 2015 legislative proposal on "Maritime Jurisdiction of Local Governments," the January 2023 proposal for "Efficient Utilization and Management of Maritime Areas by Local Governments," and the June 2023 legislative bill for "Determining Maritime Jurisdiction of Local Governments."
- Maritime jurisdiction serves as both the spatial scope for exercising local autonomy and as an administrative boundary overseen by local government officials and natural resource administrators.
- Provincial and local governments each have distinct roles and administrative affairs. Maritime jurisdictions function as administrative boundaries designed to facilitate local government affairs and administration.

- As a type of natural public property, maritime areas are generally accessible for public use. However, specific agencies manage these areas under permit systems that allow for controlled usage.

2) Trends in Discussions on Tax Jurisdiction over Maritime Areas

- Maritime jurisdiction issues are of significant interest to both central and local governments, particularly regarding revenue generation from local taxes and non-tax revenues.
- Jurisdictional disputes brought before the Constitutional Court frequently involve tax-related conflicts, such as disputes over reclamation areas and non-tax revenues like public water usage fees, which often serve as the basis for disputes.
- There is an increasing need to regulate and manage the demand for maritime use and development to prevent and resolve conflicts in maritime spaces.
- On October 4, 2022, the South Korean government announced the "Plan for Improving Maritime Spatial Utilization Order," recognizing the growing societal conflicts surrounding maritime use and development in areas such as tourism, leisure, and energy development. This plan underscores the need to reestablish the order of maritime spatial utilization.

-
- Policies aimed at expanding local governments' authority and responsibilities are gaining momentum, with a focus on devolving maritime and fisheries affairs to meet fiscal demands.
 - Following the 2021 enactment of the "Comprehensive Transfer of Local Powers Act," the Ministry of Oceans and Fisheries plans to transfer port facility usage fees from locally managed trade and coastal ports to local governments, effective from 2024.
 - In 2023, the South Korean government identified 67 tasks for devolving central authority to local governments and is actively promoting this initiative under the leadership of the Ministry of the Interior and Safety.

3. Analysis of Taxation Conditions in Maritime Jurisdictional Areas

1) Current Status of Taxation in Maritime Jurisdictional Areas.

- Taxes such as acquisition tax and registration license tax are levied on properties with substantive economic value, including mining rights and fishing rights.
- Individuals acquiring mining rights, fishing rights, or aquaculture rights are obligated to pay acquisition tax, which is imposed at a rate of 2.0% of the actual acquisition price of the rights.

- As of 2023, 56 mining rights have been established along South Korea's coasts, yet their overall contribution to acquisition tax revenue remains low.
- In 2023, 43 cases of acquisition tax collection related to mining rights were reported, yielding total revenues of 274.464 million KRW.
- According to the 2023 Local Tax Statistics Yearbook, 749 cases of registration license tax collection for mining rights were recorded, generating a total of 74.595 million KRW.
- Under the provisions of the Local Tax Act, certain maritime facilities, such as pipeline infrastructure, are designated as real estate and thereby fall within the scope of both acquisition tax and property tax obligations.
- Taxable maritime facilities include docks, shipyards, pipelines for oil and gas, thermal pipelines, water pipelines, and transmission towers.
- Both acquisition tax and property tax are levied based on the actual acquisition and ownership of such facilities, which varies depending on regional circumstances.
- For example, Ulsan's Ulju County deemed offshore gas production facilities and pipelines taxable. However, subsequent tax appeals and Supreme Court rulings determined that only the pipelines qualified as taxable under current local tax laws.

2) Issues in Taxation under Maritime Jurisdictions

- Lack of a taxation system for marine resource utilization and development
- Facilities installed for the use of public waters include access routes, berthing facilities, power poles for electricity supply, power plant support structures, communication poles for electricity supply, signboards, navigational aids, fishing gear storage facilities, promotional and educational facilities, and artificial reefs.
- However, taxes are imposed only on a few categories, such as berthing and pipeline facilities, making the taxation unrelated to the actual economic benefits generated in maritime areas.
- Arbitrary taxation of maritime facilities
- Given that the majority of public water use involves the installation of maritime facilities, the taxation of such facilities through acquisition and property taxes could serve as a stable local tax source.
- However, challenges persist in determining whether maritime facilities qualify as taxable under the Local Tax Act.
- The criteria for taxation often vary depending on the local interest in and importance of maritime activities, leading to inconsistent information and assessments regarding taxable targets.
- Absence of a taxation framework for Exclusive Economic Zones (EEZs)

- Industries with significant environmental impacts, such as offshore aggregate extraction and large-scale aquaculture, are increasingly relocating to offshore areas near EEZs to avoid conflicts in coastal areas with complex stakeholder interests.
- However, EEZs are maritime spaces where local governments have only limited management and utilization authority. Moreover, significant restrictions exist on the provision of public services by local governments in these areas, making the practical tax benefits for local governments unclear.

3) Changes and Outlook for Taxation Conditions in Maritime Jurisdictions

- Social and economic activities utilizing coastal areas are on the rise.
- The number of permits for the occupation and use of public waters has more than doubled over the past decade, with ongoing plans for offshore cities, port development, and artificial island construction.
- Technological advancements are expanding the scope of maritime activities, increasing demand for new uses such as offshore wind farms, carbon capture and storage facilities, and seabed resource development.
- As the economic value of maritime spaces grows, so does the need for profit distribution.
- Artificial islands, such as offshore cities and airports, have the

potential to generate significant income. Activities requiring national-level management, such as recreational fishing, underwater leisure activities, and other uses affecting the marine environment and ecosystems, are also on the rise.

- Ambiguities in the allocation of responsibilities among key agencies overseeing taxation-related policies for maritime jurisdictions result in significant limitations.
- The Ministry of Oceans and Fisheries oversees public water management, but taxation matters are split between the Ministry of Economy and Finance, which handles the Framework Act on National Taxes, and the Ministry of the Interior and Safety, which oversees the Local Tax Act. This fragmentation hinders integrated approaches.
- Such a complex governance structure is expected to pose challenges in responding to expanding maritime utilization, development, and economic activities.

4. Comparative Analysis of Domestic and International Taxation Systems for Maritime Jurisdictions

1) Basic Framework and Principles

- Taxation systems in most countries share a common foundation of imposing taxes on taxpayers with economic capacity to redistribute wealth.

- Key forms of property taxation, such as acquisition tax and property tax, are imposed on the acquisition or ownership of assets with economic value. Income and corporate taxes are levied on profits from economic activities.
- However, the specific taxable items and tax categories vary based on each country's economic, social, and institutional context.
- Taxation on property and income is often recognized in tax system; however, there are also taxes imposed separately to maintain and manage the public value of specific resources. For example, the United States levies resource taxes on mineral and fishery resources.
- Countries such as Australia and Norway impose a form of environmental tax as part of consumption taxes on goods or services that utilize environmental or ecological resources, or on goods and services that harm such resources.

2) Tax Jurisdiction Allocation Structure

- Taxation on items with economic value is predominantly administered as local taxes.
- For fixed assets such as real estate, it is more efficient for local governments to manage taxation at the basic local government level, as this aligns with the provision and enjoyment of administrative services. Therefore, taxation on fixed properties is typically handled by local governments.

-
- Income taxes are paid to both central and local governments in most countries.
 - This is likely because administrative services related to income, such as income guarantees and the provision of social safety nets, require joint efforts from central, provincial and local governments.
 - Consumption taxation, such as consumption tax and value-added tax (VAT), are collected as national taxes or as both national and local taxes, depending on the country.
 - The allocation of tax types and sources is structured to efficiently fund government operations, considering the types and scope of administrative services provided by central and local governments, which vary according to national conditions.

3) Key Implications

- Ensuring the ability-to-pay principle for stable system operation
- Selecting taxable subjects based on the benefits generated from marine resource development or maritime economic activities aligns with the principle of tax equity, which is a fundamental tenet of taxation.
- A balanced approach to determining taxable subjects and allocating tax sources is essential, focusing on maritime resources, activities, goods, and services that generate actual economic benefits and provide a stable tax base.

- Establishing an allocation structure consistent with the current tax system
 - Factors influencing the allocation of tax jurisdiction include social, economic, political, administrative, and legal systems. If the allocation is misaligned with domestic conditions, it could increase tax resistance and reduce the system's acceptance.
 - Step-by-step improvements within the framework of South Korea's current tax system are necessary to ensure the allocation structure is practical and sustainable.
- Spatial allocation of tax jurisdiction for efficient system operation
 - When deriving an allocation plan for tax jurisdiction between the central and local governments, the clarity of taxation criteria must be considered.
 - Since it can be challenging to clearly identify the location or activity site in maritime spaces, applying location-based tax criteria to maritime tax jurisdiction allocation may encounter difficulties.

5. Allocation Plan for Tax Jurisdiction in Maritime Areas

1) Basic Directions

- Preservation of the Public Functions of Maritime Jurisdictional Area.

-
- In today's context, as policy demands for regulating the utilization and development of maritime areas increase, preserving the public functions of jointly shared water emerges as a critical policy priority.
 - Maritime areas, as natural public properties, shall contribute to the public interest. To maintain and preserve the public nature of maritime jurisdictions, tax jurisdiction should be allocated in alignment with the benefit principle.
 - **Ensuring the Stability of the Maritime Tax System**
 - The current Taxation system, which is primarily designed for land-based activities, contains ambiguous or inapplicable provisions for maritime contexts. Clarifying and revising these provisions is essential to prevent arbitrary taxation and ensure consistent application of the law.
 - In maritime taxation, the clarity of tax obligations arises from the explicit definition of taxable objects and locations. Thus, revising the scope of subjects and spatial boundaries for tax jurisdiction is expected to be critical.
 - **Selection of Taxable Subjects Based on the Ability-to-Pay Principle**
 - The ability-to-pay principle, which imposes taxes based on the taxpayer's economic capacity, is a fundamental principle of taxation. Identifying taxable subjects based on specific activities and items that generate measurable income or economic benefits can enhance tax compliance and reduce resistance.

2) Structure of Tax Jurisdiction Allocation

- The components of the tax jurisdiction allocation structure primarily encompass tax types and taxable objects, the distribution of tax sources, and the operational framework.
- The taxable objects within the allocation structure act as factors encouraging consideration of the social, economic, and policy conditions related to maritime utilization and development.

3) Tax Jurisdiction Allocation Plans

- Introduction of the Local Resource and Facility Taxation system for Marine Resources
 - As a means to enhance the financial autonomy of local governments, identifying new tax sources can expand local tax revenues. The diversification of maritime utilization and development activities is increasing potential new tax sources.
 - The Local Resource and Facility Tax is directly related to maintaining the public value of maritime areas and redistributing public benefits, as it is levied on scarce resources owned by local governments or facilities that may pose risks to residents' livelihoods.
- Marine Taxes and Registration License Taxes for Maritime Facilities
 - Taxes on buildings, structures, and facilities, such as acquisition tax and property tax, constitute a significant portion of local

government revenue. These taxes target fixed or anchored facilities, providing clear and stable tax sources.

- When considering factors such as appropriate scale and long-term occupation or usage periods, facilities like power plants and telecommunication infrastructure meet the conditions for being stable tax sources.

- **Consumption Taxes on Maritime Activities**

- Taxation on maritime activities can function as a tool for controlling and regulating activities that utilize large maritime spaces and directly impact marine ecosystem services, such as those altering water quality, water levels, or marine geomorphology.
- Activities requiring special management, such as marine energy, deep-sea water utilization, and CCUS (Carbon Capture, Utilization, and Storage) projects, can be proposed as subjects for indirect taxation.

- **Tax Source Allocation Based on Public Water Management Zones and Maritime and Fisheries Laws**

- The spatial allocation of tax jurisdiction between the central and local governments is generally based on the territorial sea boundary, which is widely recognized as the spatial scope of local governments' maritime jurisdictions.
- Local governments' maritime jurisdictions function as administrative units; thus, spatial allocation plans consider the legal boundaries of areas where administrative services are provided under maritime and fisheries laws.

- **Proposal of National and Local Taxes Based on the Nature of Maritime Resources**
 - Taxation directly linked to the regions where maritime activities occur, based on the principle of locality, is expected to enable efficient tax management.
 - The appropriateness of selecting tax administrative authorities was considered in line with the principles of administrative efficiency and benefit.
- **Considering the legal status and nature of maritime jurisdictions as part of local government territories, taxpayer locations are proposed to be based on the actual sites of activities.**
 - Aligning taxpayer locations with the payment points for public water occupation and usage fees is expected to improve the efficiency of tax administration.

01

서론

본 연구는 해양관할구역을 둘러싼 지방자치단체의 갈등 요인으로 나타나고 있는 과세권한의 배분방안 검토를 목적으로 한다. 재정적 이해관계를 원인으로 지방자치단체 간의 분쟁의 심화되어 온 경위를 살펴봄으로써 지방자치단체 과세권한의 중요성을 확인하고자 하였다. 과세권한에 대한 지방자치단체의 주요 이해관계를 파악함으로써 과세권한 배분방안 검토의 목적을 명확히 할 수 있을 것으로 기대한다.

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

우리나라 지방자치단체는 1949년 7월 「지방자치법」이 제정되면서 처음으로 설치되었다. 당시 지방자치단체 관할구역은 법률 제정 당시까지 유지된 일제강점기 시대 지적공부에 등록된 토지의 행정구역을 기준으로 구분하였다. 그러나 해양공간은 지적공부에 등록하여 관리되지 않았으므로 지방자치단체가 해양관할구역의 공간적 범위를 확인할 수 있는 제도가 부재하였다.

해양관할구역에 대한 명시적 법령의 부재는 지방자치단체 해양관할구역 분쟁의 원인이 되었다. 지방자치단체가 해양 이용·관리, 행정에 대한 권한을 관행적으로 행사함에 따라 분쟁 해역에 대한 지방자치단체의 관할권한 귀속이 문제가 된 것이다. 지방자치단체의 해양관할구역의 공간적 범위가 불명확함에도 해양수산 관련 법령들은 지방자치단체의 관할구역을 기준으로 공유수면 관리 권한과 의무를 부여하고 있어 해양관할구역에 대한 분쟁이 지속 중이다.

지방자치단체 상호 간의 해양관할구역 분쟁 사례와 연혁을 살펴보면 토지 등에 대한 과세권한, 공유수면 점용·사용 허가 권한의 존부가 쟁점이 되었다. 1949년 「지방자치법」 제정 이후 발생한 주요 해양관할구역 분쟁 사례를 살펴보면, 1980년대 국가 주도의 대규모 매립계획을 추진함에 따라 지방자치단체의 갈등 양상이 심화되었다.¹⁾ 당진·평택항 매립지, 광양시 지방공업단지 조성을 위한 매립지, 부산항신항만 매립지, 인천 송도 신도시 조성을 위한 매립지 등을 대표적인 사례로 들 수 있다.

〈표 1-1〉 매립지 과세권한 분쟁현황

시·도	발생연도	분쟁기간	분쟁대상
경남 사천시 / 고성군	1984	35년	발전소 매립지
인천 남동구 / 경기 시흥시	1996	2년	신도시 매립지
전남 광양시 / 전남 순천시	1997	9년	산단 매립지
경기 평택시 / 충남 당진군	1999	22년	항만 매립지
부산 강서구 / 경남 진해시	2001	9년	항만 매립지
인천 연수구 / 남구	2003	8년	신도시 매립지
인천 연수구 / 중구	2003	8년	신도시 매립지
인천 연수구 / 남동구	2003	17년	신도시 매립지
전북 군산시 / 부안군 / 김제시	2013	7년	새만금 매립지

자료: 최환용 외, 2022, 지방자치단체 간 해양 관할구역 설정방안 연구, p. 5.

1) 최환용 외, 2022, 지방자치단체 간 해양 관할구역 설정방안 연구, p. 4.

매립지를 둘러싼 지방자치단체의 분쟁의 쟁점은 지방세 징수와 같은 과세권한의 침해 또는 장래 침해 가능성이다. 대표적으로 광양시 등과 순천시 등 간의 권한쟁의심판 사건에서는 피청구인인 순천시의 지방세 부과처분이 분쟁의 원인이 되었다.²⁾

지방세 부과 및 징수는 지방자치단체의 고유 권한으로 지방재정에 직접 기여하는 행정행위이므로 지방자치단체의 이해관계가 첨예한 사안이다. 지방자치단체의 자치분권 논의동향을 살펴볼 때, 향후 해양관할구역에 대한 과세권한이 현안으로 부상할 가능성이 크다. 해양자치분권 논의는 항만 개발, 관리 및 운영 등 단체의 행정세수 및 세입과 관련한 주제를 중심으로 하고 있으며, 2020년에는 지방자치단체의 요청에 따라 지방관리항 항만시설 개발, 운영권한 등 관련 41개 사무가 국가에서 시·도로 이양하였다.

우리 정부는 해양관할구역 현안을 해소하기 위해 ‘해양관할구역 설정 추진’을 국정과제(41-6)로 선정하고 입법적·정책적 지원을 약속했다. 해양관할구역의 공간적 범위를 명확히 정하는 기준과 절차의 제도화하고, 실제 범위를 정하는 사무를 추진함으로써 지방자치단체 해양관할구역의 공간적 범위 문제를 원천적으로 해소하고자 하는 것이다. 우리 정부는 2022년 10월 국무회의에서 해양관할구역 획정을 위한 기본계획 및 추진계획을 수립하고, 단계적으로 구역을 획정해 나갈 것을 발표하였다.

〈표 1-2〉 해양관할구역 국정과제

구분	과제 목표	주요내용
41-6	<ul style="list-style-type: none"> • 국민이 안심하고 바다를 이용할 수 있도록 강건한 국가해양력 구축 • 미래 세대가 함께 누릴 수 있는 깨끗하고 안전한 해양·연안 공간 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • (공간관리·연안안전 강화) 지자체 간 해상경계 획정, 해상풍력 등 해양개발 행위에 대한 상생·공존 체계 마련 및 ‘해양이용영향평가’ 제도 도입

자료: 대한민국정부, 2022, 윤석열정부 120대 국정과제를 바탕으로 저자 정리

2) 헌법재판소, (2006. 8. 31.) 2003헌라1

지방자치단체 해양관할구역 분쟁을 해결하기 위한 정부의 노력에 따라 해양관할구역의 공간적 범위의 문제는 해소될 것으로 기대된다. 그러나 해양관할구역 획정 이후에는 구역 운영에 관한 문제가 대두될 것으로 예상된다. 법률상 기준과 절차에 따라 해양관할구역의 공간적 범위가 명확하게 정비되면 해양관할구역 운영·관리에 대한 수요가 증가하고 구역의 체계적·효율적 운영·관리를 위해 지방자치단체에 부여된 권한을 적절히 행사하여 주민 복리에 기여해야 하기 때문이다.

지방자치단체는 관할구역 내 행정구역 명칭·위치 등을 자주적으로 조정할 수 있으며, 구역 운영을 위한 조례와 규칙을 제정할 수 있다. 나아가 공유재산 관리, 행정장비 관리 등이 자치단체의 사무 범위에 속하며, 지방세 등의 부과 및 징수 사무를 추진할 고유한 권한을 가진다.

〈표 1-3〉 지방자치단체의 사무의 범위

구분	과제 목표
사무 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정 • 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리 • 산하(傘下) 행정기관의 조직관리 • 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독 • 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육 • 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수 • 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리 • 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선 • 공유재산(公有財産) 관리 • 주민등록 관리 • 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성

자료: 지방자치법 제13조

지방세 부과 및 징수는 지방자치단체의 주요 현안에 해당하나 해양관할 구역에 대한 지방세 제도의 법적 근거는 명확하지 않다. 「지방세법」에 따른 과세대상은 육상의 건축물과 시설·장비를 고려하여 마련된 것으로 해양에

직접 적용하는데 한계가 있다. 수영장, 스케이트장, 주유시설 등은 육상시설을 예정하며, 도크 시설 및 접안시설은 육상에 연결한 시설로 해상 시설과 건축물을 포괄하지 못한다.

〈표 1-4〉 지방세(취득세) 부과 대상 시설 기준

구분	과제 목표
레저시설	• 수영장, 스케이트장, 골프연습장, 전망대, 옥외스탠드, 유원지의 옥외오락시설
저장시설	• 수조, 저유조, 저장창고, 저장조 등의 옥외저장시설(다른 시설과 유기적으로 관련되어 있고 일시적으로 저장기능을 하는 시설을 포함한다)
도크시설 및 접안시설	• 도크, 000(造船臺)
도관시설	• 송유관, 가스관, 열수송관
급수·배수시설	• 송수관(연결시설을 포함한다), 급수·배수시설, 복개설비
에너지 공급시설	• 주유시설, 가스충전시설, 송전철탑

자료: 지방자치법 시행령 제5조

한편, 운영방식과 공정기능이 상이한 해양 건축물·시설 등에 적용할 때 용도에 따라 세목을 구분하는 지방세 제도의 목적을 실현하기 어렵다. 예컨대, 울산 인근의 배타적 경제수역에 위치한 동해가스전의 경우 육상에서 60km 상당 이격된 해저에서 가스물질을 채취하고, 이를 도관시설을 통해 육상으로 운송하여 육상의 시설에서 원료를 가공, 가스를 생산한다. 이와 같은 생산공정이 이루어지는 시설을 하나의 생산시설로 볼지 각각을 독립한 시설로 볼지는 시설의 구조와 기능에 대한 이해에 따라 달라질 수 있다. 동해가스전 지방세 부과처분에 관해 울산지방법원과 부산고등법원은 해당 시설의 기능과 목적에 따른 시설 구분을 달리 판단하였다.

동해가스전 지방세는 문제가 된 해상 시설과 연결된 육상 생산시설의 소재지를 기준으로 부과되었다. 해양에는 시설의 소재지를 구분할 수 있는 주소체계가 부재하므로 육상 소재지를 기준으로 ‘00시 00군 일원의 해역’

으로 표기하는 것이 일반적이다. 그러나 육상 소재지를 기준으로 납세지를 정할 경우 해양관할구역을 전제로 하는 해양수산 법률 체계와 부합하지 않는다. 예를 들어, 전라북도 고창군과 부안군 일원 해역에 조성된 서남해 해상풍력발전 실증단지는 두 시·군의 해양관할구역에 걸쳐 있으나 송전선로는 고창군 육상 송·변전시설로 연결된다. 해상풍력 발전단지에 대한 과세가 이루어질 경우, 지방세를 징수하는 행정주체와 공유수면 점용료·사용료를 징수하는 행정주체가 일치하지 않는다.

우리나라 조세 제도에 따라 해양공간의 재산과 이익에 기초한 공평하고 형평한 과세를 추진하기 어렵다. 그러나 해상풍력, 탄소포집·저장 시설 설치, 해상 생활공간 조성 등 신규 해양 이용·개발 수요는 점차 증가하고 있으므로 조세 제도를 통해 해양공간에서 발생하는 경제적 이익을 사회 전체로 재분배할 필요성은 더욱 커질 것으로 예상된다. 국외에서는 확대 추세인 해양에서의 경제 활동에 대응하여 해양 활동이나 재산적 가치를 가지는 해상·해저의 물건에 관한 과세체계를 정비 중이다.

우리나라는 조세 제도 연계성과 무관하게 해양공간을 공유수면 점용·사용 체계에 따라 관리하고 있다. 그러나 공유수면 점용·사용은 자연공물 이용과 사용에 대해 공유수면관리청에 이용료와 사용료를 징수하도록 하는 수수료 제도의 일종이다. 이는 국가 재정수요를 충당하고 이익 재분배를 목적으로 하는 조세와 법적인 성격과 특징을 달리한다. 지속해서 증가하는 해양 이용·개발 수요를 고려하면 해양에서 발생하는 경제적 이익과 소득은 더욱 커질 것으로 전망한다. 따라서 해양에서 생산되는 부의 재분배 및 해양 공공서비스의 양적·질적 확대를 위해서는 해양관할구역에 대한 과세권한 범위를 명확히 하고 제도적 기반을 정비할 필요성이 강조된다.

2. 연구의 목적

본 연구는 해양관할구역의 안정적 운영을 위해 국가, 지방자치단체의 해양 과세권한 배분방안 도출을 목적으로 한다. 과세 권한의 적절한 행사는 국가의 재정 확보와 개인이 향유하는 경제적 이익의 재분배를 통해 형평한 국가를 실현하는데 핵심적으로 기능한다.

과세권한의 합리적 행사를 위해서는 과세권한을 행사할 수 있는 공간적 범위가 명확해야 하며 과세대상 활동이나 물건을 예측할 수 있어야 한다. 이는 납세의무자의 재산권 보호와 직접 관련되기 때문이다. 또한, 과세권한 행사의 필요성과 합리성에 대해 사회적 합의가 있어야 하며, 이에 따라 제도를 운영해야 국민의 납세의무와 국가, 지방자치단체의 과세권한이 조화를 이룰 수 있다.

이에 본 연구에서는 국민 수용성과 국가적 필요성에 기초하여 국가와 지방자치단체가 합리적으로 행사할 수 있는 과세권한의 공간적·내용적 범위를 도출하여 과세권한의 배분방안을 제시하고자 한다. 과세권한의 배분을 위해서는 국가와 지방자치단체의 해양 관련 공공서비스 제공 능력, 과세기술 상의 현안, 현행 법제도의 부합성 등을 고려해야 한다.

한편, 납세의무자에게 부당한 납세 부담이 발생하거나 납세에 따라 기대할 수 있는 공공서비스를 제공받을 수 없는 경우 제도의 필요성을 설득하기 어렵다. 따라서 납세의무자의 담세력과 해양공간의 이용에 따른 공공서비스 제공 방향을 고려하여 여건에 따른 과세권한의 단계적 배분방안을 도출하고자 한다.

마지막으로 위의 내용을 종합하여 유관 법제도 정비, 해양 과세제도 이행을 위한 인프라와 조직 구축 방향을 제시함으로써 권한배분방안의 체계적 이행을 위한 정책화 방안 제시를 목적으로 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 해양관할구역 내 과세권한의 체계적 배분방안 도출을 목적으로 하며, 국가와 지방자치단체 간의 과세권한을 조정함으로써 해양과세 제도의 안정적·실효적 운영 기반을 마련하고자 한다. 연구의 공간적 범위는 배타적 경제수역을 포함한 우리나라 해양 전역을 포함한다.

제2장에서는 해양관할구역 과세권한 관련 이론 및 담론 동향을 살펴본다. 먼저 해양관할구역 개념과 구성요소, 기능과 관련한 이론을 검토하여 과세권한 배분방안을 도출할 때 기본지침으로 활용할 수 있는 원칙과 체계를 분석하였다. 또한 해양관할구역 과세권한 논의동향을 파악하여 해양관할구역 과세권한 배분의 필요성과 방향을 도출에 참고했다.

제3장에서는 해양관할구역 과세 여건을 분석했다. 공유수면 점용·사용에 관한 통계분석, 지방자치단체 이용·개발 정책분석을 통해 제도의 필요성과 방향을 파악하였다.

제4장에서는 국내외 해양관할구역 과세제도를 비교·분석하였다. 해양자원, 해양시설, 해양활동을 규율하는 과세제도를 분석하여 부문별 세목과 과세대상을 선정하고 제도화 방안을 도출하는 지침으로 활용했다.

제5장에서는 먼저 앞서 조사·분석한 내용을 바탕으로 과세권한 배분의 현안을 정리하고, 현안 대응방안을 고려하여 과세권한 배분의 원칙과 방향을 제시하였다. 해양의 공공성 강화, 조세 제도의 사회적 형평성 확보, 법제도 안정성 강화를 기본원칙으로 과세권한 배분방안을 도출하였으며, 사회적·정책적 여건을 고려하여 과세권한 배분방안을 제시했다. 지방세 전문

가, 지방자치단체, 학계의 의견을 수렴하여 과세권한 배분방안의 기본원칙과 배분구조, 운영체계 등을 도출하는데 반영했다.

마지막으로 제6장에서는 연구결과를 요약하여 종합적으로 제시하고 해양관할구역 과세권한 배분방안의 이행을 위한 제도 구축에 필요한 내용을 단계별로 제시하였다. 납세의무자의 담세력과 국가, 지방자치단체의 공공서비스 제공 역량을 고려하여 국민의 수용성을 단계별로 확충해 나갈 수 있는 제도화 방안을 제안하였다.

2. 연구 방법

본 연구에서는 해양관할구역 과세권한 배분방안을 도출하기 위해 문헌연구 및 법령 분석, 사례분석, 심층면담조사를 실시했다.

제2장 제1절에서는 조세 제도와 국유재산 관리에 관한 이론적 검토를 위해 문헌연구를 실시하였으며, 제2절에서는 관련 법령을 분석하여 제도의 현황과 여건을 파악하였다. 해당 절에는 조세법 체계를 구성하는 법령을 분석하고 지방세법과 국유재산법을 중점적으로 검토했다.

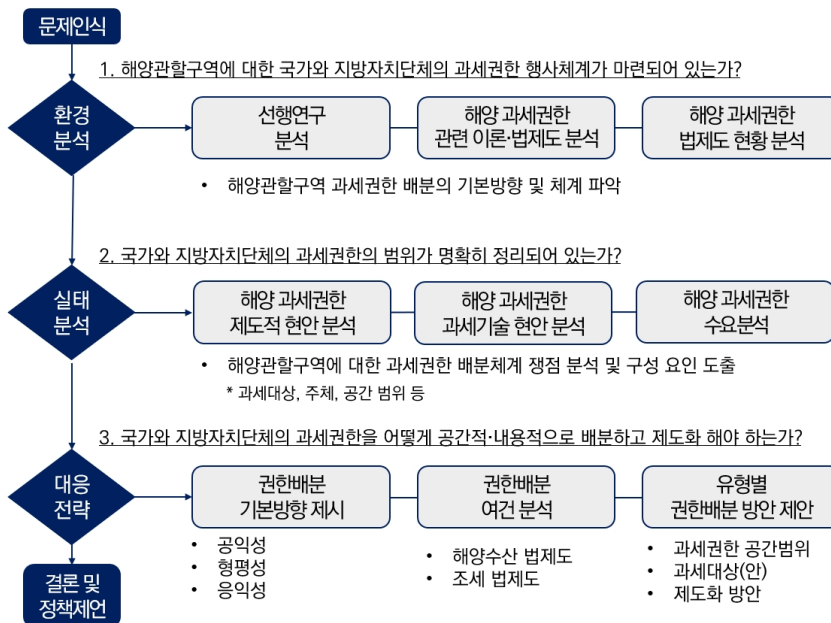
제3장에서는 국내외 제도를 살펴보고, 주요국의 조세 제도를 해양자원, 해양시설, 해양활동으로 구분하여 비교 분석하였으며, 개별 국가의 해양 이용 특성을 고려하여 분석대상을 선정하였다. 현대의 조세 제도 세목 구분에 있어서는 국가별로 유사한 특징을 보이지만 세목별 과세대상이나 과세목적, 세원의 배분구조 측면에 큰 차이가 있어 국내 여건과 부합하지 않는 사례는 제외하였다.

제4장의 제1절에서는 문헌연구를 기초로 국내 해양과세 여건을 파악하는데 필요한 사례, 국내 적용이 가능한 국외 사례를 중점적으로 검토했다.

제2절에서는 전문가와 지방자치단체 담당자 심층면접을 통해 제도적·정책적 수요 등을 구체적으로 파악하였으며, 상기 내용을 종합분석한 내용을 제3절에 제시했다.

제5장에서는 연구결과를 종합하여 과세권한 배분 현안과 배분방안을 제시했다. 과세권한 배분의 기본원칙과 체계를 제안하기 위해 지방세 및 조세법 전문가의 자문의견을 심층적으로 검토하였다. 공공재로서 해양의 이론적 특성과 조세 기본원칙, 과세권한 배분의 수요와 여건을 토대로 배분방안을 제시했다. 제6장에서는 정부부처의 담당자 자문을 거쳐 배분방안의 이행을 위한 정책화 방안을 구체화하였다.

〈그림 1-1〉 연구 추진체계



자료: 저자 작성

제3절 선행연구와의 차별성

1. 선행연구 현황

해양관할구역 과세권한에 대한 연구는 크게 국제법에 기초한 국가와 지방자치단체(연방정부와 주정부) 상호 간의 관할권한 배분에 관한 연구, 지방자치분권 확대 측면에서 국가와 지방자치단체 권한관계를 파악하는 연구, 신산업에 대한 지방자치단체 과세권한에 관한 연구와 공유수면 점용·사용 허가제도에 관한 연구로 구분할 수 있다. 본 연구에서 검토한 주요 선행연구 현황은 다음과 같으며 <부록 2>에서 확인할 수 있다.

1) 국제법에 기초한 해양관할구역 권한배분 방안에 관한 연구

Sommers(1983)는 내수, 영해, 배타적 경제수역 등으로 구분되는 해양구역에 대한 연방정부와 주정부 관할권 배분하고 관리하는지를 시나리오별로 제시하였다. 대표적으로 미국의 경우 해저토지법(Submerged Lands Act)과 연안관리법(Coastal Zone Management Act)에 따라 연방정부의 포괄적 권한이 인정된다.

Chircop(2023)은 캐나다 연방정부와 주정부의 권한관계를 연혁적으로 분석하였다. 연방정부의 입법권한과 주정부의 입법권한이 모호했던 1970년대를 거쳐 해양법이 성문화된 1980년대에서 현대에 이르기까지 고찰하고 앞으로의 과제를 제시했다.

2) 지방자치분권 차원의 해양관할구역 권한배분 방안에 관한 연구

심익섭(2010)은 1990년대 이후 국내의 지방자치 확대 논의 속에서 국가

와 지방자치단체의 권한배분 방향을 모색하고자 하였다. 미국, 영국, 독일, 일본과 같은 지방자치 선진 4개국 중앙정부와 지방정부 간의 권한 및 재정 관계를 비교·분석하여 시사점을 도출하였다.

최환용(2010)은 국가와 지방자치단체 상호 간의 권한배분 현황을 분석하고, 미국, 영국, 독일, 일본 등 국외 사례 비교분석을 통해 국가와 지방자치단체의 권한관계 재정립 방안을 모색하였다. 권한 이양과 재정 분권화 이후 중앙-지방 관계의 재정립한 국외 사례를 구체적으로 살펴보고 우리 법제도에 대한 시사점을 제시하였다.

3) 신산업에 대한 지방자치단체 과세권한에 관한 연구

정종철(2015)에서는 사회복지 수요 증가에 따른 지방자치단체 신규 세원을 발굴하여 지방의 재정부담 완화방안을 제시했다. 이 연구에서는 지역 자원의 혜택을 받지만 현재 과세되지 않는 새로운 부문과 활동을 검토하여 제도 개선방안을 제시하였다.

김보영·김민정(2020)은 해상풍력 시설에 대한 과세방안을 제안하였으며 해상풍력 발전단지의 구조와 기능, 현행 법제도의 문제점을 분석하고 해상풍력 수요에 대응한 과세방안을 제시하였다. 한편, 해상풍력 발전 사업자의 담세력을 고려한 단계별 추진방안을 연구내용에 포함하였다.

Onodera et al.(2021)은 일본 지방자치단체의 에너지 공급 특성을 고려한 광역권 에너지 시스템을 설계하는 연구에서 재생에너지 도입에 의한 재정효과를 살펴보았다. 일본은 재생에너지 설비와 관련한 고정자산세와 법인시민세로 지방세를 납부한다. 90% 이상 지역이 재정력 또는 에너지 자원이 부족한 것으로 나타났다.

Salo·Syri(2014)는 순환재평가법을 활용하여 핀란드가 2030년 해상풍

력 발전용량 목표를 달성하기 위한 지원방안 규모를 제안했다. 핀란스의 해상풍력 세제 현황을 살펴보면 풍력발전이 설치된 공간에 대해 주정부가 해저임대료를, 발전 시설에 대해서는 지방자치단체가 부동산세를 부과한다. 이 연구는 풍력산업을 성장시키기 위한 적절한 임대료와 부동산세 범위를 제시하고 있다.

Teszner(2023)는 폴란드 해상풍력 발전소 세금의 법적 측면을 고찰하였다. 해상풍력 발전소가 위치하는 EEZ는 지방정부의 관할권 밖에 있기 때문에 재산세율을 결의할 수 없으므로 EEZ에는 새로운 세제를 도입해야 하며 국가 예산으로 편입할 수 있음을 주장하였다. 그러나 해안 기지국과 전력 케이블의 재산 적용 여부가 확실하지 않음을 쟁점으로 제기하였다.

4) 공유수면 점용·사용 허가제도에 관한 연구

최지연(2014)은 해양 가치와 해양 이용의 조화를 고려한 공유수면 점용료·사용료의 적정가격 도출방안을 제시했다. 이론 검토와 국외 사례 검토, 실증 데이터 분석을 통해 공유수면의 관리체계에 부합하는 사용료 산정방안을 제안하였다.

장정인(2017)은 공유수면 점용료·사용료를 해양 준조세로 개념화하여 해양 가치와 특성을 고려한 준조세 제도 개선방안을 제시했다. 문헌 검토, 전문가 세미나, 해양 준조세 징수 유형 및 공간 분석, 사회경제 및 환경 데이터를 활용한 실증 분석 등의 방법론을 활용하였다.

5) 과세권한 분쟁의 쟁점 및 해결방안에 관한 연구

Gajewski(2021)는 폴란드 해양구역에서 발생하는 경제 활동에 대한 조세 책임 문제를 다양한 유형의 조세 관점에서 다루고 있다. 폴란드의 조세

법률과 국제 협약을 비판적으로 분석하여 현재 해양 구역의 조세 권한을 충분히 반영하지 못하고 있음을 지적하였다.

Olsson et al.(2020)은 콩고공화국의 경제 활동과 무역로 역할을 하는 콩고강을 따라 다양한 과세 당국이 징수하는 세금 수준과 그 효과를 분석하였다. 대부분의 과세가 법적 근거 없이 이루어지고 있고, 중복 운영되어 경제적 불균형과 경제 활동의 걸림돌이 되고 있음을 지적한다.

Rogers(1993)는 국제 하천 분쟁을 해결하기 위한 다양한 접근법을 제시하고 있으며, 협력의 중요성을 강조하고 있다. 하천의 과세 분쟁을 해결하기 위해서 외부 효과를 내재화하고 게임 이론을 통한 협력적 접근법을 적용하여, 국제법 원칙 준수가 필요함을 강조한다.

2. 선행연구와의 차별성

본 연구는 해양관할구역과 관련하여 과세권한 배분방안 도출을 목적으로 한다. 선행연구는 해양관할구역에 대한 논의가 발전하기 이전의 연구로 지방자치단체 과세구역인 해양관할구역에 관한 검토가 이루어지지 않았다. 따라서 이 연구는 해양관할구역 개념에 기초한 과세권한 배분 연구를 주제로 한다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다.

국외 선행연구의 경우 과세권한 분쟁과 관련한 법제도적 문제를 고찰하는 연구가 이루어지고 있으나, 상품무역협정 이행을 위한 국내 관세법 상의 문제를 중심으로 과세권한 분쟁사례에 관한 연구가 주를 이룬다. 또한 국제하천의 공동 이용 과정에 발생하는 과세 갈등 사례에 관한 연구가 일부 선행되었으나 국가의 과세권한을 주로 다루고 있어 지방정부 또는 지방자치단체에 관한 고려는 이루어지지 않았다.

한편 해양관할구역에 대한 과세방안 관련 선행연구가 이루어진 바 있으나 해상풍력 등 특정 산업이 연구대상에 포함됨을 고려할 때, 이 연구는 해양관할구역의 과세현황 전반을 검토하고 실태조사를 거쳐 제도적·과세기술적 현안을 검토한다는 점에서 선행연구와 차별성을 갖는다.

〈표 1-5〉 주요 선행연구 요약

구분	선행연구		본 연구
	요약	참고문헌	
연구 목표	<ul style="list-style-type: none"> 해양관할구역에 논의 이전의 연구로서 자치분권의 일환으로 사무이양 기준 및 원칙 정립을 목표로 함 	<ul style="list-style-type: none"> 심익섭(2010) 최환용(2010) 	<ul style="list-style-type: none"> 해양관할구역 논의 발전에 따른 개념에 기초하여 해양관할구역의 안정적 운영을 위한 제도적 공백 개선을 목적으로 함
연구 대상	<ul style="list-style-type: none"> 광의의 준조세에 해당하는 공유수면 점용·사용료 제도에 관한 연구로서 기본원칙과 산정방식을 제안함 	<ul style="list-style-type: none"> 최지연(2014) 장정인(2017) 	<ul style="list-style-type: none"> 해양관할구역 운영의 핵심요인인 과세권한을 연구대상으로 함
연구 범위	<ul style="list-style-type: none"> 해상풍력을 포함, 특정 산업을 대상으로 하는 과세방안을 연구내용으로 함 	<ul style="list-style-type: none"> 김보영(2020) 정종필(2015) Ondera et al.(2021) Salo·Syri(2014) Teszner(2023) 	<ul style="list-style-type: none"> 과세의 주체, 과세대상 및 방식 등 해양관할구역 전반에 대한 과세제도에 관하여 연구함
	<ul style="list-style-type: none"> 상품무역협정, 국제하천 이용 협정 등 국제법의 국내 이행 과정에서 발생하는 분쟁을 연구내용으로 함 	<ul style="list-style-type: none"> Gajewski(2021) Olsson et al(2020) Rogers(1993) 	<ul style="list-style-type: none"> 국제법의 국내 이행을 포함하며, 국내 법제도의 불비에 따른 문제점과 대응방안에 관하여 연구함
연구 방법	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 및 사례분석을 주요 방법론으로 하며 통계분석을 방법론을 원용한 연구가 일부 이루어짐 		<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구를 기초로 사례 분석 및 해석례 분석, 수요조사, 공간분석을 통해 결과 도출

자료: 저자 작성

02

해양관할구역 과세권한 이론 및 동향 분석

이 장에서는 지방자치단체의 해양관할구역 개념과 기능, 구성요소 등을 명확하게 파악하기 위해 관련 이론을 검토하고, 해양관할구역에 대한 지방자치단체의 과세권한에 관한 논의동향을 살펴보았다. 해양관할구역은 명확한 학문적 정의가 부재하고, 그 기능과 역할에 대한 체계적인 제도가 마련되지 않은 상황에서 관행적으로 인식·운영되고 있다. 따라서 해양관할구역을 구성하는 요소와 특징을 이해하고 해양관할구역에 대한 지방자치단체의 재정적 이해관계를 이해함으로써 해양관할구역 과세권한 배분의 필요성과 방향을 종합적으로 파악할 수 있을 것으로 기대한다.

제1절 해양관할구역 이론 및 동향

1. 해양관할구역의 개념 및 범위

1) 지방자치단체의 구역

지방자치단체는 「대한민국헌법」에 따라 고유의 자치권을 향유하는 헌법 기관으로서 자치권, 주민, 구역으로 구성된다. 지방자치단체의 구역은 지방자치단체가 주민의 복리를 위해 자치권을 행사할 수 있는 구역이라 할 수 있다. 우리나라 지방자치단체의 관할구역은 1949년 7월에 「지방자치법」이 제정되면서 최초로 설치되었다. 「지방자치법」 제정 당시에 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 한다고 법령으로 정함으로써³⁾ ‘종전’의 구역이 지방자치단체의 공간적 범위의 기준이 되었다.

이때에 종전은 법령 제정 당시까지 유지된 일제강점기의 지방 행정구역을 기준으로 구분한 것으로 당시 지적공부에 등록된 토지의 행정구역 구분에 따라 그 공간적 범위가 정해졌다. 당시 지적공부에 등록한 토지의 행정구역 구분은 1413년 조선 초기의 전국 8도, 1914년 일제 강점기 시대의 전국 토지조사사업 이후 구분한 220개 군을 기초로 한 것이다.⁴⁾

따라서 지적공부에 등록된 토지를 둘러싸고 지방자치단체 상호 간 관할 구역 분쟁이 발생하는 경우 지적공부상의 개재 사항에 기초하여 구역에 대한 관할권한의 귀속을 판단하고, 지적공부 상에 명백한 오류가 있거나 지적공부 기재 사항을 신뢰하기 어려운 특별한 사유가 있는 경우 역사적, 행정적 자료 등을 고려하여 구역에 대한 관할권한의 귀속을 판단할 수 있

3) 「지방자치법」 제5조제1항

4) 홍준현(1998) 생활권에 기초한 지방자치단체구역의 개편방안, p. 670.

다.5) 그러나 일제 강점기의 행정단위를 기초로 한 지방자치단체 구역은 주민의 생활권, 자연적 지형·형상, 사회적·경제적 현실과 부합하지 않는 한계를 내포한다.

2) 해양관할구역

지방자치단체 구역은 단체의 자치권 행사, 지역 주민이 향유하는 공공서비스와 혜택 제공 등 지방자치 실현을 위해 우선하여 정립되어야 하는 공간적 범위를 말한다. 이는 지방자치단체가 행사할 수 있는 자치권의 공간적 한계를 말하므로 법령으로 구체화함이 타당하다.

그러나 「지방자치법」에서 말하는 지방자치단체 구역이 해양을 포함하는지 또는 포함하는 경우에는 그 범위가 어떻게 이루어지는지는 계속해서 논란이 되었다. 2004년 당진군과 평택시간의 권한쟁의심판 결정에서 다수의견은 지방자치단체의 구역에는 해양이 포함된다고 밝혔으나, 반대의견을 제시한 재판관들은 「지방자치법」의 종전의 규정은 연혁적으로 지적관계법령에 따라 지적정리가 된 육지에 대한 구역설정을 말하며, 공유수면인 해양까지 상정한 것은 아니라는 의견을 제시했다.6) 헌법재판소, 대법원, 법제처 등 다수의견은 대한민국의 영토를 구성하는 육지와 하천, 호수, 수면과 영해, 상공 및 지하까지 지방자치단체의 구역에 포함된다는 입장이다.7)

그러나 토지의 현황을 정리한 지적공부와 같은 기초 행정자료가 부재하는 상황에서 지방자치단체 해양관할구역의 공간적 범위가 명시적으려 정비되었다고 보기 어렵다. 이에 1949년 「지방자치법」이 제정된 이후 해양관할구역에 대한 분쟁은 지속적으로 발생하고 있다.8)

5) 이춘희(2021), 지방자치단체 상호 간 해상경계선 획정에 관한 권한쟁의심판, 지자체 간 해상경계 설정 방안 연구 전문가 워크숍, 한국해양수산개발원, p. 11.

6) 헌법재판소, 당진군과 평택시간의 권한쟁의 (2004. 9. 23. 2000헌라2 전원재판부)

7) *Ibid.*

이에 해양관할구역 분쟁을 원천적으로 해소하기 위한 입법적·정책적 노력이 계속되고 있다. 2003년 해양수산부는 ‘해상경계설정방안 연구’에서 「지방자치단체간 해상경계획정에 관한 특별법」 법률안을 제시하였으며, 행정자치부는 2007년 지방자치단체 해상경계설정 연구보고서를 통해 「지방자치단체 해상경계 설정 등에 관한 법률(안)」을 제안했다.

입법적 노력을 살펴보면, 국회에서는 2015년 「지방자치단체의 해양 관할구역에 관한 법률안」을 발의하였으며, 2023년 1월에는 「해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할구역 설정에 관한 법률안」, 2023년 6월에는 「지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안」을 발의했다. 발의된 입법안의 해양관할구역 공간 범위를 살펴보면 공통적으로 지방자치단체의 해양관할구역 영해로 제시하고 있다. 현재까지 입법안은 해양관할구역의 공간적 범위를 영해까지로 규정함으로써 지방자치단체가 자치권한을 행사하고, 사무처리 권한의 기준으로 원용할 수 있는 장소적 한계를 제시했다는 점에서 의의가 있다.

우리나라 지방자치단체 해양관할구역은 지역주민의 어업활동의 공간적 범위로 인식됐다. 1966년 「수산업법시행령」(대통령령 제2526호) 개정에 따라 어업 유형별 조업구역 규정이 신설되면서 일부 지방자치단체의 해양관할구역의 지리적 범위가 조업구역 기준으로 규정되었다. 이후 조업구역 분쟁, 수산자원 관리 정책, 수산자원 현황 등을 고려해서 「수산업법」에 따른 조업구역은 점차로 변경되었으나, 지방자치단체 해양관할구역이 기준이 되는 일부 규정은 현재까지 유지되고 있다.

8) 국회 입법조사처 지자체간 해상경계의 설정과 관리를 위한 입법 및 정책 과제(2022.8.22.)에 따르면 1960년 이후 29건의 분쟁 발생

<표 2-1> 1966년 수산업법 시행령상 조업구역

구분	개정조문 및 내용
수산업법시행령 (대통령령 제2526호)	<개정내용> <ul style="list-style-type: none"> 제5장 어업조정 신설됨 제52조에서 대형기선저인망어업 · 중형기선저인망어업 · 기선권현망어업 · 잠수기어업 · 새우트롤어업과 대형 안강망어업의 조업구역, 허가의 정한수 및 어구 · 어선 또는 어획물에 관한 제한을 제정
	<개정조문> [대형기선저인망어업조업구역 및 어선에 관한 제한] <ul style="list-style-type: none"> 경상남도남해도이리산정에서 전라남도여천군남면작도고정을 바라보는 선과 북위 33도30분과의 교차점에서 정동으로 연장한 선의 이남 및 이북의 해역 - 50톤이상 120마력이상 [대형안강망어업의 조업구역 및 허가의 정한수] <ul style="list-style-type: none"> 서해구: 경상남도 하동군 남면 가인포갑부터 동면대도 서단을 거쳐 동도 남해군 고현면 덕산말에 이르는 선과 동군남면 이리 산정에서 전라남도 여천군 남면 작도고정을 바라보는 선 이서 의 해역 - 무제한 동해구: 경상남도 하동군 남면 가인포갑부터 동면대도서단을 거쳐 동도남해군 고현면 덕산말에 이르는 선과 동군남면 이리 산정에서 전라남도 여천군 남면 작도고정을 바라보는 선 이동 의 해역 - 100건이내에서 수산청장이 어업조정상의 필요에 의하여 매년 정한수를 정한다.

자료: 수산업법 시행령

이후 제정된 「공유수면 매립 및 관리에 관한 법률」, 「연안관리법」, 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」 등 해양수산 관련 법률에서 지방자치단체의 장에게 위임하는 사무를 살펴보면, 지방자치단체의 장이 위임사무처리 권한을 행사할 수 있는 공간적 범위를 영해외측한계를 최대 범위로 정하고 있다.

영해외측한계를 지방자치단체의 해양관할구역의 범위로 하는 국가의 대표적인 예로 중국을 들 수 있다. 반면에 미국, 호주와 같은 국가는 예외적인 경우를 제외하고 주정부의 관할구역을 3해리로 정하고 있다. 3해리가 시작되는 기준선은 간조 시 형성되는 저조선이다.⁹⁾ 미국, 호주는 주정부

9) 장학봉외(2003) 해상경계설정방안 연구, pp. 109-112.

상호 간 구역 경계 분쟁보다 연방정부와 주정부 상호 간의 관할구역 대립이 우선 발생했던 국가이다.

우리나라 「지방자치법」과 유사한 법령을 가지는 일본은 해양관할구역의 공간 범위를 법령으로 명시적으로 규정하지 않고 있다. 다만, 일본 지방자치단체는 해안선으로부터 3해리 내의 해구 체계에 기초하여 어업활동을 관리하고 있다.¹⁰⁾

〈표 2-2〉 주요국 해양관할구역 비교

구분	공간범위	지방 정부(자치단체) 권한
중국	영해	자원의 개발·이용, 관리
미국	3해리(일부 9해리)	해저토지 및 자원에 대한 관리·개발
호주	3해리	해저자원개발, 항만·연안시설 개발·이용
일본	3해리(어업법)	어업, 골재채취, 매립 등 (해구 기반)

자료: 장학봉 외, 2007, 지방자치단체 해상경계 설정, 행정안전부, p. 154.

2. 해양관할구역 구성요소 및 기능

1) 지리적 요소

(1) 구역 범위

해양관할구역은 지방자치단체의 자치적 행위와 관련해 기본적인 조건을 제공하는 지방행정구역을 의미한다. 지방자치단체의 해양자치, 해양행정을 체계적으로 실현하기 위해서는 자치권 행사 및 행정 서비스 제공의 장소적 범위를 명확히 하는 일이 우선이다.

10) 장학봉 외, 2007, 지방자치단체 해상경계설정, p. 11.

해양관할구역은 지방자치단체가 자치권한 및 사무처리 권한을 행사할 수 있는 장소로서 행정 서비스와 인프라를 제공하여 주민의 권리 보호와 편의 확보에 기여하고, 지역과 공동체의 발전을 위해 이용·관리해야 하는 장소임을 시사한다.

〈그림 2-1〉 지방자치단체 구역의 구성요소



자료: 금창호·권오철(2021), p. 10.

(2) 행정 단위

지방자치는 주민과 지역 공동체의 일상생활에 관련된 행정업무를 처리하고, 공동의 의사결정을 통해 지역사회의 발전을 도모하도록 하므로 지방자치단체는 소규모 기초지방자치단체를 기본으로 한다.¹¹⁾ 그러나 현대 사회에서는 주민 생활상의 편의 도모 이외에 광역 차원의 인프라 구축, 기초지방자치단체 간의 유기적 연계 등 광역적 행정 수요가 존재하므로 광역지방자치단체로 하여금 기초자치단체에 대한 지도, 지원 및 조정 등의 역할을 수행하도록 한다.¹²⁾

이와 같이 기초와 광역 지방자치단체는 각각 고유의 역할과 사무 범위를 가지며, 해양관할구역은 지방자치단체의 사무와 행정의 편의를 목적으로 하는 행정구역으로서 기능한다. 행정구역은 기능적 측면에서 일반목적구역과 특별목적구역으로 구분할 수 있다. 일반목적구역은 지방자치단체의 일

11) 금창호·권오철(2021) 지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구, pp. 9-10.

12) *Ibid.*, p. 10.

반적 사무를 처리하기 위한 구역이며, 특별목적구역은 교육, 소방 등 특수 행정사무를 처리하기 위해 설치한 구역을 말한다.¹³⁾

2) 기능적 요소

지방자치단체는 국가를 구성하는 일부이며, 국가와 지방자치단체의 사무 처리 권한의 배분은 국가의 헌법적, 정치적, 사회적 여건에 따라 달라진다.¹⁴⁾ 우리나라 지방자치단체의 사무는 국가사무와 구분되는 지방사무이다. 국가는 전국적으로 통일된 행정사무를 처리하고 주민의 생활과 복리에 관한 사무는 지방자치단체의 사무에 속한다. 국가는 단체가 수행할 수 없거나 또는 수행하기에 적합하지 않은 역할을 담당해야 한다는 보충성 원칙에 기초하는 것이다.¹⁵⁾ 지방사무는 구체적으로 자치사무, 기관위임사무, 단체위임사무로 구성된다.

「대한민국헌법」 제117조는 지방자치단체가 자기책임의 원칙에 따라 스스로 사무를 처리할 권한에 관해 규정하고 있다.¹⁶⁾ 지방자치단체가 자치사무를 처리할 권한은 헌법적 권리에 속한다. 지방자치단체의 자치사무는 주민 복리에 관한 사무, 재산의 관리에 관한 사무로서 「대한민국헌법」은 자치사무의 범위를 포괄적으로 규정하고 있다. 다시 말해, 법령에 따라 다른 기관의 사무에 속하지 않는 경우라면 지방자치단체가 관할구역 내 모든 복리에 관한 사무를 처리할 권한을 가지는 것으로 이해할 수 있다.¹⁷⁾ 주민 복리에 관한 사무가 새로이 발생하는 경우에도 지방자치단체가 자치사무로 처리할 수 있다고 판단할 수 있다.¹⁸⁾

13) *Ibid.*, p. 11.

14) 정창화·한부영(2005), p. 39.

15) *Ibid.*, p. 40.

16) 대한민국 헌법 제117조는 '지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다'고 규정하고 있다.

17) 방동희, 2016, 지방자치의 헌법적 보장과 자치권 제한의 한계, p. 114.

「대한민국헌법」은 동시에 자치권 행사의 범위를 법령으로 제한할 수 있음을 명시하고 있다.¹⁹⁾ 이는 자치사무의 적법성을 국가가 감독해야 함을 의미하며, 입법을 통해 지방자치단체 자치사무 처리권한의 범위를 확정함으로써 지방자치단체의 전권한성을 형성 또는 제한할 수 있다.²⁰⁾

해양수산 법령상 기초 지방자치단체의 고유한 사무는 대부분 어업면허의 발급등 수산 분야에 집중되어 있다.²¹⁾ 이외에 레저낚시, 방제 등 일부 사무가 광역 지방자치단체의 사무로 규정되어 있다. 자치사무는 지방자치단체 고유의 사무로서 소요 경비를 스스로 부담하는 것이 일반적이다.²²⁾

지방자치단체의 사무범위에는 자치사무 이외에 법령에 따라 국가 등으로부터 위임받아 처리하는 사무가 있다. 위임사무는 지방자치단체에 위임한 단체사무와 지방자치단체의 장에게 위임한 기관사무로 구분할 수 있다.

〈표 2-3〉 국가사무와 지방사무의 구분

구분	주요내용
국가사무	<ul style="list-style-type: none"> • 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 • 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무 • 농산물 · 임산물 · 축산물 · 수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 • 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도 · 일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 • 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 • 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 • 고도의 기술이 필요한 검사 · 시험 · 연구, 항공관리, 기상행

18) *Ibid.*, p. 115.

19) 대한민국헌법 제117조

20) 방동희(2016) p. 119.

21) *Ibid.* p. 226.

22) 최환용, 2010, 사무구분체계 개선을 위한 지방자치법 개정방안 연구, p. 20.

구분		주요내용
지방사무		정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무
	시·도	<ul style="list-style-type: none"> • 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 • 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 • 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 • 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무 • 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무 • 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무
	시·군·자치구	<ul style="list-style-type: none"> • 제1호에서 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사(다만, 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있음)
	사무범위	<ul style="list-style-type: none"> • 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정 • 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리 • 산하(傘下) 행정기관의 조직관리 • 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독 • 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육 • 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수 • 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리 • 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선 • 공유재산(公有財産) 관리 • 주민등록 관리 • 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성

자료: 지방자치법 제14조 및 제15조

3. 자연공물 관리권과의 관계

1) 자연공물

(1) 공물의 종류 및 개념

공물(公物, public property)이란 공적 목적으로 제공된 물건을 뜻한다.

표준국어대사전은 공물을 ‘국가 기관이나 공공 단체에 속한 물건’으로 정의하고 있고, 공물의 반대말은 개인 또는 사법인이 가진 물건이라는 사물(私物)이다. 정의로만 판단하면 공물을 소유권 중심으로 이해하기 쉬우나, 공물을 보다 정확히 이해하기 위해서는 기준을 소유가 아닌 기능, 즉, 공적인 목적이 있느냐로 보아야 한다.²³⁾

공물의 개념은 로마 시대부터 법에 반영되었다. 로마의 공물법은 특정인이 소유한 재산과 그렇지 않은 재산으로 나누었다. 나머지 재산은 공동재산(res communis), 국가 재산(res publica), 집단재산(res universitatis), 무주재산(res nullius)으로 나뉘었다. 공동재산에는 공기와 바다, 국가재산에는 하천, 도로, 항만이 포함되었다. 집단재산에는 도시의 극장과 경기장, 그리고 누구의 소유도 아닌 재산은 무주재산이라 일컬었다.²⁴⁾

프랑스의 19세기 국유재산법은 공물(domain public)은 모든 사람의 사용에 제공되어 누구의 소유로도 할 수 없는 것, 사물(domaine privé)은 이익을 얻을 수 있는 재산으로 구분하였다.²⁵⁾ 공물은 소유권이 없으며, 처분할 수 없으므로 자유로운 사용·수익·처분이 금지되었다.

(2) 자연공물 관리권

공물은 직접 행정목적에 제공된 물건(유체물)이다. 자연공물이란 자연 상태 그대로 공공목적에 공용될 수 있는 실체로 하천, 호소, 해변, 공유수면 등이 있다. 이외에 행정주체에 의해 가공되어 공공목적에 공용한 물건으로 도로, 공원, 운하 등은 인공공물에 속한다.

23) 황예슬(2022), p. 3.

24) 황예슬(2022), p. 9.

25) 황예슬(2022), p. 11.

자연공물은 자연상태로 공물이 성립된다. 대법원 1967.4.25. 선고 67다 131 판결은 다음과 같이 공유수면을 공물로 규정하였다.

공유수면은 공공용에 속하는 자연공물로서 그 자체가 직접 공공의 용에 공하게 되는 것이므로 재산적, 경제적 가치에 의하여 간접적으로 행정목적에 공하는 행정주체의 재산권의 대상인 지정재산(잡종재산)과는 그 성질이 다르다 할 것인즉, 그 공공용에 공하는 용도를 폐지하여 국유 잡종재산으로 편입을 하지 않는 이상, 이를 처분할 수 없다 할 것이며, ... (후략)

자연상태 공물이 영구·확정적으로 멸실한다면 공물로서의 성질을 소멸하게 되지만, 그렇게 되지 않는 이상 공물로서의 성질이 상실되지 않으므로 시효취득의 대상이 되지 않는다. 대법원 1994.8.12. 선고 94다12593 판결은 자연공물 시효취득의 대상이 되기 위한 요건을 규정하였다.

자연의 상태 그대로 공공용에 제공될 수 있는 실체를 갖추고 있는 이른바 자연공물은 자연력 등에 의한 현상변경으로 공공용에 제공될 수 없게 되고, 그 회복이 사회통념상 불가능하게 되지 아니한 이상, 공물로서의 성질이 상실되지 않고, 따라서 시효취득의 대상이 되지 아니하는 것인바, ... (후략)

자연공물은 자연상태에서 또는 공용개시가 있을 때부터 누구나 허가 없이 자유롭게 사용할 수 있다. 해면, 하천에서의 수영이 예이다. 이러한 자유사용은 법규에 특별한 규정이 없는 한 사회통념과 관습에 의해 규정되고, 공공의 질서를 위해 법규가 정하는 바에 따라 자유사용이 제한될 수 있다. 일반적으로 자유사용은 사용료를 징수하지 않으나 예외적으로 징수하는 경우도 있다(문화재 관람료 등).

특별하게 허가받아 자연공물을 사용하는 경우가 있는데, 이를 특허사용이라 한다. 공유수면의 점용, 하천구역 안에서 토지 점용, 유수 이용 등이

있다. 특허사용에는 조건·기한이 붙을 수 있고, 사용료를 부과할 수 있다. 공유수면 점·사용하기 위해서는 이용자는 허가를 받아야하며, 점·사용료를 내야한다. 공물사용권은 물권이 아니나 어업권, 광업권 등 일부 권리에 대해서는 물권(物權)으로서의 효력을 특별히 인정하고 있다. 이 경우 공물인 면서 사법상의 재산권과 같은 성질을 가지기 때문에 민법 등 기타 사법의 적용을 받는다.

공물사용권을 허가하고 관리하는 행정청은 공물마다 지정되어 있다. 공유수면은 공유수면관리청, 하천은 하천관리청, 항만은 항만관리청, 도로는 도로관리청이다. 관리청의 범위는 개별법에서 규정하고 있으며 관련 부처 장관과 행정구역의 장을 포함한다.

〈표 2-4〉 공물의 행정관리청

공물	행정관리청	근거
공유수면	<ul style="list-style-type: none"> 공유수면관리청: 해양수산부장관, 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 · 특별자치도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장 	공유수면법 제6조제1항
하천	<ul style="list-style-type: none"> 하천관리청: 하천에 관한 계획의 수립과 하천의 지정 · 사용 및 보전 등을 하는 환경부장관, 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 · 특별자치도지사 	하천법 제2조제4항
항만	<ul style="list-style-type: none"> 항만관리청: 항만의 개발 및 관리에 관한 행정업무를 수행하는 행정관청으로 다음으로 구분 국가관리무역항 및 국가관리연안항: 해양수산부장관 지방관리무역항 및 지방관리연안항: 특별시장 · 광역시장 · 도지사 또는 특별자치도지사 	항만법 제2조제6항
도로	<ul style="list-style-type: none"> 도로관리청: 도로에 관한 계획, 건설, 관리의 주체가 되는 기관으로서 도로에 구분에 따라 규정. 국토교통부장관, 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 · 특별자치도지사 · 시장 · 군수 또는 자치구의 구청장 	도로법 제2조제5항

자료: 근거 법령을 바탕으로 저자 재구성

해양수산부장관은 공유수면관리청과 항만관리청의 역할을 지방해양수산청에, 국토교통부장관은 하천관리청과 도로관리청의 역할을 지방국토관리청에 위임하였다.

행정법의 관점에서 행정주체가 행정목적 달성을 위해 공물을 유지하는 모든 작용을 공물의 관리라고 하며, 그에 관한 권능을 공물관리권이라 한다. 공물관리권은 공물의 소유권이 아니라 관리주체가 행하는 일종의 공법상 물권적으로 지배하는 권능이다. 관리주체인 공물관리청은 법으로 지정하고, 공물에는 행위제한이 가해진다. 관리 목적의 특징은 재산적 관리가 아니라 공적목적 달성을 위한 위임이다.

2) 국유재산

(1) 국유재산 개념 및 현황

국유재산(國有財産, State property)이란 국가 소유의 재산이며 국유재산법에 의해 관리되고 있다. 국유재산의 범위는 국유재산법 제5조에서 정의하고 있으며, ① 부동산과 그 종물(從物), ② 선박, 부표(浮標), 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그들의 종물, ③ 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 대통령령으로 정하는 것, ④ 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리, ⑤ 증권, ⑥ 지식재산 등이 포함된다. 이중 첫 번째 분류에 대해서 자세히 살펴보겠다.²⁶⁾

국가가 소유한 부동산은 국유재산법이 적용된다. 부동산이란 토지와 그 정착물을 뜻한다.²⁷⁾ 토지란 지반이 부여된 지표면을 뜻한다. 토지의 흙과 돌은 토지소유권에 따르지만, 광물은 매장된 토지의 소유주와 관계없이 특허의 대상이 되어 토지소유권에 귀속되지 않고 국유화된다. 토지의 정착물

26) 국유재산법(법률 제19990호, 2024.7.10.)

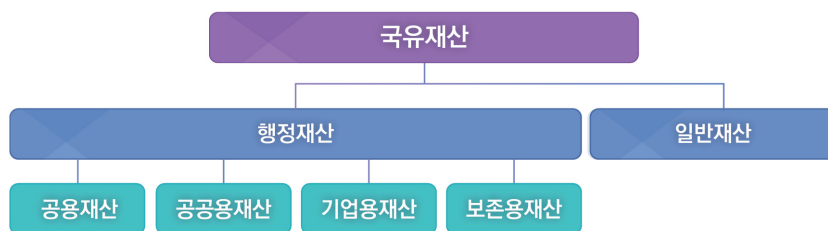
27) 민법 제99조 제1항

이란 토지에 고정되어 쉽게 이동할 수 없는 물건을 뜻한다. 정착물은 토지와 소유권 관계에 따라 두가지로 나뉘는데, 토지와 독립적으로 소유권이 별개로 존재하는 건물, 농작물과 토지에 소유권이 흡수되는 교량, 담장 등이 있다. 고정되어 있지 않은 컨테이너박스, 천막구조물, 가건물 등은 정착물로 보지 않는다.

도로, 하천, 항만 등 공물의 경우 국유재산과 공물의 성격을 동시에 지니며 국유재산법과 공물법이 동시에 적용된다. 다만 두 법률의 공법적 규율이 중복될 때는 공물법의 규정이 우선하여 적용된다는 특징이 있다.

국유재산은 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분할 수 있으며, 행정재산은 네가지로 나뉜다.²⁸⁾ 첫 번째 공용재산은 국가가 직접 사무용 또는 주거용으로 사용하는 재산, 두 번째 공공용재산은 국가가 직접 공공용으로 사용하는 재산, 세 번째 기업용재산은 정부기업이 직접 사무용 또는 주거용으로 사용하는 재산, 네 번째 보존용재산은 국가가 보존하는 재산이다. 일반재산은 행정재산 외 모든 국유재산을 뜻한다.

〈그림 2-2〉 국유재산의 구분과 종류



자료: 국유재산법 제6조를 바탕으로 저자 작성

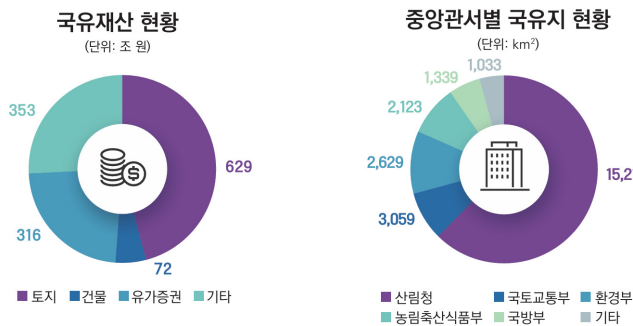
국유재산총액은 2022년 기준 1,369조 원으로, 토지 629조 원(45.9%), 건물 72조 원(5.3%), 유가증권 316조 원(23.0%), 기타 353조 원(25.8%)

28) 국유재산법 제6조

으로 나뉜다.²⁹⁾

국유지 총면적은 25,401km²이며, 이 중 행정재산의 면적이 24,617km² (97%)로 대부분을 차지한다.³⁰⁾ 가장 많은 국유지를 소유하고 있는 중앙관서는 산림청으로 15,218km²(59.9%)이며, 국토교통부 3,059km²(12.0%), 환경부 2,629km²(10.3%), 농림축산식품부 2,123km²(8.4%), 국방부 1,339km²(5.3%), 기타 1,033km²(4.1%) 순이다. 지목별 순위는 임야 16,710km²(65.8%), 하천 2,640km²(10.4%), 도로 1,908km²(7.5%), 구거 1,548km²(6.1%)이며 이하 기타, 잡종지, 전, 답, 대, 과수원 순이다.³¹⁾

〈그림 2-3〉 국유재산과 국유지 현황



자료: 열린재정 재정정보공개시스템(검색일: 2024.4.25.)

(2) 국유재산의 공법적 규율과 공물과의 관계³²⁾

국유재산은 크게 공공재, 비축자원, 공공정책지원, 재정수입으로서 기능을 가진다. 국유지는 도로, 하천, 항만, 공원 등 공공시설 및 사회기반시설의 부지로 사용되고 있다. 국유림과 댐도 공공재의 일종이다.

29) 열린재정 재정정보공개시스템(검색일: 2024.4.25.)

30) *Ibid.*

31) *Ibid.*

32) 강호철(2023), pp. 18-21.의 내용에 기반하여 작성

공익사업에 필요한 토지는 비축자원으로서의 역할을 한다. 만약 사유지라면 토지를 확보하기 위해 많은 예산이 필요하기 때문이다. 「국유재산법」은 비축을 위해 국유재산의 취득과 처분이 균형을 이루며, 수입의 일부를 부동산 취득에 사용하도록 하고 있다.

공공정책 집행에 필요한 토지와 건물 같은 생산수단을 국유재산으로 제공하면 별도의 재원 마련 없이 정책을 집행할 수 있다. 지방자치단체나 공공단체가 사용 목적에 맞게 국유재산을 사용하는 경우 사용료를 면제할 수 있고, 코로나와 같이 재난 상황에서 경제가 악화될 때 국유재산의 사용료를 감경하여 경제완화정책을 펼 수 있다.³³⁾

마지막으로 국유재산은 재정수입원의 기능을 한다. 국유재산 관리·처분 과정에서 발생하는 대부료, 매각대금 등은 중요한 세외수입으로 국가재정에 기여하고 있다.

앞서 살펴본 기능 중 공공재적 기능을 제외하고는 공물 기능과 국유재산의 기능은 다르다. 국유재산 중 공공용재산은 대부분 공물이며 공물법이 우선 적용되지만 그 외에 국유재산과 공물은 기능과 목적이 다르기 때문에 별개로 보아야 하며, 각각의 공법적 규율이 적용된다.

(3) 국유재산과 공유수면과의 관계³⁴⁾

앞서 하천, 도로, 항만과 같이 공물이면서 국유재산인 경우 국유재산법과 공물법의 규율이 중복되면 공물법이 우선한다고 서술하였다. 그렇다면 또 다른 공물인 공유수면(이 중 바다)의 경우는 어떻게 되는지 살펴보겠다.

33) 경향신문(보도일자: 2022.1.4.) 검색일: 2024.4.25.)

34) 강호철 부원장 자문(2024.4.4.)에 기반하여 작성

바다인 공유수면(이하 ‘공유수면’)은 오로지 국가 소유의 재산으로만 가능하고 사적으로 소유할 수 없다. 이와는 달리 하천이나 도로의 경우 ‘하천구역’, ‘도로구역’이라 하여 인근 토지를 지정하는데, 그 구역은 국유, 공유 또는 사유가 가능하다. 그렇다면 공유수면은 국유재산 중 해양수산부 소관의 행정재산, 그 중 공공용 재산으로 볼 수 있다. 그러나 공유수면은 국유재산의 범주(국유재산법 제5조제1항 각 호)에 포함된다고 보기 어렵다. 공유수면과 가장 비슷한 범주는 부동산이나, 부동산은 토지에서만 성립되고, 공유수면을 토지라 할 수는 없다.³⁵⁾ 따라서 공유수면은 국유재산의 범주에 속하지 않는다. 이는 중앙관서별 국유지 현황 그림에서도 확인할 수 있다. 임야를 관리하는 산림청, 도로를 관리하는 국토교통부의 국유지 면적은 넓으나, 해양수산부는 목록에 없다.

공유수면은 국유재산법의 적용을 받지 않지만, 공물이기 때문에 공물법인 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(이하 공유수면법)」에 적용되고, 공물관리청이 절대적 권한을 가지고 점용료를 징수 및 관리를 하게 된다. 공물관리청은 해양수산부장관과 지방해양수산청, 지방자치단체이다.

공유수면은 국유재산이 아니지만, 국가가 공유수면에 시설물을 지으면 국유재산으로 볼 수 있는지에 대해 살펴보겠다. 육지의 경우 토지 위에 부착되지 않은 컨테이너 등은 동산, 즉, 토지와 별개로 보지만, 담장과 같이 토지와 연결되어 있다고 판단하면 토지 소유권에 흡수된다. 공유수면에 설치한 시설물이 독자적인 등기등록이 있는 소유권이 없다면 공유수면이 흡수한 것으로 간주하여 국유재산으로 볼 수 있다. 그러나 영구시설물이 아니라면 설치한 사람의 소유이기 때문에 국유재산으로 볼 수 없다.

35) 강호철(2023), pp. 4-5.

제2절 해양관할구역 과세권한 논의동향

1) 지방자치단체 재정의 확보

지방자치단체의 해양관할구역 분쟁은 지방자치단체의 세입과 세외 수입과 밀접하게 관련한다. 매립지 관련 해양관할구역 분쟁은 지방세 과세처분 권한의 문제로 지방자치단체 세입과 직접 연관된다. 이외에 공유수면 점용·사용 처분을 둘러싼 해양관할구역 분쟁은 세외 수입인 공유수면 점용·사용료 부과처분이 계쟁원인이다.

2000년부터 현재까지 헌법재판소에서 다룬 매립지 관련 해양관할구역 분쟁은 총 10건이다.³⁶⁾ 2000년대 초기 해양관할구역 분쟁은 모두 매립지와 관련하였으며, 이 중 광양시 등과 순천시 등 간의 권한쟁의심판 청구는 순천시의 재산세, 종합토지세, 사업소세 등 지방세 과세처분이 분쟁의 직접적인 원인이 되었다.³⁷⁾ 이외에 매립지 관련 해양관할구역 분쟁에서도 지방자치단체의 행정권한 침해 가능성이 권한쟁의심판 청구 원인이었으며, 헌법재판소는 지방세 부과권은 지방자치단체의 대표적인 권한으로서 침해가 예상됨을 근거로 권한쟁의심판 청구 타당성을 인정했다.

현재까지 헌법재판소 권한쟁의심판 중 7건은 공유수면을 계쟁대상으로 한다. 이 중 3건은 조업 또는 양식·마을어업 어장에 관한 분쟁이었으며, 나머지 4건은 골재채취단지 지정, 해상풍력 관련 시설 설치 등을 목적으로 하는 공유수면 점용·사용이 분쟁의 원인이다. 웅진군과 태안군의 권한쟁의심판 사례를 살펴보면, 골재채취단지에 대한 태안군수의 공유수면 점용료·사용료 부과 처분이 분쟁의 원인이 되었으며, 웅진군수가 태안군수의 처분

36) 이춘희(2021), pp. 8-9.

37) 헌법재판소, 광양시등과 순천시등간의 권한쟁의(2006. 8. 31. 2003헌라1 전원재판부)

의 즉각 정지를 요청하였으나 태안군수가 불응함에 따라 권한쟁의심판이 시작되었다.³⁸⁾

해양관할구역에 대한 헌법재판소 권한쟁의심판 청구 사례들을 살펴보면, 기초지방자치단체의 세입과 세외 수입에 주요한 사안을 계쟁대상으로 한다. 재정적 권리와 책임이 지방자치단체의 중요 이해관계임을 확인할 수 있다.

2) 해양 이용·개발 수요의 통제 및 규제

우리 정부는 2022년 10월 4일 ‘해양공간 이용질서 개선 방안’을 발표했다. 과거에는 해양 이용·개발이 항만·물류, 수산 등 산업을 중심으로 이루어졌으나 최근에는 관광·레저, 에너지 개발 등 수요가 확대되면서 해양 이용·개발을 둘러싼 사회적인 갈등이 증가하고 있음을 인식하고 해양공간 이용 질서의 재정립이 필요하다고 밝혔다.

‘해양공간 이용질서 개선 방안’은 안전하고 질서 있는 해양공간 이용을 목표로 하는 정책방안으로 5대 추진과제를 구성하였다. 정책 추진분야는 ‘해양공간 관리, 해양관할구역, 해양공간 경제, 재난, 해양환경 보전’이다. 이 중 해양공간 관리, 해양환경 보전과 관련한 추진과제는 해양 이용·개발 수요를 조정하고 규제하는 목적을 강조하고 있다.

‘해양공간 관리’를 위한 ‘해역 특성에 맞는 공간 관리체계 확립’ 추진과제는 2019년 4월 18일 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」 제정에 따라 도입한 해양공간계획 제도에 대한 개선방안을 포함한다.

38) 태안군수는 공유수면 점용료·사용료 3,172,386천원(1차), 985,302(2차) 부과처분을 하였으며, 이네 청구인은 점용료·사용료 부과·징수행위의 즉각 정지를 요청하면서 분쟁이 발생함. 헌법재판소, 웅진군과 태안군 등 간의 권한쟁의(2009. 7. 30. 2005헌라2 전원재판부) 참조.

해양공간계획 제도는 해양 이용·개발 현황과 수요를 통합적으로 관리하기 위한 목적으로 도입된 제도로서 해양용도구역의 지정·관리를 통합관리 주요 수단으로 한다. 해양용도구역은 해양공간의 이용·개발 및 보전 활동을 합리적으로 배분·관리하기 위한 구역기반 관리수단으로 해양공간 이용의 적합성을 판단하는 기준으로 기능한다.³⁹⁾ 그러나 해양용도구역의 지정으로 해양 이용·개발 갈등을 조정하는데 한계가 존재함을 인식한 우리 정부는 해양용도구역의 등급화·세분화를 통해 해양용도구역에 부합하는 행위를 유도하기 위한 관리수단을 강화해 나갈 계획임을 밝혔다.⁴⁰⁾

‘해양환경 보전’을 위한 ‘지속가능한 해양을 위한 보전적 노력 강화’ 추진과제는 무단·불법적 공유수면 점용·사용을 예방하기 위해 제도적 미비점을 개선하는 일을 주요 목적으로 한다.⁴¹⁾

현행 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」은 공유수면의 점용·사용 절차와 의무, 공유수면 매립 추진절차 등을 규정하고 있으나, 공유수면의 불법적 이용을 모니터링·점검할 수 있는 제도적 장치는 미흡하다. 공유수면의 점용·사용은 공유재인 해양공간을 일시적으로 사용하는 행위로서 공유수면의 원상회복을 전제로 한다.⁴²⁾ 그러나 공유수면을 불법적으로 점용·사용하고, 공유수면의 원상회복 의무 면제가 빈번히 이루어지면서 공유수면 관리 제도의 취지가 무색한 실정이다. 이에 우리 정부는 공유수면 점용·사용 이후 ‘원상회복’ 원칙을 확립하기 위해 해양공간 전반의 무단·불법사용 실태를 파악하고 원상회복 명령 등 필요한 조치를 이행하여 해양공간의 공정한 이용 체계를 확립하고자 하였다.⁴³⁾

39) 해양공간계획법 제2조제5호 및 같은 법 시행령 제15조제1항

40) 해양수산부 보도자료, 공정하고 합리적인 바다를 위한 이용질서 확립, 보도일자:2022.10.5

41) Ibid.

42) 공유수면법 제21조제1항

43) 해양수산부 보도자료, 공정하고 합리적인 바다를 위한 이용질서 확립, 보도일자:2022.10.5

3) 해양수산 사무와 권한의 지방이양

2021년 「지방일괄이양법」 시행에 따라 중앙정부의 권한과 사무의 일부를 지방자치단체로 대폭 이양하는 조치가 이루어졌다. 지방자치단체의 권한과 책임을 확대하고, 재정 자율성을 강화하기 위함이다. 2021년 「지방일괄이양법」 시행에 따라 해양수산부는 2024년부터 지방관리 무역항과 지방관리 연안항에서 발생하는 항만시설사용료를 지방자치단체로 이관하였다.⁴⁴⁾ 이로써 지방자치단체는 지역의 특성과 여건을 고려하여 항만예산을 편성하고 자체적인 항만 정책을 추진할 수 있는 기반을 마련했다.

이후 우리 정부는 2023년 중앙권한 지방이양 67개 과제⁴⁵⁾를 선정하고 행정안전부를 중심으로 지방이양 과제를 추진하고 있다. 지방이양 과제 중 지방관리 항만의 배후단지 개발 및 관리, 마리나 항만 관리 규정 수리·변경 요청에 관한 정부의 권한 이양이 해양수산 분야의 주요 과제이다. 항만시설사용료, 항만 배후단지 개발 및 관리, 마리나 항만 관리 규정에 관한 중앙정부의 권한 이양은 지방자치단체의 독자적인 재정 운용을 직·간접적으로 지원하는 지방분권 정책이다.

지방분권 및 권한이양 수요가 확대됨에 따라 특별법 제정을 통해 자치사무의 범위를 확대하기 위한 논의가 진행 중이다. 대표적으로 특별자치도 설치를 위한 특별법을 제정하여 지방자치단체의 자치권을 대폭 강화하는 일을 들 수 있다. 2003년 2월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정되면서 우리나라 최초의 특별자치도가 출범하였으며, 이후 지방분권 논의가 본격화되면서 2010년 12월 27일 세종특별자치시, 2023년 6월 11일에 강원특별자치도가 2024년 1월 24일 전북특별자치도가 새로이 설치되었다.

44) 해양수산부 보도자료, 지방관리항만 사용료 지자체에 이양, 지방항만 자치 시대 열린다(보도일자: 2023. 9. 11.)

45) '23.2.10. 중앙지방협력회의에 보고된 57개 과제와 '22.12월 국무조정실 주관 규제 권한 지방이양 TF에서 확정된 10개 과제 등

제3절 시사점

1. 해양관할구역의 복합적 기능과 제도 정비 필요성

지방자치단체의 해양관할구역은 복합적인 성격을 가지는 장소이다. 해양관할구역은 지방자치단체가 자치권한을 행사할 수 있는 공간이자 행정단위로서 기능한다. 동일한 장소적 범위에 기초하여 지방자치를 실현함과 동시에 법률에 따라 지방자치단체 장에게 일임한 지방행정이 이루어지는 공간이다. 다시말해, 지방자치단체 자치권한, 지방자치단체 장에게 위임한 사무에 관해 규정하는 현행의 법률이 해양관할구역에도 동일하게 적용되는 것이다.

한편, 지방자치단체 구역이자 행정단위인 해양관할구역은 국유재산인 자연공물로서 공물 관리체계에 따라 통제·관리된다. 1962년 1월 20일 「공유수면매립법」이 제정되면서 중앙정부가 자연공물인 공유수면의 이용을 규제하고 관리하도록 하는 체계가 도입되었다. 이후 지방자치단체의 기능이 확대되며 중앙정부에 일임한 공물 관리청의 역할 중 일부를 지방자치단체의 장에게 위임하고 해양관할구역이 공물 관리청의 업무 범위로 기능하게 되었다.

다시말해, 지방자치단체의 해양관할구역은 자치권 행사 공간, 행정단위, 그리고 공물 관리청의 관리대상이라는 다층적 성격을 가진다. 따라서, 해양관할구역 관리와 이용에 있어 지방자치단체의 자율성, 중앙정부의 통제, 공물로서의 공익성 사이에 균형을 유지하는 일이 중요한 과제이다. 앞으로 해양 환경의 보전, 지속가능한 개발, 지방분권의 강화 추세를 고려할 때, 해양관할구역에 관한 법적, 행정적 체계는 더욱 정교한 발전이 필요하다.

2. 해양관할구역의 공적 가치의 유지·보존

해양관할구역은 자치권한을 행사하고 독립적 의사결정을 통해 이용·관리할 수 있는 지방자치단체의 자산임과 해양공간의 이용이 국민 전체의 이익에 기여해야 하는 공유재로서 특성을 가진다. 1962년부터 국가 소유의 공적 자산으로 이용·관리하고 있는 공유수면은 해양관할구역을 구성요소로 하여 공공의 이익을 위해 이용·관리해야 하며, 국민의 공동 이용을 전제로 하는 특수한 법적 지위를 가진다.

공유수면은 공적 소유, 공적 목적의 이용·관리를 조건으로 하므로 공물 관리청인 국가 또는 지방자치단체는 공유수면의 이용을 통제할 수 있는 권한과 함께 공물의 유지·보수할 책임을 진다. 이는 해양관할구역에 대한 지방자치단체의 자치 권한 행사가 공공 이용과 공익을 저해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 하며, 공물 관리청의 권한 및 역할과 균형을 고려해야 함을 시사한다.

이처럼 해양관할구역은 지역주민과 지방자치단체, 국가와 국민 공동의 자산으로서 기능한다. 지방분권, 지방의 재정력 강화 등과 같은 지역 수요가 확대됨에 따라 해양관할구역에 대한 지역의 이해관계도 더욱 심화될 것으로 예상되나 지역의 수요는 공유재로서 해양자산의 보전과 관리 수요와 함께 고려해야 한다.

03

해양관할구역 과세 여건 분석

앞서 해양관할구역에 대한 과세 수요가 확대되는 추세임을 살펴보았다. 3장에서는 해양관할구역에 대한 국가와 지방자치단체의 과세 실태를 살펴보고 현행 우리나라의 과세 제도가 해양관할구역에 어떻게 적용되고 있는지를 검토하고, 해양공간의 이용·개발 현황을 검토하여 과세 제도 적용 상의 문제점을 도출하였다.

제1절 해양관할구역 과세 현황 및 현안

1. 해양자원 과세 현황

1) 광업권·어업권 등 취득세

광업권이란 「민법」상 물권에 해당하는 권리로서 광물을 탐사하거나 채굴할 수 있는 탐사권과 채굴권을 말한다.⁴⁶⁾ 특정 지역에서 광물 자원을 탐사할 수 있는 권리와 탐사를 통해 확인된 광물 자원을 실제로 채굴할 수

46) 광업법 제6조제12호, 같은 법 제9조의2

있는 권리를 재산적 가치 가지는 물건으로 인정하여 취득세, 등록면허세 등 지방세를 부과하는 것이다.

재산적 가치를 가지는 물건으로 인정되어 취득세 부과대상에 포함하는 권리로 광업권 외에 어업권 및 양식업권 등이 있다. 어업권과 양식업권은 「수산업법」 및 「내수면어업법」에 따른 권리를 말한다. 해양의 광물자원, 수산자원을 이용할 권리 자체가 재산으로서 가치를 가짐을 의미한다.

광업권, 어업권·양식업권을 취득한 자는 취득세를 납세할 의무를 부담하며, 취득세는 사실상 권리 취득가격의 2.0%를 세율로 부과된다.⁴⁷⁾ 취득세 납세지는 광구 또는 어장의 소재지로 한다.⁴⁸⁾

현재 우리나라 연안에는 총 56개의 광업권이 설정되어 있다.⁴⁹⁾ 울산시 연안에 각 10개로 광업권 설정구역이 가장 많은 것으로 나타난다. 광업권이 설정된 광구의 소재지는 모두 지방자치단체 육상 행정구역을 기초로 등록되어 있다.

〈표 3-1〉 광업권 지정 현황

구분	지적명	지적호수	등록번호	면적(ha)	소재지	광종
부산	가덕	098	04662	185	부산시 강서구	고령토, 납석
	부산	081	100485	232	부산시 수영구	금광, 은광, 동광, 연광, 아연광
경기	아산	064	079445	137	경기 평택시 포승읍·현덕면	고령토
	대부도	077	079568	34	경기 안산시 단원구	규석
	대부도	068	201139	42	경기 안산시	규석
	아산	116	078145	102	충남 당진시 신평면	고령토
	장고항	128	201073	68	충남 당진시 석문면	규석
인천	대연평도	024	100334	255	인천시 옹진군	티탄철광

47) 행정안전부, 2023, 2023 지방세 통계연감, p.15.

48) 지방세법 제8조제1항제7호 및 제8호

49) 시도 해양공간관리계획의 광업권 현황을 종합하여 제시함.

구분	지적명	지적호수	등록번호	면적(ha)	소재지	광종
	선갑도	133	100219	68	인천시 옹진군	고령토
	온수리	014	079983	136	인천시 강화군	장석
	온수리	064	079561	136	인천시 강화군	장석
	온수리	074	079563	136	인천시 강화군	장석
	온수리	073	079562	68	인천시 강화군	장석
	온수리	117	078287	55	인천시 옹진군	규석
	강화	129	075868	68	인천시 강화군	규석
	강화	119	100400	63	인천시 강화군	규석
경남	거제	082	100381	272	경남 거제시 하청면	금광, 은광, 동광, 연광, 아연광
	거제	083	100382	206	경남 거제시 하청면	금광, 은광, 동광, 연광, 아연광
	부산	041	100485	268	경남 통영시 산양읍	보크사이트
	총무	085	100370	61	경남 통영시 도산면	고령토
	진해	015	062483	268	경남 진해	고령토, 납석
	총무	115	079531	276	경남 고성군 삼산면	금, 은
	총무	125	079532	267	경남 고성군 삼산면	금, 은, 동
	진동	025	079529	281	경남 창원시 마산합포구 진전면	금, 은, 동, 아연
	가덕	125	074748	100	경남 진해	고령토
	진해	094	200527	70	경남 창원시 마산합포구 구산면	고령토
강원	강릉			577	강원 강릉시	규석, 고령토, 규사
	동해			234	강원 동해시	고령토
	삼척			1,114	강원 삼척시	규사, 규석, 석회석, 장석
	양양			119	강원 양양군	규사
울산	방어진	105	077124	87	울산시 울주군 온산읍	고령토
	방어진	106	077125	70	울산시 울주군 온산읍	고령토
	방어진	116	077126	70	울산시 울주군 온산읍, 울산시 울주군 온양읍	고령토

구분	지적명	지적호수	등록번호	면적(ha)	소재지	광종
	울산	102	079432	265	울산광역시 북구	철광
	울산	103	079433	61	울산광역시 북구	철광
	방어진	098	100217	70	울산시 울주군 서생면	고령토
	방어진	098	100745	70	울산시 울주군 서생면	고령토
	울산	042	067018	140	울산시 북구	고령토
	울산	143	071584	139	울산시 울주군 범서면	고령토
	울산	144	071760	56	울산시 울주군 범서면	고령토
전남	무안군			3,064	해제면, 망운면, 운남면, 손불면, 염산면, 지도읍	고령토, 규사, 금광, 은광
	신안군			3,950	안좌면, 압해면, 화원면, 임자면, 지도읍	규사, 고령토, 납석
	영광군			1,588	낙월면, 임자면, 염산면	규석, 규사
	완도군			1,898	노화면	납석, 고령토
	진도군			1,936	조도면, 지산면	금광, 은광, 규사
	함평군			860	손불면, 현경면	규사
	해남군			2,007	문내면, 화산면, 화원면, 황산면	고령토, 아연광, 납석, 금광, 은광
전북	법성포	11	66394	262	고창군 해리면	고령토
	위도	10	67372	70	고창군 해리면	고령토
	위도	20	67373	66	고창군 해리면	규석, 고령토
	함열	150	78924	30	군산시 성산면	규석
	장자도	21	75085	139	군산시 옥도면	고령토
	하왕등도	72	78940	279	부안군 위도면	철광
	하왕등도	81	78941	274	부안군 위도면	철광
	하왕등도	82	78942	279	부안군 위도면	철광
	출포	105	100176	139	부안군 진서면	고령토

자료: 11개 연안 시·도 제1차 해양공간관리계획 내용에서 발췌하여 정리

취득세 세입에서 광업권이 차지하는 비중은 낮으며, 취득세 징수 건수도 제한적이다. 2023년 지방세통계연감 기준으로 광업권 취득에 따른 취득세 징수 건수는 총 43건이며, 이 중 신고납부를 통해 징수한 건수가 27건, 보통징수를 통한 과세 사례가 16건으로 총 세액은 274,464천원이다.⁵⁰⁾ 어

업권의에 대한 징수 건수는 총 672건이며, 총 세액은 937,018천원이다. 징수 건수는 경남이 397건, 전남이 148건 순으로 많은 것으로 나타난다.

2) 광업권·어업권 등 등록면허세

광업권, 어업권 및 양식업권 등 물권의 취득에 따른 권리의 설정 또는 변경, 소멸 등에 관한 사항을 공부에 등기·등록하는 행위는 권리 보호를 위한 법률행위로서 취득 등의 사실을 공부에 등기·등록을 하고자 하는 자는 등록면허세를 납부해야한다.⁵¹⁾ 광업권과 어업권 등에 대한 등록면허세의 납부는 광구 소재지, 어장소재지이다.⁵²⁾

2023년 지방세통계연감 기준으로 광업권 등록면허세 징수 건수는 총 749건이며 총 세액은 74,595천원이다.⁵³⁾ 광업권 등록면허세 징수 건수가 가장 많은 지방자치단체는 강원도이며 총 건수는 204건이며, 충청북도가 154건으로 다음 순이다.⁵⁴⁾ 어업권 등록에 따른 등록면허세 징수 건수는 총 1,936건이며, 총 세액은 27,589천원이다. 등록면허세 징수 1,936건 중 1,199건이 경상남도에서 징수한 것으로 징수 건수의 대다수를 차지한다.⁵⁵⁾

2. 도관시설 등 해양시설 과세 현황

「지방세법」상 부동산의 하나로 취급되는 건축물은 취득세와 재산세 과

50) 행정안전부, 2023, 2023 지방세 통계연감, p.57.

51) 행정안전부, 2023, 2023 지방세 통계연감, p. 16.

52) 지방세법 제25조제1항제8호 및 제9호

53) 행정안전부, 2023, 2023 지방세 통계연감, p. 86.

54) *Ibid.*, p. 86.

55) *Ibid.*, p. 89.

세대상에 해당한다. 이 때 건축물이란 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물(이와 유사한 형태의 건축물을 포함한다)과 토지에 정착하거나 지하 또는 다른 구조물에 설치하는 레저시설, 저장시설, 도크(dock)시설, 접안 시설, 도관시설, 급수·배수시설, 에너지 공급시설 및 그 밖에 이와 유사한 시설(이에 딸린 시설을 포함한다)로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 「건축법」에 따른 건축물 외 취득세 및 재산세 과세대상에 포함되는 해양시설은 구체적으로 도크, 조선대, 송유관, 가스관, 열수송관, 송수관, 송전철탑 등이다.

해양의 건축물과 시설에 대한 과세 여부는 지역별로 차이를 보인다. 지방자치단체는 법률에서 정하는 범위보다 축소해서 과세할 수 있으며, 취득세와 재산세 모두 사실상의 취득과 보유를 과세 기준으로 하므로 지역 여건에 따라 과세대상이 달라질 수 있다. 건축물 등에 대한 과세여부가 쟁점이 된 대표적인 사례로 배타적 경제수역 동해 가스전 생산시설과 가스관을 들 수 있다.

행정관청인 울주군에서 동해 가스전 시설에 대해 취득세 및 재산세 납세를 요구하였으나 시설을 소유·관리하는 한국석유공사가 울주군의 지방세 부과 처분이 부당하다고 주장하면서 분쟁이 발생했다. 한국석유공사는 울주군의 처분 취소를 구하는 조세심판과 소송을 제기하였고 최종적으로 대법원 판결을 통해 울주군의 처분이 위법하지 않음을 확인하였다.

먼저 동해가스전 취득세 부과 처분 경정을 다룬 조세심판에서는 지방자치단체가 배타적 경제수역에 대하여 과세권한을 가지는지 여부와 쟁점이 되었던 해저생산시설과 가스관이 과세대상에 해당하는지 여부를 다투었다. 조세심판원은 배타적 경제수역에 대한 지방자치단체의 과세권이 인정되며, 해저생산시설은 과세대상에 해당하지 아니하고 가스관, 즉 도관시설은 과세대상에 해당한다고 결정하였다.⁵⁶⁾

조세심판원 결정에 불복한 한국석유공사는 울산지방법원 소를 제기하였고, 울산지방법원에서는 울주군의 과세처분이 부당하다고 판결했다. 울산지방법원은 배타적 경제수역 자체가 울주군의 관할구역이라 볼 수 없고 영해에 대해서도 울주군의 과세권한을 명시적으로 인정하는 성문법률이 존재하지 않는다고 보았다.⁵⁷⁾

이후 사건은 부산고등법원에서 다루어졌으며, 부산고등법원은 1심의 판결을 취소하였다. 부산고등법원은 지방자치단체의 자치권은 영해와 배타적 경제수역에도 미치며, 지방자치단체 해양관할구역에 대한 명시적 법령과 불문법은 존재하지 않으나 해당 시설은 인접 지방자치단체와 관할권한의 경합이 이루어지지 않는 곳에 위치하므로 지방자치단체의 과세권한이 인정된다고 판단했다. 부산고등법원에서는 해저생산시설의 과세대상 여부에 대하여 판단하지 않았으나 도관시설은 가스를 주된 운송 물질로 하므로 지방세법 과세대상인 가스관에 해당한다고 판단하여 울주군의 과세처분이 합당하였음을 확인하였다.⁵⁸⁾

3. 현안 및 문제점

1) 해양자원 이용·개발에 대한 과세 제도 미비

「건축법」에 따른 건축물 외 취득세 및 재산세 과세대상에 포함되는 해양시설은 구체적으로 도크, 조선대, 송유관, 가스관, 열수송관, 송수관, 송전 철탑 등이다.

2022년도 기준 제1호 유형의 공유수면 점용·사용 허가 294건 중 101건

56) 조세심판원, 2018.02.21. 결정 2017지0677

57) 울산지방법원, 2019.01.10. 선고 2018구합5639

58) 부산고등법원, 2019.12.13. 선고, 2019누20426

이 시설 설치 및 매설을 주요 목적으로 한다.⁵⁹⁾ 공유수면을 점용·사용하여 설치하고자 하는 시설물은 진출입로, 접안시설이 대표적이나, 이외에 전력 공급용 전주, 발전소 지원시설, 전력공급용 통신주, 안내판, 항로표지, 어구 적재시설, 홍보·교육시설, 인공어초, 기타 공작물 등 공유수면을 점용·사용하여 설치하는 시설물의 유형이 다양하다.

소득세 및 재산세 과세대상에 해당하는 관로에는 도관시설, 급수·배수시설이 있으며, 도관시설은 송수관, 가스관, 열수송관에 한하여 과세하며, 급수·배수시설의 경우에는 송수관 등이 과세대상에 해당한다.⁶⁰⁾

2) 해양시설에 대한 임의적 과세

우리나라 「지방세법」은 열거주의에 따라 지방세 과세대상이 되는 물건을 한정적으로 규정하고 있다. 지방자치단체의 세입에서 가장 큰 비중을 차지하는 취득세는 부동산, 기계장비, 선박, 어업권, 양식업권 등을 취득한 자에게 부과된다.⁶¹⁾ 이 중 어업권, 양식업권 등에 대한 취득세가 지방의 세원으로서 가지는 비중은 낮은 수준이며, 부동산에 대한 취득세 부과가 차지하는 비중은 매우 높다. 이때 부동산은 토지 및 건축물을 말하며, 건축물은 「건축법」에 따른 건축물과 토지에 정착하거나 지하 또는 다른 구조물에 설치하는 시설 등을 의미한다.⁶²⁾

재산세 징수의 대상이 되는 물건은 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박이다.⁶³⁾ 취득세와 유사하게 재산세 세입으로서 가장 큰 비중을 차지하는 물건은 토지와 건축물, 즉 부동산에 해당한다. 현재 우리나라 해양 이용 실

59) 해양수산부 내부자료

60) 지방세법 시행령 제5조제4호 및 제5호

61) 지방세법 제7조

62) 지방세법 제6조제4호

63) 지방세법 제105조

태를 비추어 볼 때, 해양시설을 설치하여 공유수면 점용하는 경우가 해양 이용의 대다수를 차지한다. 따라서 해양시설에 대한 취득세 및 재산세 부과가 안정적인 지방의 세원으로서 기능할 가능성이 높다.

그러나 해양시설이 「지방세법」에 따른 취득세 및 재산세 과세대상에 해당하는지 여부를 판단하는데 한계가 있다. 과세대상 중 하나는 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물은 토지에 정착(定着)하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물 등이다. 먼저 공작물의 구조와 형태에 기초하여 건축물 해당 여부를 판단하나 해양시설의 경우 시설 구조와 형태를 명확히 판단하기 어렵다. 해양에 설치하는 시설물은 공유수면을 점용·사용 허가를 전제로 하지만 「공유수면법」은 공유수면 점용·사용 허가의 유형을 포괄적으로 규정하고 있으며, 해양에 설치하는 시설물의 구조나 기능을 별도로 파악하여 관리하지 않는다.

「건축법」 상 건축물과 유사한 형태의 구조물도 「지방세법」에 따른 과세 대상에 포함된다. 그러나 「지방세법」은 건축물과 유사성에 대한 판단 기준에 관한 규정을 포함하지 않는다. 건축물 등 해양시설 설치를 위한 사전 절차로 기능하는 공유수면 점용·사용 제도를 살펴보면, 「공유수면법」에 따른 제1호의 공유수면 점용·사용 허가 유형에 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제3호에 따른 신·재생에너지 설비, 부두, 방파제, 교량, 수문 등이 포함된다.⁶⁴⁾ 이 중 신·재생에너지 설비, 방파제, 수문 등이 유사 시설에 해당하는지 판단할 수 있는 기준이 부재하다.

한편, 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물에 해당하지만 공유수면에 토지를 조성하지 아니하고 설치한 것을 요건으로 한다.⁶⁵⁾ 「건축법」에

64) 공유수면법 제8조제1항제1호에 따른 공유수면 점용·사용 허가 유형에 해당함.

65) 공유수면법 제8조제1항제1호

다른 건축물은 벽과 지붕으로 구성되는 구조적 요인과 토지 정착성을 특징으로 한다. 「공유수면법」에 따라 점용·사용 허가를 받아 설치한 건축물은 토지의 조성을 수반하지 않으므로 해당 건축물은 토지에 정착한 공작물로 볼 수 없다고 해석할 수 있다. 그러나 해양시설의 경우, 토지와 같이 이용되는 공간에 시설물을 설치하는 경우가 있으며, 해저면에 시설이 설치되는 경우에도 동일하게 토지로 취급할 수 있는지 여부는 명확하지 않다.

공유수면을 매립⁶⁶⁾하지 않고 해저의 자연적 토지에 설치하여 정착한 시설물이 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물의 토지 정착성 요건을 충족한다고 판단되면 「지방세법」에 따른 취득세 과세대상이 될 수 있다. 그러나 이 경우에도 유동적인 해양의 물리적 특성과 해양시설의 이동성을 고려할 때 토지 정착성 요건을 충족하는지 여부를 명확하게 판단하기는 어렵다. 예컨대 부유식 해상풍력 설비는 이에 해당한다고 보기 어렵다.⁶⁷⁾

이처럼 현행 「지방세법」과 관련 법제는 해양시설에 대한 취득세 및 재산세 부과 여부를 판단하는 데 있어 명확한 기준을 제공하지 않는다. 따라서 지방자치단체별로 해양시설에 대한 과세 여부를 달리 판단할 수 있으며, 이는 임의적 과세로서 조세의 기본원칙인 조세공평주의를 저해하는 원인으로 작용할 수 있다.

3) 배타적 경제수역에 대한 과세권한 행사 체계의 부재

해양공간에 대한 행정적, 산업적 수요는 점차 확대되고 해양공간의 이용범위도 점차 넓어지고 있다. 특히, 바다골재 채취, 대규모 양식과 같이 해양환경에 미치는 영향이 크고 넓은 공간을 점유해야 하는 산업은 이해관계가 복잡한 연안에서 배타적 경제수역에 인접하는 먼 바다로 거점을 이동하

66) “공유수면매립”을 공유수면에 흙, 모래, 돌, 그 밖의 물건을 인위적으로 채워 넣어 토지를 조성하는 것을 말함.

67) 김보영·김민정(2020), p. 66.

고 있다.⁶⁸⁾ 그러나 배타적 경제수역은 지방자치단체의 이용·관리가 제한적으로 이루어지는 해양공간이며, 더욱이 지방자치단체가 공공서비스를 제공하는데 제약이 다수 존재하는 곳이다.

해양관할구역 획정 기준과 절차를 담은 입법안을 살펴보면, 지방자치단체의 해양관할구역을 지적공부의 바다쪽 경계로부터 영해한계선이 이르는 해역으로 규정하고 있다.⁶⁹⁾ 반면, 배타적 경제수역에 대한 지방세 과세권한에 관련한 사법적 판결례를 살펴보면, 지방자치단체의 과세권한은 배타적 경제수역에도 미친다는 입장이다. 이와 같은 입장은 유엔해양법협약에 따라 인공섬, 인공구조물 등에 관해 국가가 배타적관할권을 가진다는 규정에 근거한다. 국가의 관할권이 인정되는 우리나라 영토에 해당하므로 우리나라 영토에 대하여 관할권한을 가지는 지방자치단체의 과세권한이 인정된다는 법리이다.

그러나 배타적 경제수역에 대한 관리는 중앙행정기관에서 주로 담당하므로 배타적 경제수역의 이용자 또는 시설 소유자가 지방자치단체가 제공하는 공공서비스를 향유한다고 보기 어렵다. 지방세의 원칙 중 응징성에 비례하지 않는다고 할 수 있다. 배타적 경제수역의 이용 주체는 지방자치단체에 속하는 지역주민이기 보다는 산업적 수요에 따른 사업자로서 지방세의 분임성 원칙에 따라 지방자치단체의 자치운영에 필요한 경비를 부담할 실익은 제한적이다.

한편, 배타적 경제수역의 동해가스전 분쟁을 다루었던 울산지방법원은 지방자치단체의 배타적 경제수역에서의 과세권한의 근거가 되는 유엔해양법협약이 1996년 1월 29일 비준되어 효력을 가지게 되었으므로 1949년 지방자치단체가 설치된 시점에서 배타적 경제수역에 대한 지방자치단체의

68) 이해영, 2024, 해양관할구역 설정 이슈와 전망, KMI 전략리포트, p. 74

69) 지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안(의안번호 22594) 제2조제1호

과세권한이 형성되었다고 보기는 어렵다고 판단했다.⁷⁰⁾ 다만 울산지방법원의 판결은 이후 고등법원 판결로 취소되었으며, 고등법원은 배타적 경제수역에 대한 지방세 과세가 적법하다고 판단했다.

동해가스전의 경우 육상 생산시설과 연결되어 지방자치단체의 공공서비스 수혜를 직접적·간접적으로 향유할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 해양에 조성되는 다양한 시설과 건축물 등이 일반적으로 육상과 이어져 관련성을 가지지 않는다. 육상과 단절된 해양의 시설과 건축물 등의 경우에는 지방자치단체와의 관련성이 더욱 제한적이다. 이와 같이 배타적 경제수역에 대한 과세권한 유무와 과세권한 행사의 정당성이 법률에 따라 명확하게 파악되지 않으므로 자의적·임의적 과세권한의 행사의 우려가 높을 것으로 판단한다.

4) 과세기술 상 문제점

(1) 해양관할구역에 경계 부재 따른 과세물건의 귀속성 문제

지방세 부과 체계는 명확한 세원의 귀속성에 기초한다. 지방세 납세지, 즉 지방세를 징수하는 지방자치단체가 어느 곳인지가 명확해야 제도의 안정적인 운영이 가능하고 국민의 조세 의무에 대한 예측가능성을 확보할 수 있기 때문이다.

육상의 경우 지방자치단체의 관할구역과 행정구역 구분에 기초하여 토지소재지가 구분되며, 이는 지방세 납세지의 기준이 된다. 그러나 해양은 지방자치단체 행정구역으로 기능하는 관할구역의 공간적 범위를 명시하는 법률과 제도가 부재하다.

70) 울산지방법원, 2019.01.10. 선고 2018구합5639

지방자치단체의 구성과 기능에 관하여 규정하는 「지방자치법」은 지방자치단체의 관할구역을 종전과 같이한다고 규정하고 있을 뿐이다.⁷¹⁾ 헌법재판소는 「지방자치법」 상 종전을 법령의 내용과 지적공부 상 등재된 내용을 포괄하는 것으로 해석하여 토지가 지적공부에 등록된 바에 따라 지방자치단체의 관할구역이 특정된 것으로 보았다.⁷²⁾ 그러나 해양은 지적공부에 따라 관리되지 않으며, 해양관할구역이 어느 지방자치단체에 귀속되는지에 관한 법률이 부재하여 해양관할구역에 관한 분쟁이 현재까지 지속되고 있다.

해양관할구역의 공간적 범위를 특정할 수 있는 명시적 법령과 규정이 부재하기 때문에 해양관할구역에 따른 납세지 구분이 요원하다. 해양관할구역에 대한 지방세 과세권한의 행사가 쟁점이 되었던 사건의 사법 판결례를 살펴보면, 계쟁 물건의 위치를 고려해 볼 때 지방자치단체 상호 간 과세권한의 경합이 발생할 가능성이 없음을 전제로 계쟁 물건에 대한 과세 처분의 적법성을 판단했다.⁷³⁾ 계쟁 물건의 위치에 인접한 다른 지방자치단체가 없으므로 해양관할구역에 대한 명시적 법령 등의 부재가 해당 사건에 대해 판결을 하는데 주요한 요인으로 기능하지 않은 것이다.

이 사건에 한해서는 지방자치단체 상호 간 과세권한의 경합 가능성이 없었기 때문에 해양관할구역에 대한 명시적 법령의 부재에 따른 쟁점에 관한 판단이 이루어지지 않았으나 지방세 납세지는 일반적으로 과세대상 물건의 소재지를 기준으로 하므로 해당 물건이 어느 지방자치단체의 해양관할구역에 위치하는지는 지방세 납세 및 징수의 핵심으로 기능한다. 세원의 귀속성은 지방세 과세의 기본원칙이며, 지방세 제도의 안정성을 확보하기 위한 전제조건이다.

71) 지방자치법 제5조제1항

72) 헌법재판소, 2004. 9. 23. 2000헌라2 전원재판부(당진군과 평택시간의 권한쟁의)

73) 부산고등법원, 2019. 12. 13. 2019누20426(취득세)

(2) 등기·등록 체계의 부재에 따른 임의적 과세권한 행사 우려

「지방세법」에 따른 취득세와 재산세의 부과는 사실 상의 취득과 과세대상 물건의 보유를 기본원칙으로 한다. 그러나 해양에 시설과 건축물 등은 등기·등록하여 관리하지 않으며, 공유수면 점용·사용의 목적과 위치를 공유수면 점용·사용 허가 관리대장으로 관리한다. 별도의 등기·등록 체계가 부재하므로 시설과 건축물 등이 조성·증축 등의 현황을 현행화하여 관리하기 어려워 지방자치단체의 보편적 세원으로 기능하기 어렵다. 세원의 보편성은 지방자치단체의 안정적 재정의 근간으로 지방세 과세의 기본원칙에 해당한다.

취득세와 재산세는 사실에 근거하여 부과되므로 지방자치단체의 여건과 역량에 따라 과세대상의 범위가 달라질 수 있다. 그러나 해양은 육상에 비해 접근성이 제한되어 사실상의 취득과 보유 현황을 시의적으로 파악하기 어렵다. 이는 육상과 해양의 시설물 및 건축물 등 여부에 따라 과세대상 해당여부가 달리 정해지는 원인이다. 동일한 용도의 시설물에 해당하더라도 등기·등록이 되어있지 않고, 사실상 취득 여부 등을 판단하기에 물리적 제약이 존재하여 해양의 과세물건은 과세대상에서 배제되는 것이다. 이처럼 납세의무자가 과세여부를 예측하기 어려워 납세의무자에게 부당한 부담이 될 수 있으며, 지방자치단체의 환경과 여건에 따라 달리하는 경우 조세공평성과 형평성을 확보하기 어렵다.

제2절 해양관할구역 이용·개발 현황 및 여건

1. 해양관할구역의 이용·개발 확대

1) 공유수면 시설물 설치 증대 및 규모화

해양관할구역의 이용은 공유수면 점용·사용 체계에 따라 관리된다. 공유수면에 건축물⁷⁴⁾이나 인공구조물을 설치하거나 공유수면에서 광물이나 흙, 돌 등 자원을 채취하는 행위 등을 하고자 하는 때에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따라 점용 또는 사용 허가를 받아야 한다.⁷⁵⁾

우리나라 전국 연안 시·도 전반을 살펴볼 때, 공유수면 점용·사용 허가 건수는 점차 증가하고 있다. 2012년 허가 건수는 890건인데 반해, 2020년 1,690건 2022년 1,931건으로 2013년부터 2022년까지 허가 건수의 연평균 변화량이 9.6%에 이른다.⁷⁶⁾ 2012년부터 2022년 누적 허가 건수를 기준으로 전남 연안에서 공유수면 점용·사용이 가장 많이 이루어지고 있으며, 다음으로 경남, 충남 순이다. 한편, 2013년부터 2022년까지 허가 건수의 연평균 변화량이 가장 높은 연안 시·도는 부산이며 변화량이 115.8%에 이른다. 부산 다음으로 허가 건수의 연평균 변화량이 높은 시·도는 인천으로 103.5% 상당이다.⁷⁷⁾

74) 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물을 말함.

75) 공유수면법 제8조제1항

76) 해양수산부 연안포털, 공유수면 점용·사용,

<https://coast.mof.go.kr/coastAdmin/research/utilization.do> (검색일자: 2024.4.23.)

77) *ibid.*

〈표 3-2〉 공유수면 점용·사용 허가 건수

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	계	연평균 변화량
부산	15	15	5	2	26	11	16	11	12	28	24	165	115.8
인천	29	1	10	7	14	17	7	15	18	21	31	170	103.5
울산	44	44	22	50	21	18	36	27	34	21	136	453	61.5
경기	31	32	18	12	38	15	27	30	15	15	32	265	23.7
강원	48	57	47	73	122	200	81	80	152	98	73	1,031	15.6
충남	170	196	214	144	167	176	180	213	181	193	260	2,094	6.0
전북	13	21	18	15	22	16	28	8	20	27	33	221	26.1
전남	208	226	255	348	555	517	483	562	805	767	740	5,466	15.5
경북	66	64	64	30	35	57	52	24	36	27	35	490	1.5
경남	181	167	112	143	330	495	415	212	282	334	492	3,163	20.1
제주	85	89	74	94	37	46	75	75	135	27	75	812	21.9
계	890	912	839	918	1,367	1,568	1,400	1,257	1,690	1,611	1,931	14,383	9.6

자료: 해양수산부 연안포털, 공유수면 점용·사용(검색일자: 2024.4.23.)

공유수면 점용·사용 허가 유형은 총 11개이며 이 중 공유수면을 고정적으로 점유하여 이용하는 행위는 건축물이나 인공구조물을 설치하는 제1호의 행위이다. 제1호에 해당하는 공유수면 점용·사용의 목적은 사안에 따라 다양하나 해상풍력발전단지 건설, 파력발전 실험역 시험장 운영, 발전소 제반시설 설치, 인공어초 설치 및 수산자원 산란장·서식장 등이 넓은 면적을 점유하는 건축물 또는 인공구조물의 설치 허가 유형에 해당한다. 2012년부터 2022년까지 제1호 유형의 공유수면 점용·사용 허가 12,548건의 평균 면적은 2,057㎡이며, 이 중 평균 면적보다 큰 허가는 902건이다.⁷⁸⁾

〈표 3-3〉 공유수면 점용·사용 허가 유형

내용
1. 공유수면에 부두, 방파제, 교량, 수문, 신 · 재생에너지 설비(「신에너지 및 재생에너지 개발 · 이용 · 보급 촉진법」 제2조제3호에 따른 신 · 재생에너지 설비를 말한다. 이하 이 장에서 같다), 건축물(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물로서 공유수면에 토지를 조성하지 아니하고 설치한 건축물을 말한다. 이하 이 장에서 같다), 그 밖의 인공구조물을 신축 · 개축 · 증축 또는 변경하거나 제거하는 행위
2. 공유수면에 접한 토지를 공유수면 이하로 굴착(掘鑿)하는 행위
3. 공유수면의 바닥을 준설(浚渫)하거나 굴착하는 행위
4. 대통령령으로 정하는 포락지 또는 개인의 소유권이 인정되는 간석지를 토지로 조성하는 행위
5. 공유수면으로부터 물을 끌어들이거나 공유수면으로 물을 내보내는 행위. 다만, 해양수산부령으로 정하는 행위는 제외한다.
6. 공유수면에서 흙이나 모래 또는 돌을 채취하는 행위
7. 공유수면에서 식물을 재배하거나 베어내는 행위
8. 공유수면에 흙 또는 돌을 버리는 등 공유수면의 수심(水深)에 영향을 미치는 행위
9. 점용 · 사용허가를 받아 설치된 시설물로서 국가나 지방자치단체가 소유하는 시설물을 점용 · 사용하는 행위
10. 공유수면에서 「광업법」 제3조제1호에 따른 광물을 채취하는 행위
11. 제1호부터 제10호까지에서 규정한 사항 외에 공유수면을 점용 · 사용하는 행위

자료: 공유수면법을 참고하여 저자 작성

78) 공공데이터포털의 해양수산부 공유수면 점용·사용현황(2022년 기준)을 기준으로 함.

공유수면을 점용·사용 중 국가나 지방자치단체가 소유하는 시설물을 설치하는 유형의 허가는 대부분 1호의 공유수면 점용·사용 형태로 나타난다. 9호 기타 유형의 점용·사용에도 건축물, 시설물 설치가 가능하며, 이 유형의 점용·사용은 대체로 어항시설을 설치하는 경우인 것으로 파악하였다.

〈표 3-4〉 유형별 공유수면 점용·사용 허가 현황(1호~5호)

구분		1호	2호	3호	4호	5호
국가	건수	254	2	3	2	4
	면적(평균)	35,606	4	2,068,290	8,000	601
	면적(최대)	2,249,320	4	6,071,747	8,000	1,002
	면적(최소)	0	4	2,652	8,000	101
지자체	건수	5,301		18	66	17
	면적(평균)	3,150		5,329	13,799	6,271
	면적(최대)	1,881,773		15,709	162,900	28,000
	면적(최소)	0		0	17	46
공공	건수	128				
	면적(평균)	19,690				
	면적(최대)	805,256				
	면적(최소)	0				
민간	건수	4,208	2	7	29	334
	면적(평균)	15,657	662	36,206	709	2,123
	면적(최대)	28,197,333	1,000	238,800	7,214	211,227
	면적(최소)	0	323	45	25	0

자료: 해양수산부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

〈표 3-5〉 유형별 공유수면 점용·사용 허가 현황(6호~11호)

구분		6호	7호	8호	9호	10호	11호
국가	건수	2	.	.	1	.	20
	면적(평균)	.	.	.	102	.	7,528
	면적(최대)	.	.	.	102	.	79,312
	면적(최소)	.	.	.	102	.	13
지자체	건수	2	10	2	12	.	183
	면적(평균)	563	5,920	2,009	3,442	.	10,991
	면적(최대)	905	22,347	4,000	31,401	.	490,869
	면적(최소)	220	50	18	4	.	0
공공	건수	.	.	.	.	.	3
	면적(평균)	.	.	.	.	.	164,315
	면적(최대)	.	.	.	.	.	490,000
	면적(최소)	.	.	.	.	.	184
민간	건수	1	4	1	3	1	314
	면적(평균)	222	2,005	465	661	1	101,105
	면적(최대)	222	4,616	465	1,472	1	28,197,333
	면적(최소)	222	98	465	90	1	3

자료: 해양수산부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

1호와 9호에 해당하는 공유수면 점용·사용 허가 건수는 9,907건으로 이를 이용행위의 특성에 따라 38가지로 분류할 때 가장 많은 허가건수를 보이는 이용행위는 ‘인수배수시설’(1,890건)이고 평균 허가면적이 가장 넓은 이용행위는 ‘발전시설’(146,013㎡) 설치 등을 목적으로 한다.

‘인수배수시설’은 양식시설에서 해수를 사용하는 경우와 발전시설에서 냉각수 등으로 사용하기 위해 해수를 사용하기 위해 도관시설을 설치하는 일을 목적으로 한다. ‘발전시설’은 화력발전소, 풍력발전시설, 태양광발전

시설로 분류할 수 있으며, 발전시설에서 생산된 전력을 전력망에 연결하는 송전시설은 '통신전력시설'로 분류하여 발전시설에서는 제외한다.

인수배수시설 다음으로 허가 건수가 많은 '계류시설' 설치 목적의 허가는 총 1,527건이며, 선박 접안시설, 계류시설, 정박시설로 세분화할 수 있다.

9호 유형의 점용·사용은 총 16건 중 선착장, 인양기, 기타시설이 각 3건으로 대부분을 차지하고 있으며, 이중 기타이용행위의 평균 허가면적이 10,916㎡로 타 이용행위에 비해 매우 큰 규모이다.

〈표 3-6〉 유형별 공유수면 점용·사용 허가 현황(6호~11호)

구분	1호		9호		계	
	건수	평균면적(㎡)	건수	평균면적(㎡)	건수	평균면적(㎡)
건축물	71	840	·	·	71	840
계류시설	1,527	1,213	3	1,082	1,530	1,213
관로	105	15,602	·	·	105	15,602
관측시설	126	53,884	1	102	127	53,453
교량	68	25,297	1	159	69	24,927
군사시설	95	36,834	·	·	95	36,834
낙시시설	81	4,641	·	·	81	4,641
도로	814	2,195	·	·	814	2,195
레저시설	163	1,413	·	·	163	1,413
물양장	326	933	·	·	326	933
발전시설	44	146,013	·	·	44	146,013
방재시설	502	2,168	·	·	502	2,168
부선	55	1,309	2	2,312	57	1,344
선착장	433	666	3	729	436	666
식물재배	11	4,650	·	·	11	4,650
야적장	171	808	·	·	171	808
양식시설	217	1,234	·	·	217	1,234
어항시설	208	2,744	·	·	208	2,744
에너지시설	23	10,698	·	·	23	10,698

구분	1호		9호		계	
	건수	평균면적(㎡)	건수	평균면적(㎡)	건수	평균면적(㎡)
연안정비	111	23,055	.	.	111	23,055
인수배수시설	1,890	5,121	.	.	1,890	5,121
인양기	131	744	3	108	134	729
작업장	82	1,568	.	.	82	1,568
재해복구	57	2,545	.	.	57	2,545
저장세척시설	141	221	.	.	141	221
조선시설	206	48,727	.	.	206	48,727
준설양빈	44	10,471	.	.	44	10,471
지반조사	50	1,945	.	.	50	1,945
천막	48	434	.	.	48	434
케이블카	6	3,848	.	.	6	3,848
통신전력시설	129	9,153	.	.	129	9,153
판매시설	39	608	.	.	39	608
하수처리시설	32	1,109	.	.	32	1,109
항로표지시설	56	2,821	.	.	56	2,821
해수욕장	620	2,999	.	.	620	2,999
호안시설	177	2,911	.	.	177	2,911
기타	1,032	38,205	3	10,916	1,035	38,126
전체	9,891	9,522	16	2,712	9,907	9,510

자료: 해양수산부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

1호 유형의 허가 중 평균 허가 면적(9,522㎡) 이상인 허가 건수는 총 430건이고 이 중 ‘기타이용행위’ 70건, ‘조선시설’ 62건, ‘해수욕장관련’ 42건이 주요 이용행위로 나타난다. 평균 허가 면적이 가장 많은 이용행위는 ‘관측시설’ 설치 행위로 718,309㎡로 풍력발전 풍량 계측 시설이 대표적인 이용행위에 해당한다.

허가 기간에 따라 분류한 경우 15년 이상 30년 이내에 해당하는 이용행위가 123건으로 가장 많지만 평균 허가 면적은 1년 이내에 해당하는 이용행위가 393,803㎡로 가장 넓은 것으로 파악된다.

〈표 3-7〉 평균 이상 규모의 공유수면 점용·사용 허가 현황(1호)

구분	건수	면적(㎡)	구분	건수	면적(㎡)
건축물	1	34,482	에너지시설	4	58,268
계류시설	23	39,946	연안정비	12	197,349
관로	13	118,660	인수배수시설	24	361,366
관측시설	9	718,309	인양기	4	20,155
교량	14	118,112	작업장	3	29,433
군사시설	6	568,418	재해복구	4	21,334
낙시시설	8	32,432	조선시설	62	155,696
도로	20	58,999	준설양빈관련	12	30,098
레저시설	4	16,815	지반조사	1	46,784
물양장	1	15,679	통신전력시설	14	80,954
발전시설	26	244,519	하수처리시설	2	14,896
방재시설	16	36,871	항로표지시설	3	42,877
식물재배	2	19,300	해수욕장	42	30,235
야적장	2	14,800	호안시설	6	58,011
양식시설	5	37,824	기타	70	550,731
어항시설	17	18,849	총합계	430	200,285

자료: 저자 작성

9호 유형 평균 허가 면적(2,712㎡) 이상인 허가건수는 총 2건이고 이중 ‘기타이용행위’가 31,401㎡로 가장 넓은 면적의 허가로 나타난다.

〈표 3-8〉 평균 이상 규모의 공유수면 점용·사용 허가 현황(9호)

구분	건수	면적(㎡)	구분	건수	면적(㎡)
부선	1	31,401	기타	2	4,203

자료: 저자 작성

2) 건축물·시설물 조성 계획 다변화

(1) 해상도시 조성

부산시는 부산항 북항 해상에 해상스마트도시를 조성할 계획이다. 이 해상스마트도시는 에너지, 물, 식량 등을 자급자족하고 자원을 재활용할 수 있는 친환경 그린 시설로 부산항 북항에 육지와 다리로 연결한 해상 플랫폼 형태로 조성될 예정이다.

해상스마트도시 조성 사업기간은 2022년부터 2030년까지로 계획되어 있으며, 총 사업비는 7,200억 원 상당으로 민간 자본을 투입하여 해상도시 시범사업 6만㎡ 면적으로 주거시설 및 업무시설을 조성할 계획이다. 부산시는 이 사업을 통해 1만2천명을 수용할 수 있는 해상 부유식 플랫폼 3개를 조성하여 거주, 연구, 숙박 등이 가능한 각각의 근린 환경에는 3만~4만㎡ 규모의 복합 프로그램을 배치할 것으로 밝혔다.⁷⁹⁾

부산시는 2022년 12월 해상스마트도시 조성 기본계획 수립, 2023년 1월 추진전략 수립에 착수했다. 2024년에는 공유수면 점용·사용 허가 등 해상스마트도시 조성에 필요한 인가·허가 절차를 완료하고 실시협약을 체결하는 등 제반사항이 완료될 것으로 예상된다.⁸⁰⁾

79) 한국경제 보도자료, 보도일자: 2023.1.16., 부산서 해상도시 조성방안 모색(검색일자: 2024.4.28.)

80) 최희정 외, 해양공간기본계획 개선 연구(부록2), 해양수산부, 2023, p. 7.

〈그림 3-1〉 부산 해상스마트도시 조성 조감도



자료: 오서닉스, 세계해양포럼 발표자료, 2022

(2) 해상풍력 발전단지 조성

부산시는 부산지역 환경 맞춤형 신재생에너지 활성화를 주요 추진정책으로 제시하고, 해운대구 기장군 연안에 540MW 규모로 해상풍력 발전단지 조성 계획을 수립했다. 부산시는 부산시 해상풍력 발전단지 조성계획의 일환으로 2017년 9월 부산광역시 해운대구 중동 남측 공유수면에 40MW 상당 규모의 청사포 해상풍력발전사업 허가하여 단지 조성을 추진 중이다. 청사포 해상풍력 발전단지 운영기간은 2025년 7월부터 2045년 6월까지 총 20년으로 계획되어 있다.⁸¹⁾

울산시는 울산시 인접 해역에 부유식 해상풍력 발전단지를 조성하고 기술개발·제작생산·운영보수·인력양성 등 부유식 해상풍력 전 주기를 아우

81) 최희정 외, 해양공간기본계획 개선 연구(부록2), 해양수산부, 2023, p. 3.

르는 집합적 연관시설을 조성할 계획이다. 울산항의 육상 및 해상에 실증 연구센터, 실향역 테스트베드 등을 건설하고 설치선 및 해양지원선 등 선단을 구축하는 등 기술혁신과 인력양성을 위한 집적화 단지 조성사업을 주요내용으로 한다.

〈표 3-9〉 부유식 해상풍력발전 클러스터 조성계획

사업명	사업기간	사업비	위치
울산 부유식 해상풍력발전 클러스터 구축	2020-2030	1,000,000백만원	울산항 인근 육상 및 해상

자료: 울산시, 2019, 울산 부유식 해상풍력산업 육성계획 참고

울산시는 2022년 부유식 해상풍력발전사업과 관련해 24일 7개 기관·기업과 울산 업체 공급망 구축, 장비 국산화를 위한 업무협약을 체결하여⁸²⁾ 해상풍력 발전단지 및 연관산업 클러스터 조성을 추진했다.

울산시 인근 해역에 조성할 계획인 해상풍력 발전단지는 총 6.4GW 규모이며, 울산에서 진행 중인 대규모 해상풍력 사업의 대다수가 2023년 12월부터 환경영향평가 본안 협의절차를 개시한 것으로 파악된다.⁸³⁾

전라북도와 전라남도의 연안 시·군·구는 해상풍력발전에 대한 수요가 높은 지역으로 해상풍력 발전단지 조성 노력은 지속적으로 증가하는 추세이다. 전남 영광군과 전북 고창군 연안 해역에는 현재 서남해 해상풍력 실증 단지가 조성·운영 중이다. 이 실증단지는 발전량 60MW의 규모의 발전단지이며 2020년에 완공되었다.⁸⁴⁾

82) 울산시민신문, 보도일자: 2022.2.24. 울산 부유식 해상풍력사업 관련 7개 기관·기업 협약 (검색일자: 2024.4.28.)

83) 전기신문, 보도일자: 2024.1.13., 반환점 도는 울산 해상풍력, 세계 최대 부유식 단지 기대 (검색일자: 2024.4.28.)

84) 최희정 외, 해양공간기본계획 개선 연구(부록2), 해양수산부, 2023, p. 173.

이후 인접 해역에 발전량 400MW 규모의 시범단지를 추가로 조성·운영하고, 기존의 실증단지·시범단지를 확대하여 발전량 2GW 규모의 해상풍력 발전단지를 조성할 계획이다.⁸⁵⁾ 전북 고창군과 부안군 해상에는 서남해 2021년 2월 발전사업허가를 취득하여 조성사업을 진행 중인 해상풍력 시범단지(400MW) 예정지가 있으며, 약 2.4조원을 투입하여 2024년에 공사에 착공하여 2027년에 준공이 완료될 것으로 예상된다.⁸⁶⁾

〈그림 3-2〉 서남해 해상풍력 실증·시범·확산단지 현황



자료: 최희정 외, 해양공간기본계획 개선 연구(부록2), 해양수산부, 2023, p. 188.

전남 영광군 인접의 서남해 해상풍력발전 실증단지 이외에도 전남도 내에 해상풍력 발전단지 조성을 위한 노력이 지속되고 있다. 영광군 일원의 해역에는 발전량 364MW 규모의 낙월 해상풍력 발전단지를 개발·운영하기 위한 목적으로 공유수면 점용·사용이 허가되었으며, 신안군 일원 해역에는 압해 해상풍력 발전단지 조성을 위한 지반조사를 진행하기 위해 공유수면 점용·사용 허가를 받아 조사 중이다.⁸⁷⁾

이외에도 전라남도 서남해 일원의 바다와 인접하고 있는 여수시, 진도

85) 최희정 외, 해양공간기본계획 개선 연구(부록2), 해양수산부, 2023, p. 187.

86) *Ibid.* p. 174.

87) *Ibid.* pp. 187-188

군, 완도군, 해남군 등도 탄소 중립 정책 이행과 지역 경제발전을 위해 해상풍력 발전단지 조성에 노력을 기울이고 있으며 해상풍력 발전단지 조성을 위한 해양공간 이용·개발 수요가 꾸준히 증가할 것으로 예상된다.

(3) 담수호 역간척 사업 추진

충청남도 서산시와 태안군 사이 천수만에 위치한 부남호는 농업용수 조달을 위해 조성되었으나 부남호 수질 악화, 갯벌 생태계 영향 및 수산자원 감소 등과 같은 문제가 다수 발생하였다.⁸⁸⁾ 이에 충남도에서는 부남호 역간척을 통해 갯벌을 복원하여 해양생태계의 가치를 회복하기 위한 계획을 수립했다.

부남호 역간척 사업은 총 사업비 1,134억 원 상당으로 2023년부터 2027년까지를 사업기간으로 계획되어 있다. 부남호에 해수를 유통하여 갯벌·해양생태계를 복원하고, 인근 토지를 해양생태도시로 개발하여 복원된 해양생태계를 유지·관리함으로써 지역경제를 활성화하고자 함이다.⁸⁹⁾

부남호 해수유통을 위해 해수가 소통하는 관로인 수중암거와 해수유통량을 조절하기 위한 갑문이 설치될 예정이며, 인근 토지에 해수 유입을 차단하기 위한 방수제방 보강 시설 설치가 계획의 주요 내용에 포함된다.⁹⁰⁾

충남도는 부남호 역간척 사업 추진을 위해 2020년부터 2022년까지 기본계획을 수립하여 해수유통 및 부남호 복원 방안을 검토하였으며, 2023년부터 5년에 걸쳐 실시설계 및 관련 시설 설치를 추진할 계획이다. 이후 2028년부터 2030년까지 해수유통을 실시·모니터링하는 등의 계획을 추진 중이다.

88) *Ibid.*, p. 138.

89) *Ibid.*

90) *Ibid.*

〈그림 3-3〉 부남호 역간척 사업 구상도



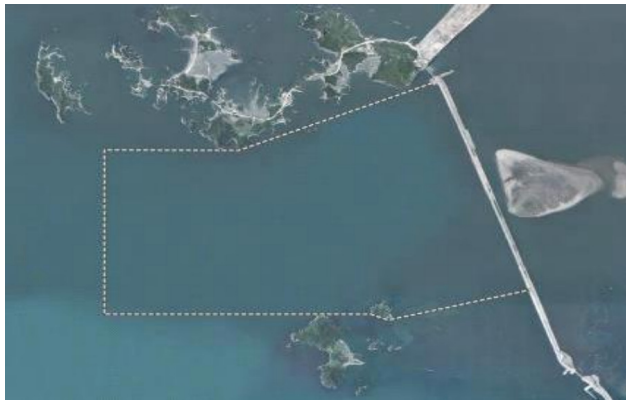
자료: 최희정 외, 해양공간기본계획 개선 연구(부록2), 해양수산부, 2023, p. 139.

(4) 항만 개발

새만금 신항만은 동북아지역 물류 전진기지 조성을 위한 공공 기반시설로 해양수산부는 2022년 7월 새만금신항 건설기본계획 변경계획을 발표했다. 새만금 신항만은 환황해권 거점 항만을 목표로 하며, 해양풍력 발전단지 지원기반시설과 친수시설, 워터프론트 조성을 통해 친도시형 항만으로 개발할 계획이다.⁹¹⁾

새만금 신항만의 개발은 2019년부터 2040년까지 2단계에 걸쳐 추진될 예정으로 1단계(2019년~2030년)는 잡화 부두와 컨테이너 부두를 각 5선석, 1선석과 관련 외곽시설, 수역시설, 접안시설 등을 설치하고, 2단계(2031년~2040년)에는 잡화 부두 1선석, 자동차 부두 1선석, 크루즈 부두 1선석 등을 조성하여 항만 기능을 확대할 계획이다.⁹²⁾ 새만금 신항만은 새만금 내부개발계획과 연계하여 인공섬 형태의 항만시설로 조성될 예정이다.⁹³⁾

〈그림 3-4〉 새만금신항 신항만건설예정지역(2020)




자료: 해양수산부, 2022, 새만금신항 건설기본계획(변경), p. 3.

91) 해양수산부, 2022, 새만금신항 건설기본계획(변경), p. 1.

92) *Ibid.*, pp. 5-6.

93) *Ibid.*, p. 7.

〈표 3-10〉 새만금 신항만 개발사업 주요내용

구분	내용	사업구역도
사업위치	새만금 2호방조제 전면 해상	
총사업비	1조 4,510억원	
건설기간	2011~2025 (15년, 1~1단계)	
사업내용	부두 2선석, 방파제 3.5 km, 호안 6.9km, 부지 136만㎡	

자료: 전라북도(2022), 내부자료.

(5) 기술개발 실증단지

기자재·장비 산업 및 레저선박 유지·보수 서비스 산업 등 활성화를 통해 일자리를 창출하고 지역의 기술 경쟁력을 강화하기 위한 목적으로 경북도에서는 자율운항 기술개발 및 실증시험 시설 조성·운영 계획을 수립했다. 사업기간은 2024년부터 2027년까지로 계획하고 있으며, 총 사업비는 320억 원 상당으로 기술실증을 위한 장비구축 및 운영, 스마트 접이안 및 계류 시설 등과 같은 시설 조성계획이 사업의 주요내용에 포함된다.⁹⁴⁾

경북도는 2050 탄소중립 실현의 일환으로 포항시에 국내 수소 유통 거점을 마련하고, 수소 관련 신규산업 육성을 계획 중이다. 포항 신항을 탄소중립 항만으로 개발하고, 수소복합터미널 및 수소전용 배관을 설치하는 등의 수소 생산·저장·운송을 위한 기반시설을 마련하기 위함이다. 수소복합터미널 구축 등 사업은 2023년부터 2032년까지 10년에 걸쳐 추진할 계획으로 총 사업비는 2조원 상당으로 예상된다.⁹⁵⁾

94) 최희정 외, 해양공간기본계획 개선 연구(부록2), 해양수산부, 2023, p. 210.

95) *Ibid.*

제3절 여건 변화 및 전망

1. 사회적·경제적 여건 및 전망

연안을 이용하고자 하는 사회·경제활동이 지속적으로 증가하고 있다. 앞 절에서 살펴본 것처럼 공유수면 점용·사용 허가건수가 지난 10년간 약 두 배 이상 증가하였으며 해상도시, 항만 개발, 인공섬 조성 등의 계획이 꾸준히 발표되고 있다.

기술 발달은 과거 연안지역에 집중되었던 사회·경제활동의 범위를 먼바다 공간까지 확장시키고 있다. 전통적인 해양 산업인 어업의 경우, 어선과 어구의 발달로 연근해 어업에서 원양 어업으로 발전하였다. 해상풍력, 탄소 포집·저장 시설, 해저자원 개발 등 신규 해양 이용·개발 수요가 증가하고 있다. 육지에서 먼 거리의 해양공간은 육상이나 이미 포화상태인 연안보다 공간 경쟁이 적어 선호될 뿐만 아니라, 대규모 이용·개발도 가능하게 한다.

해양공간의 경제적 가치가 증가함에 따라 이익 분배의 필요성이 증가하고 있다. 해상도시, 해상 공항과 같은 인공섬의 경우 소득이 발생할 가능성이 높다. 노르웨이에서 최근 육상 풍력과 양식업의 이윤이 커지면서 초과 이익을 분배하기 위해 세금을 부과하기로 하였다. 이처럼 우리나라도 기존에 부과하고 있는 세금 외에 공유수면 사용에 따른 초과 이익을 별도 세금으로 사회에 환원하는 방법을 고려할 수 있다.

해양레저에 관한 관심과 활동이 증가하고 있다. 여가낚시와 수중레저활동은 해양환경과 생태계와 밀접하게 연관되어 있다. 특히 낚시는 수산자원을 직접 이용할 뿐만 아니라, 일부 무분별한 낚시인의 행동으로 인해 해양 환경에 큰 영향을 미친다. 생활쓰레기 발생, 과도한 띄엄 사용으로 인한 수

질 오염, 납추 불법 사용으로 인한 환경 오염 등 그 예이다. 아직은 활동에 대한 허가과 비용이 없으나, 해양 환경에 대한 인식이 높아진다면 여가낚시나 수중 레저활동에 면허세, 입장료 등의 세금을 부과하는 것이 가능할 수 있다. 국외 사례로 호주의 대보초해양공원이 있다. 이곳을 관광 목적으로 방문하는 사람에게 부과되는 산호세(reef tax)는 해양 환경 보호를 위한 재원으로 활용되고 있다.

지금까지 언급한 연안과 해양 활동은 공급 측면이라 할 수 있으며, 이에 대응하는 수요 측면으로는 지방자치단체의 재정 확충 요청을 들 수 있다. 지방자치단체는 이전재원이 몇 %일 정도로 국가 의존도가 높기 때문에 새로운 세원이 필요하기 때문이다. 그러나 지방자치단체의 수요가 반드시 새로운 해양분야의 지방세 항목을 창출하는 것과 일치할 필요는 없다. 지방자치단체 입장에서는 기업이 이전하여 법인소득세가 증가하거나, 인구가 유입되어 세입원을 확보하는 간접적인 방법도 있기 때문이다. 기업 이전을 유인하기 위해서는 세금 감면 등의 세제혜택을 정책으로 채택할 수 있는데, 새로운 해양분야 세목이 생기는 것은 기업 유인과 배치될 수 있다.

해양 공간의 경제적 이용 증가가 뚜렷한 추세이다. 이러한 이용의 지속가능성을 담보하는 것 역시 새로운 사회적 수요로 볼 수 있다. 지속가능성은 해양 환경의 보호와 개발 간의 균형을 의미한다. 이는 장기적인 경제안정성과 성장, 미래 기회를 보장할 뿐만 아니라 현세대와 다음 세대 간의 형평성을 추구하는 것이다. 이러한 맥락에서 새로운 세원 발굴은 지속가능한 해양 개발에 필요한 자원 마련에 기여할 수 있다.

2. 법·제도 여건 및 전망

현행 법체계의 가장 큰 한계는 해양 시설물에 대한 과세가 어렵다는 점이다. 기존 세법은 육상 중심이며 전통적인 시설과 활동에 초점을 맞추고 있어 기존에 있거나 새롭게 등장하는 해양 시설과 활동에 대응하기 어렵다.

이를 해결하기 위해 특별법을 제정하거나 현행 법률을 개정하는 방안을 검토할 수 있다. 해양세 특별법 제정을 통해 해양이라는 특수 공간과 자원에 특화된 원칙, 법적 근거를 마련할 수 있다. 국외 사례로 호주의 석유자원임대세법 1987, 해상석유·온실가스저장(규제부과금)법 2003, 대보초 해양공원 환경관리요금(소비세)법 1993, 해상항해(규제기능)부과금법 1991, 노르웨이의 석유세법, 덴마크의 배타적경제수역법 등이 있다.

특별법 제정의 장점은 해양 자원의 지속가능한 이용, 해양환경 보호, 해양 산업 발전 촉진 등 구체적인 목적의 제정에 사용할 수 있다. 또한 육상과 달리 명확한 주소 체계가 부재한 해양 공간의 특수성을 고려한 과세 시스템 구축이 가능하다.

그러나 국내에서 특별법은 새로운 세목을 창출하기 보다 주로 세금을 감면하는 정책에 활용해 왔다는 단점이 있다. 새로운 세금을 신설하는 것은 정치적으로 큰 부담이 되기 때문에 국회가 특별법 발의에 소극적일 수 있다. 특별법 명칭에 해양이라는 단어가 포함되면 기획재정부에서 일반재원으로 활용하기 어려운 점을 우려하여 제정에 부정적일 수 있다.

현행 국세기본법이나 지방세법을 개정하여 해양 과세를 적용할 수 있다. 지방세는 지역자원시설세에 해양분을 신설하는 방법이 적절할 수 있으며, 일반세 또는 목적세 중 적절한 것으로 세목을 결정할 필요가 있다. 법령 개정은 특별법 제정에 비해 절차가 간단하고 기존 세제 체계 내에서 해양 과세를 통합할 수 있다는 장점이 있다.

과세 체계 도입을 위한 전제 조건은 해양관할구역 획정과 시설물, 활동에 대한 납세지 지정 기준 마련이다. 물리적으로 인접 지방자치단체 간 경계가 불명확하다면 경계 인근 활동에 대한 과세는 불가능할 것이다. 또한 시설과 활동이 경계를 넘나들며 일어나는 경우 명확한 납세지 지정 기준이 필요하다.

해양자원 개발, 해상도시 계획 등 해양 산업의 중요성이 증대됨에 따라 체계적인 과세 시스템 구축이 필요할 것으로 예상된다. 이는 단순한 법·제도 개선을 넘어 해양공간이용과 관리에 대한 패러다임 전환을 요구한다. 해양 중심의 새로운 패러다임은 향후 해양 과세 체계 도입의 기반이 될 것이다.

국제적 추세를 고려할 때, 해양 자원과 활동에 특화된 과세 체계 도입은 불가피해 보인다. 다만, 국내 현실을 고려하여 단기적으로 현행법 개정을 통한 점진적 접근과 장기적으로 특별법 제정을 바탕으로 한 체계적 접근이 필요할 것으로 전망한다.

3. 정책적 여건 및 전망

현재 해양공간을 대상으로 한 과세의 주요 정책적 한계점은 관할기관의 불명확성이다. 공유수면 관리는 해양수산부가 담당하고 있지만 과세와 관련해서는 국세기본법은 기획재정부, 지방세법은 행정안전부가 각각 관할하고 있어 통합적 접근이 어려운 실정이다. 이에 따라 해양 과세에 대한 각 부처의 역할과 책임을 명확히 하기 위해 관계부처 간 협의와 협력이 시급하다. 더불어, 해양 과세 정책의 실효성과 수용성을 높이기 위해서 지방자치단체, 해양 산업체, 환경단체, 지역 주민 등 다양한 이해관계자의 의견 수렴하고 반영하는 과정이 필수적이다.

해양공간에 대한 과세 수입을 국세와 지방세로 분배하는 데에는 여러 가지를 고려해야 한다. 해양 공간은 공공재 및 공유재적 성격을 가지므로, 이를 사용하여 발생하는 초과 이익을 공정하게 분배해야 한다. 그러나 분배의 범위와 방식에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. 국가가 관리하는 자원이기 때문에 전 국민이 혜택을 받아야 한다는 관점에서는 국세로, 지방자치단체의 관리 범위에 속하므로 해당 지방자치단체가 혜택을 받아야 한다는 관점에서는 지방세로 귀속시킬 수 있다.

이러한 원칙적 고려 외에도 현실적인 정책적 판단이 요구된다. 현재 자치분권에 대한 수요가 증가하고 있지만 많은 지방자치단체의 재정 자립도는 낮은 상황이다. 따라서 국가 균형발전 정책과 지방자치단체 재정 확충을 위한 정책 간의 조화를 모색할 필요가 있다. 이는 해양 공간 과세의 분배 문제가 단순한 세수 배분을 넘어 국가 균형발전과 지방분권이라는 더 큰 정책적 맥락에서 고려되어야 함을 시사한다.

해양공간에 대한 과세 수입을 목적세로 할지 일반세로 할지에 대해서는 해양수산부와 기획재정부 간의 심도 있는 논의가 필요하다. 해양수산부는 징수된 세금을 해양 관리와 개발의 특정 목적으로 사용하기 위해 특별 회계나 기금 설치를 선호할 수 있다. 반면, 기획재정부는 재정 운용 유연성을 위해 일반 목적의 세입으로 편입하길 원할 수 있다.

목적세로 지정할 경우, 과세 수입 일부를 해양환경 모니터링, 해양생태계 보존 사업, 지속가능한 해양자원 관리 등에 직접적으로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 이는 해양 공간 이용에 따른 환경적 영향을 상쇄하고, 장기적인 해양자원의 지속가능성 확보에 기여할 수 있다.

그러나 일반세로 편성할 경우, 국가 전체의 재정 상황에 따라 더 유연하게 자원을 배분할 수 있다는 이점이 있다. 이 경우 해양 관련 사업에 안정적인 재원을 확보하기 위한 제도적 장치가 필요할 것이다.

따라서 목적세와 일반세 선택은 해양 공간의 특수성, 재정 운용의 효율성, 그리고 장기적인 해양 정책 목표 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것이다.

해양 과세 정책 수립 시 중요하게 고려해야 할 또 다른 요소는 과세 대상 공간의 범위 설정이다. 해양관할구역의 경계가 명확히 획정되어 있다고 하더라도 과세 공간범위가 반드시 이와 일치할 필요는 없다. 이는 세금 종류(국세 또는 지방세, 목적세 또는 일반세)와 정책 목적에 따라 적절한 공간 범위를 탄력적으로 선택할 수 있음을 의미한다.

예를 들어, 지방자치단체의 실질적 영향력이 미치는 범위까지는 지방세로, 그 외 원해는 국세로 구분할 수 있다. 또한, 과세 공간을 영해로 한정할지, 배타적경제수역(EEZ)까지 확대할 것인지를 고려해야 한다.

이러한 공간범위 설정은 국제법적 기준, 행정적 실효성, 경제적 효율성, 지역 간 형평성, 환경적 고려 등을 종합적으로 감안하여 결정해야 한다. 이를 통해 해양 공간 특성과 정책 목표에 부합하는 최적의 과세 공간범위를 설정할 수 있을 것이다.

해양수산부의 주요 역할은 해양 공간 이용의 공공성을 강화하고 지속가능한 발전을 도모하는 것이다. 새로운 해양 과세 정책은 해양수산부가 추진 중인 해양공간계획, 공유수면 관리 등 기존의 정책과 유기적으로 연계되어 시너지 효과를 창출해야 한다. 이를 통해 해양 자원의 효율적 이용과 보전 간의 균형을 달성할 수 있을 것이다.

공유수면 점용·사용 제도는 사용료(세외수입)의 성격을 가지므로 세금과는 목적이 다른 별도의 제도이며 중복규제로 볼 수 없다. 그러나 납세자의 편의성 제고와 징수 효율성 향상을 위해서는 두 제도의 목적이 유사하다면 통합 징수하는 방안도 고려할 수 있다. 이러한 정책 결정 시에는 각 제도의

고유 목적과 법적 근거를 면밀히 검토하고 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴해야 할 것이다.

새로운 과세 체계의 도입은 잠재적 납세자와 징수 기관에게 상당한 혼란을 초래할 수 있다. 이러한 혼란을 최소화하고 제도의 안정적 정착을 위해 단계적 접근이 필요하다. 먼저, 초기에 제한된 지역이나 특정 유형의 해양 활동을 대상으로 시범사업을 실시하여 제도의 실효성을 검증한다. 이후 시범사업 결과를 바탕으로 과세 대상과 지역을 점진적으로 확대해 나갈 수 있다.

광대한 해양 공간에 산재한 과세 대상을 효과적으로 관리하기 위해서는 첨단 공간 모니터링 기술, 디지털 과세 시스템 등 기술 접목이 필수적이다. 이는 과세 대상의 정확한 파악과 효율적인 관리를 가능케 할 것이다.

정책 도입 후에는 지속적인 효과성 평가와 모니터링을 통해 제도를 개선하고 조정하는 적응적 관리 체계를 구축해야 한다. 이를 통해 해양 환경 변화와 사회경제적 여건 변화에 유연하게 대응할 수 있을 것이다.

국외 사례를 참고할 때 과세 정책뿐만 아니라 감세 정책도 함께 고려할 필요가 있다. 벨기에의 해상풍력 재산세 면제와 덴마크 톤세법 개정은 해상풍력 산업을 지원하고 있다. 탄소포집저장 활동에 관한 덴마크의 특별 규정과 노르웨이의 세제 지원은 탄소중립 달성을 위한 정책적 노력의 일환으로 볼 수 있다. 또한 국내 EEZ에도 외국 기업 활동이 증가하고 있는 만큼, 덴마크 EEZ 내 외국 기업 활동에 과세 범위 확대 사례를 참고하여 국내 제도를 정비할 필요가 있다.

04

국내외 해양관할구역 과세제도 비교 분석

4장에서는 국내외 해양관할구역 과세제도를 비교·분석하였다. 앞서 국내 해양관할구역 과세여건에서 우리나라 해양관할구역 과세 제도의 제도적 미비점을 살펴보았다. 우리나라의 제도는 해양자원, 해양시설, 해양활동에 대한 고려 없이 육상 활동을 예정하여 구축한 것으로 현행 제도를 적용하는데 실제적·절차적 현안이 발생함을 확인할 수 있었다. 이에 해양관할구역 과세 관련 국외사례를 통해 제도적 보완방안을 도출하였다.

제1절 과세 기본체계 및 원칙

1. 기본체계

1) 국내

우리나라 조세는 과세권한을 가지는 주체에 따라 조세는 국세와 지방세로 구분된다.⁹⁶⁾ 국세는 관세와 같은 내국세를 말하며, 취득세, 재산세, 등

96) 임승순·김용택(2023) 조세법(제23판), p. 9.

록면허세, 레저세, 자동차세, 주민세, 지방소득세, 지방소비세, 담배소비세, 지역자원시설세, 지방교육세 등은 지방세에 속한다.⁹⁷⁾

조세 제도는 국가와 지방자치단체의 재정 운영을 지원하고, 경제 및 사회 정책의 실현을 도모하는데 주요하다. 국세와 지방세 구분은 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정 권한 범위를 명확히 함으로써 재정을 자율적으로 운영할 수 있는 기반으로 기능한다.

조세는 납세의무자와 경제상 담세자가 일치하는지에 따라 직접세와 간접세로 구분한다. 양자가 일치하는 경우는 직접세에 해당하며, 소득세를 대표적인 예로 들 수 있다. 양자가 불일치 하는 경우는 소비세(부가가치세, 개별소비세 등)를 들 수 있으며, 이는 간접세에 속한다. 간접세는 재정조세의 기능과 유도적 조세 기능을 모두 가지며, 적정세율을 정할 때 두 기능의 역학관계를 주로 고려한다.⁹⁸⁾

조세가 일반경비를 충당하기 위해 부과되는 경우는 보통세에 해당하며, 과세의 목적이 특정 경비의 충당을 목적으로 하는 경우는 목적세로 분류한다. 목적세는 특정 정책목적을 실현하기 위한 재원을 확보하기 위한 조세이다. 현재 국세 중에는 교육세, 농어촌특별세가 목적세에 속하며, 지방세 중 지역자원시설세, 지방교육세 등이 대표적인 목적세에 해당한다.⁹⁹⁾

조세는 과세물건의 종류에 따라 소득세, 재산세, 소비세, 유통세로 구분할 수 있다. 이 중 재산세는 종합부동산세, 재산세, 자동차세로 분류된다. 조세는 과세물건의 종류에 따라 다양한 형태로 부과하는 방식으로서 경제적 이익의 공평하고 효율적인 재분배를 목적으로 하며, 현재 이루어지고 있는 경제 활동에 기초하여 부과된다.

97) *Ibid.*

98) 임승순·김용택(2023) 조세법(제23판), p. 10.

99) *Ibid.*

조세법은 헌법과 법률·명령·조례·규칙, 조약 및 국제법규를 법원으로 한다. 대한민국헌법에서 보장하는 평등권의 보장과 사유재산권의 보호는 조세법과 밀접하게 관련한다. 담세력에 따른 차등적 세금 부담은 조세법의 기본원칙의 하나이며 원칙적으로 입법 재량에 속한다. 그러나 조세의 세율이 사유재산제도의 본질적 내용을 침해하거나, 역진세율의 형태로 복지국가주의 이념에 부합하지 않게 구축·운영되는 경우 헌법위반의 문제가 발생한다.¹⁰⁰⁾ 또한, 「대한민국헌법」은 조세법률주의와 국민의 납세의무를 명시적으로 규정하고 있어¹⁰¹⁾ 조세법의 법원으로 기능한다.

법률은 조세법의 1차 법원으로 국세에 관한 법률에는 국세기본법, 국세징수법, 조세특례제한법 등이 있다. 국세기본법은 국세에 관한 기본적이고 공통적인 사항과 납세의무자의 권리 및 의무 등을 규정하여 국세에 관한 법률관계의 기본원리로 기능한다.¹⁰²⁾ 국세징수법은 국세의 징수에 관한 절차적 사항을 규정하며, 조세의 감면과 특례 등에 관한 사항은 조세특례제한법에서 정한다. 소득세, 법인세, 종합부동산세 등 국세의 개별세는 개별법에서 과세요건과 기준을 정하고 있다. 개별세법으로는 소득세법, 법인세법, 종합부동산세법 등이 있다.

지방세에 관해서는 지방세의 공통적 사항을 규정한 지방세기본법과 그 징수 절차를 규정한 지방세징수법 등이 있으며 개별세에 관한 사항은 지방세법에서 규정하고 있다. 지방세법에는 지방세 세목과 과세요건, 부과·징수 절차 등의 내용이 포함된다.

국가와 지방자치단체의 과세권한은 우리나라 영해와 배타적 경제수역을 포함한 영토 전체에 미치며,¹⁰³⁾ 현재 법적 효력을 가지는 조세법 체계가 해양에도 적용된다.

100) *Ibid.*, p. 17.

101) 대한민국헌법 제59조 및 제38조

102) 국세기본법 제1조

103) 부산고등법원, 2019.12.13. 선고 2019누20426

〈표 4-1〉 우리나라 조세법 체계

구분				유형	관련 법률
국세	내국세	보통세	직접세	소득세	소득세법
				법인세	법인세법
				상속·증여세	상속세 및 증여세법
				종합부동산세	종합부동산세법
		간접세		부가가치세	부가가치세법
				개별소비세	개별소비세법
				주세	주세법
				인지세	인지세법
				증권거래세	증권거래세법
		목적세		교육세	교육세법
				농어촌특별세	농어촌특별세법
	관세				
지방세	도세	보통세		취득세	지방세법
				등록면허세	
				레저세	
				지방소비세	
		목적세		지역자원시설세	
				지방교육세	
	시군세	보통세		주민세	
				재산세	
				자동차세	
				지방소득세	
				담배소비세	

자료: 임승순·김용택(2023) p. 24.

2) 미국

미국에서 정부가 부과하는 조세는 연방정부가 부과하는 연방세와 주정부와 기초자치단체(카운티, 교육구)가 부과하는 지방세로 구분된다. 미국 조세 제도의 기본체계는 개인소득에 대해 소득세를 부과하도록 규정한 1913

년 제16차 수정헌법¹⁰⁴⁾을 통해 최초로 도입된 것으로 점차 현재의 조세 제도로 발전했다.

연방세는 정부의 운영과 국방, 외교, 사회복지 및 공공 서비스 제공을 목적으로 부과하는 세금이다. 연방세에는 개인소득세, 법인소득세, 상속세, 증여세, 소비세와 관세 등이 있으며, 이외에도 사회복지를 목적으로 하는 사회보장세와 실업세가 연방세에 포함된다.¹⁰⁵⁾

개인과 법인에게 부과하는 소득세는 높은 소득이 발생할수록 높은 세율을 적용하는 누진세 유형에 속한다.¹⁰⁶⁾ 소득세는 납세자의 자발적 신고를 기초로 징수한다. 상속세와 증여세도 과세소득에 따른 세율에 기초해 부과되는 누진세이다.¹⁰⁷⁾

연방소비세는 제품별로 세율을 달리하여 일률적으로 부과하며, 주류 및 담배와 같은嗜好상품과 환경오염을 유발하는 제품 또는 활동 등에 부과되며, 항공 및 항만 시설에 대해서도 소비세를 부과한다.¹⁰⁸⁾ 연방소비세 중 공항세, 석탄세, 유해물질부담금 등은 목적세로서 기금으로 징수한다.¹⁰⁹⁾

지역 차원에서 부과·징수하는 지방세는 주정부, 카운티 또는 교육구에서 부과하는 세금으로 구분하며, 지방정부 운영과 지역 공공 서비스 제공, 지역 인프라 개발·유지를 목적으로 한다. 주정부가 부과하는 소득세, 소비세, 기초자치단체가 부과하는 재산세, 판매세, 등록세 등이 있다.

104) US Constitution the 16th Amendment Article I, Section 8, "Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States."

105) 장근호, 2009, 주요국의 조세제도: 미국편 (Ⅰ), pp. 64-65

106) *Ibid.*, p. 64

107) *Ibid.*, p. 64

108) *Ibid.*, p. 65

109) *Ibid.*, p. 65

지방세도 연방세와 유사하게 개인과 법인에 부과하는 소득세는 소득에 따라 누진 적용하는 경우가 일반적이다.¹¹⁰⁾ 소득세의 세율은 주정부 법률에 따라 정해지며, 소득세를 부과하지 않는 주정부도 있다. 지방법인소득에 대해 과세하지 않는 주정부는 대신 영업세(franchise tax)를 징수하며, 일반적으로 법인의 자산과 소득, 판매액의 평균을 고려하여 납부금액이 정해진다.¹¹¹⁾

개인 또는 법인의 재산과 소비활동에 대한 과세는 일반적으로 지방정부의 소관이다. 판매세는 자산이나 서비스, 상품의 소매가격에 따라 부과하고, 재산세는 개인자산이나 부동산의 시장가치에 따라 일률 적용한다.¹¹²⁾ 상품에 일반적으로 부과되는 일반판매세, 주류 등 특정 제품에 대해 부과되는 개별판매세는 소비활동에 부과되는 대표적인 세금이다.¹¹³⁾ 재산세는 일반적으로 기초자치단체가 부과하며, 부동산이 대표적인 과세대상에 해당하지만, 일부 주는 선박, 자동차, 귀금속, 가구·장비 등에 재산세를 부과하는 경우도 있다.¹¹⁴⁾

미국 정부의 2025 회계연도 총세입은 약 5조 4,900억 달러이며, 그중 높은 비중을 차지하는 세목은 소득세, 급여세, 법인세로 예상된다.¹¹⁵⁾ 미국 주정부의 2024 회계연도 총세입은 1조 2,200억 달러 상당으로 전년 대비 약 1.6%의 소폭 증가했다.¹¹⁶⁾ 주 정부의 가장 큰 세입원은 대체로 개인소득세이다. 캘리포니아나 뉴욕 주에서는 개인소득세가 전체 세수의 절반 이상을 차지할 정도로 높은 비중을 차지한다. 이외에 높은 비중을 차지하는 세입원에는 판매세와 법인소득세가 있다.

110) *Ibid.*, p. 68.

111) *Ibid.*

112) *Ibid.*

113) *Ibid.*

114) *Ibid.* p. 69.

115) The Balance (검색일자: 2024.8.1.)

116) Tax Policy Center(검색일자: 2024.8.1.)

〈표 4-2〉 미국의 조세 체계

구분	유형	세율구조
연방세	개인소득세	누진
	법인소득세	누진
	유산세	누진
	증여세	누진
	소비세 및 관세	일률
	FICA/자영업세	역진
	실업세	역진
지방세	일반판매세	일률
	개별판매세	일률
	개인소득세	누진
	주영업세	일률
	재산세	일률
	법인세	일률/누진
	유류세	일률
	담배세	일률
	주세	도수
	기타	

자료: 장근호(2009) p. 64, p. 68

3) 호주

호주는 연방제 국가로 연방정부(Federal government)와 주정부(State government)로 나뉜다. 주정부 아래에는 지방정부(Local councils)가 있다. 연방정부와 주정부는 모두 과세 권한이 있지만, 소득세, 관세, 소비세 등 주요 세금은 연방정부가 관리한다. 특히 관세와 소비세에 대해서는 연방정부에게 배타적 권한이 있다.¹¹⁷⁾ 소득세는 연방대법원의 판결과 연방헌법 제96조의 해석으로 연방이 독점적으로 징수하고 있다.¹¹⁸⁾ 지방정부는

117) 호주 연방헌법 제90조

118) 김선희(2020), pp. 24-25.

주정부로부터 일부 과세권한을 위임받아 행사하며 각 정부 수준에서 징수하는 주요 세금은 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 호주 정부 수준에 따라 징수하는 주요 세금

정부	주요 세금
연방정부	소득세, 상품서비스세, 자본이득세, 부가급여세(Fringe Benefit Tax), 관세, 소비세, 석유자원임대세
주정부	급여세(Payroll Tax), 토지세, 인지세, 도박세, 자동차 등록 및 이전세, 보험세
지방정부	지방정부 재산세(Council rates)

자료: 저자 작성

연방헌법(Commonwealth of Australia Constitution Act)은 연방정부와 주정부에 과세 권한을 부여한다. 주정부의 헌법은 연방헌법에 저촉되지 않는 한 효력이 유지되므로, 주정부의 과세 권한도 유지된다(연방헌법 제106조). 연방은 세입의 일부를 주에 분배하거나 조건을 두고 재정을 지원할 수 있다(연방헌법 제86조, 제96조).

연방정부가 징수하는 세금과 관련한 주요 법률로는 세무 행정의 기본적인 절차를 규정하는 세무행정법(Taxation Administration Act 1953)과 소득세를 규정한 소득세 평가법(Income Tax Assessment Act 1936; Income Tax Assessment Act 1997)을 들 수 있다. 소득세에는 개인소득세와 법인소득세가 있으며, 부동산, 주식 등 자산의 가치 상승으로 인한 자본이득세도 소득세에 포함된다.

상품서비스세(A New Tax System (Goods and Services Tax) Act 1999)는 우리나라의 부가가치세와 유사하며, 부가급여세(Fringe Benefits Tax Assessment Act 1986)는 고용주가 고용인에게 제공하는 급여 외 비금전적인 혜택에 대한 세금이다. 그 외 퇴직연금 기여금(Superannuation Guarantee (Administration) Act 1992), 석유자원임대세(Petroleum Resource Rent Tax Assessment Act 1987), 관세(Customs Tariff Act

1995)와 소비세(Excise Tariff Act 1921), 국제 조세 협정법(International Tax Agreements Act 1953) 등이 있다.

주(州)헌법(예, 뉴사우스웨일즈 주는 Constitution Act 1902)은 주정부의 과세 권한을 규정하고 있으나, 연방헌법과 조화를 이루어야 한다. 주정부 징수 관련 세금은 각 주와 준주(territories)에 자체적인 세법이 있으며 명칭과 구체적인 내용이 다르나, 일반적으로 과세관리법(Taxation Administration Act)에서 주정부 차원의 세금 관리에 관한 일반적인 사항을 규정한다. 그 외 세금은 개별 세법에서 규정한다.

급여세(Payroll Tax)는 직원의 임금 총액에 고용주가 납부하는 세금으로 우리나라에는 사회보험료 사업주 부담금과 비슷하나 사용처가 다르다. 토지세(Land Tax)는 우리나라 재산세와 유사한 개념이나, 건물에는 부과하지 않으며 주거용 주택은 면제하는 경우가 많다. 인지세(Stamp Duty)는 부동산 및 차량 등을 취득할 때 지불하는 세금으로 우리나라 취득세와 유사하다.

각 주의 지방정부법(Local Government Act)은 지방정부의 권한, 책임, 운영에 관한 기본적인 사항을 규정하며, 지방정부 재산세(council rates) 부과에 근거를 제공한다. 지방정부 재산세는 토지 소유자에게 부과하며, 과세 기준은 토지 가치이다. 세율은 지방정부가 결정하나 일부 주는 주정부가 세율 인상에 제한을 두기도 한다. 걷힌 재원은 도로 유지보수, 공원 관리, 지역 도서관 운영 등 지역 공공서비스에 사용되며 지방재정에서 중요한 역할을 한다. 주에서 부과하는 토지세는 주거용은 면제되는 반면, 지방정부 재산세는 모든 부동산에 적용된다.

4) 노르웨이

노르웨이는 중앙정부(Regjeringen), 광역지자체(Fylker), 기초지자체(Kommuner)로 나뉜다.¹¹⁹⁾ 세금체계에서 광역지자체의 역할은 제한적이며, 주요 세금은 중앙정부나 기초지자체가 걷는다. 각 정부가 징수하는 주요 세금은 <표 4-4>와 같다. 세수는 2023년 기준 중앙정부 전체 87%, 광역지자체 2%, 기초지자체 11%로 분배되었다.¹²⁰⁾

<표 4-4> 노르웨이 정부 수준에 따라 징수하는 주요 세금

정부	주요 세금
중앙정부	개인 소득세(일부), 개인 및 고용주 국민보험기여금, 재산세(일부), 법인세(대부분), 금융활동세, 부가가치세, 소비세(환경세 포함), 관세, 석유세
광역지자체	개인 소득세(일부), 법인세(소액)
기초지자체	개인 소득세(일부), 재산세(대부분), 법인세(소액)

자료: 저자 작성

세무행정법(Skatteforvaltningsloven)은 2017년부터 시행되었으며, 세금 징수의 기본원칙과 절차를 규정한다.¹²¹⁾ 우리나라 국세기본법과 유사하게 노르웨이 세금 제도의 기본 틀을 형성한다.

정부가 징수하는 세금과 관련된 법은 다음과 같다.¹²²⁾ 소득세와 법인세는 자산소득세법(이하 일반 세법, Lov om skatt av formue og inntekt; Skatteloven), 석유산업에 대한 특별 과세 규정은 석유세법(Petroleumsskatteloven), 사회보장세는 국민보험법(Folketrygdloven)에서 다룬다. 환경세는 소비세의 형태를 띠고 있으며 구체적으로 광물 제품에 대한 CO2 세금, 폐기물 소각세, 유황세 등으로 나뉜다. 그 외 부가가치세

119) 김인춘(2013)을 참고하여 Fylker를 광역지자체, Kommuner를 기초지자체로 번역

120) 노르웨이 재무부(2024), 2024년도 세금.

121) 노르웨이 법률정보 누리집 중 세무행정법(검색일: 2024.12.9.)

122) 노르웨이 재무부(2024), 2024년도 세금.

법(Merverdiavgiftsloven), 상속세 및 증여세법(Lov om avgift på arv og visse gaver), 관세법(Tolloven) 등이 있다.

중앙정부의 세수는 부가가치세, 소비세, 관세 등 간접세가 27%, 개인 납세자 24%, 석유 외 부문 비개인 납세자 22%, 석유 부문 24% 등으로 구성된다.¹²³⁾ 광역지자체와 기초지자체의 세수는 대부분 개인 납세자가 납부하는 소득세와 재산세이다.¹²⁴⁾

5) 덴마크

덴마크의 과세제도는 1849년에 처음 제정된 덴마크 헌법(Denmarks Riges Grundlov)에 기초하고 있다.¹²⁵⁾ 이 헌법은 전체 11개 장과 89개 조항으로 구성되어 있으며, 특히 과세제도와 관련하여 제43조¹²⁶⁾, 제82조¹²⁷⁾에서 각각 조세 법률주의와 과세를 포함한 지방자치의 원칙과 실행 방식에 관한 조항을 포괄하고 있다.

주요 과세 관련 법률은 조세 행정법, 소득세법, 법인세법, 부가가치세법, 자본이득세법, 소비세법, 관세법, 연금세법, 상속세 및 증여세법, 감가상각법, 국제조세법, 지방세법 등이 있다. 과세 법률에 따른 덴마크의 세금 체계는 크게 직접세와 간접세로 구분할 수 있고, 전자는 소득세, 국세(state tax), 지방세(municipal tax), 부동산가치세(property value tax), 재산세(land tax) 등이 있다. 반면, 간접세는 부가가치세(VAT), 환경세(green tax), 개별소비세(excise duties), 관세 등이 포함된다.

123) 노르웨이 재무부(2024), 2024년도 세금.

124) 노르웨이 재무부(2024), 2024년도 세금.

125) Wikipedia (검색일: 2024.8.23.)

126) (제43조) 모든 조세는 법률에 의해서만 부과, 변경 또는 폐지될 수 있다.

127) (제82조) 지방자치의 원칙을 헌법으로 보장하면서, 구체적인 실행 방식은 법률로 정한다.

덴마크의 조세 제도를 이행하는 기관은 재무부, 국세청, 세무서로 구분할 수 있다. 재무부(Ministerstwo Finansów)는 세금 정책을 총괄하고 있으며, 통합 세무행정기관인 국세청(Krajowa Administracja Skarbowa)은 세금 업무를 총괄하고 있다. 지역별로 위치하는 세무서(Urzędy Skarbowe)는 직접 세무 행정을 담당하는 기관이다.

덴마크의 과세 항목과 기준은 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 4-5〉 덴마크 과세 제도 현황

구분		내용
국세 제도	소득세	<ul style="list-style-type: none"> 과세 대상: 근로·사업·자본소득 과세표준 및 세율: 과세소득, 36~55%
	법인세	<ul style="list-style-type: none"> 과세 대상: 기업 이익 과세표준 및 세율: 과세소득, 22%
	부동산세	<ul style="list-style-type: none"> 과세 대상: 토지, 건물, 구조물 과세표준 및 세율: 면적 or 가치, 1.6~3.4%
	부가가치세	<ul style="list-style-type: none"> 과세 대상: 상품 및 서비스 과세표준 및 세율: 판매 가격, 25%
지방세 제도	지방소득세	<ul style="list-style-type: none"> 과세 대상: 개인소득 과세표준 및 세율: 과세소득, 지자체별 (평균 약 25%)
	재산세	<ul style="list-style-type: none"> 과세 대상: 토지 소유자 과세표준 및 세율: 토지 가치, 지자체별 (1.6~3.4)
	부가가치세	<ul style="list-style-type: none"> 과세 대상: 주택 소유자 과세표준 및 세율: 부동산 가치, 주택 가치 (0.92~3)
	교회세	<ul style="list-style-type: none"> 과세 대상: 덴마크 국교회 회원 과세표준 및 세율: 과세소득, 지자체별 (0.7~1.5)

자료: 저자 작성

덴마크의 국세 제도는 소득세, 법인세, 부동산세, 부가가치세 등으로 구성된다. 소득세는 근로소득, 사업소득, 자본소득을 과세 대상으로 하며, 과세표준은 과세소득이다. 소득세율은 36%에서 55% 사이에서 적용된다.

법인세는 기업의 이익에 대해 부과되며, 과세표준은 과세소득이다. 법인세율은 22%로 고정되어 있다. 부동산세는 토지, 건물, 구조물에 대해 부과되며, 과세표준은 면적 또는 가치이다. 부동산세율은 1.6%에서 3.4% 사이에서 결정된다. 부가가치세는 상품 및 서비스에 대해 부과되며, 과세표준은 판매 가격이다. 부가가치세율은 25%로 고정되어 있다.

덴마크의 지방세 제도는 지방소득세, 재산세, 주택에 대한 부가가치세, 교회세 등으로 구성된다. 지방소득세는 개인소득에 대해 부과되며, 과세표준은 과세소득이다. 지방소득세율은 지자체별로 상이하나 평균적으로 약 25%이다. 재산세는 토지 소유자에게 부과되며, 과세표준은 토지 가치이다. 재산세율은 지자체별로 1.6%에서 3.4% 사이에서 결정된다. 주택에 대한 부가가치세는 주택 소유자에게 부과되며, 과세표준은 부동산 가치와 주택 가치이다. 이 세금의 세율은 0.92%에서 3% 사이에서 적용된다. 교회세는 덴마크 국교회 회원에게 부과되며, 과세표준은 과세소득이다. 교회세율은 지자체별로 0.7%에서 1.5% 사이에서 결정된다.

6) 벨기에

벨기에의 과세제도는 1831년에 처음 국민의회에 채택된 헌법에 명시된 재정(제5장 제정)과 관련된 조항에 주요한 근거를 두고 있다. 벨기에 헌법은 전체 9개 장과 198개 조항으로 구성되어 있으며, 특히 제5장 재정의 제170조에서 181조에 걸쳐서 과세제도에 관한 조항을 포함하고 있다.¹²⁸⁾

주요 과세 법률은 연방 차원의 소득세법, 법인세법, 부가가치세법 등이 있으며, 지역 차원의 재산세법, 상속세법 등이 있다. 벨기에에는 국가 재정 규정을 제정하는 연방의회가 있으며, 또한 지역의회, 지방의회 및 지방자치

128) Belgian house of representatives (2014). The Belgian Constitution

단체가 존재하며 각각 고유 과세 권한을 부여받는다. 따라서 벨기에의 세금 체계는 연방세와 지방세로 구분하며 연방세는 소득세, 법인세, 사회보장세, 부가가치세로, 지방세는 재산세, 상속세 및 특별세로 구성된다.

덴마크의 조세 제도를 담당하는 기관은 중앙정부(연방), 지역정부(regions), 지방정부(province and municipality)로 구분한다. 세금의 주체와 법률은 재무부(the Ministry of Finance)를 통해 정부가 관리하며, 연방 차원에서 연방공공서비스재정부(the Federal Public Service Finance)가 벨기에의 세금 문제를 감독한다. 지역 차원에서는 주요 당국이 플랑드르(Flemish), 브뤼셀(Brussels) 및 왈룬(Walloon) 지역별로 각각 지역 세금을 관리한다.¹²⁹⁾ 헌법 제170조에 근거해서 지방 당국은 지역의 행정 감독 하에 행사하는 자치 과세 권한을 가지고 있다.

덴마크의 과세 항목과 기준은 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 4-6〉 벨기에 과세 제도 현황

구분		내용
국세 제도	소득세	• 과세 대상: 개인 소득 • 과세표준 및 세율: 과세소득, 25~50%
	법인세	• 과세 대상: 기업 이익 • 과세표준 및 세율: 과세소득, 25%
	부가가치세	• 과세 대상: 상품 및 서비스 • 과세표준 및 세율: 판매가, 21%
	상속세	• 과세 대상: 상속된 재산 • 과세표준 및 세율: 재산 평가액, 지역별 3~30%
지방세 제도	지방소득세	• 과세 대상: 개인소득 • 과세표준 및 세율: 과세소득, 지역별 1.25~2.5%
	재산세	• 과세 대상: 부동산 • 과세표준 및 세율: 연간 임대 소득, 지역별 1.25~2.5%

129) FPS Finance (검색일: 2024.8.23.)

구분	내용
도로세	<ul style="list-style-type: none"> • 과세 대상: 차량 • 과세표준 및 세율: 차량 유형 및 엔진, 지역별 차등

자료: 저자 작성

벨기에의 과세 체계는 국세와 지방세로 구분되며, 연방 정부와 지방 정부가 각각의 세금을 관리하고 있다. 국세의 주요 항목으로는 소득세, 법인세, 부가가치세, 상속세 및 증여세가 있다. 소득세는 누진세 체계를 따르며, 세율은 소득 구간에 따라 25%에서 50%까지 적용된다. 이는 거주자의 전세계 소득에 과세되며, 근로소득의 경우 사회보장기금이 추가로 부과된다. 법인세는 표준 세율 25%를 적용하고 있으나, 일정 조건을 충족하는 소규모 기업의 경우 20%의 감면된 세율을 적용받을 수 있다. 부가가치세(VAT)는 대부분의 상품과 서비스에 대해 21%의 표준 세율이 적용되지만, 필수품이나 특정 서비스에 대해서는 0%, 6%, 12% 등의 낮은 세율이 적용되기도 한다.¹³⁰⁾ 상속세와 증여세는 사망자의 최종 거주 지역과 상속인 또는 수증자와의 관계에 따라 세율이 달라진다.¹³¹⁾

지방세는 각 지역 정부와 지방 자치 단체에 의해 부과되며, 주요 항목으로는 재산세, 도로세, 그리고 다양한 지방 공공요금에 대한 세금이 있다. 재산세는 부동산 소유주에게 매년 부과되는데, 세율은 지역에 따라 다르며 브뤼셀-수도권은 2.25%, 플랑드르는 2.5%, 왈로니아는 1.25%의 세율을 적용하고 있다.¹³²⁾ 도로세는 차량 소유자에게 매년 부과되며, 차량의 종류와 소유자의 거주 지역에 따라 세율이 달라진다. 지방 공공요금에 대한 세금은 TV, 쓰레기 수거, 수도 등의 서비스에 대해 부과되며, 최대 9%까지 부과될 수 있다. 이는 일반적으로 소득세와 함께 납부된다. 비거주자의 경

130) Tax Foundation (검색일: 2024.8.23.)

131) *Ibid.*

132) *Ibid.*

우, 7%의 고정 세율로 연방세를 납부하게 된다.¹³³⁾ 각 지방 정부는 이외에도 지역의 특성과 필요에 따라 추가적인 지방세를 부과할 수 있어, 실제 납부해야 하는 세금은 거주 지역에 따라 상당한 차이를 보일 수 있다.

2. 기본원칙

1) 국내

(1) 개요

조세의 공공성, 공익성 및 납세자 상호 간의 공평성은 조세 제도 운영에 핵심 원칙이다. 조세의 공공성은 세금 징수가 공공의 이익을 목적으로 함을 의미한다. 국가에서 세금을 징수하는 주된 이유는 공공 서비스 제공과 국가 기반시설 조성, 부의 재분배 등 복지사회를 구현하여 공적 목적을 충족시키기 위함이다. 세금 수입은 국방, 교육, 보건, 교통 및 환경 보호와 같은 공공 서비스에 투입되어 사회 전체의 복지와 질 향상에 기여해야 한다.

조세는 국민과 사회 전반의 이익을 위해 공평하고 효과적으로 사용되어야 하며, 이를 조세의 공익성 원칙으로 일컫는다. 이 때 공익성은 세금을 징수하고 사용하는 목적에 한하는 것이 아니라 조세 부과 및 징수 과정이 공정하고 투명하게 관리되어야 함을 의미한다.

납세의무자 상호 간의 공평성은 모든 납세의무자가 자신의 경제적 능력에 따라 공평하게 세금을 부담해야 한다는 원칙이다. 같은 경제적 조건을 가진 납세의무자는 동일한 세율로 세금을 부담하고 경제적 조건이 다른 경우에는 더 높은 소득이나 재산을 가진 개인이 다른 개인에 비해 상대적으로 더 큰 조세 의무를 부담하는 것이다. 이는 조세 제도가 재화의 재분배를

133) *Ibid.*

실현하여 전체 사회에 이익이 되도록 구성·운영되어야 함을 의미한다.

(2) 조세원칙

가. 조세법률주의

조세법률주의는 조세의 부과 및 징수가 법령에 근거해야 한다는 조세 법제도의 기본원칙으로 실정법에 따라 과세권한과 납세의무를 구체화하는 형식적 원리로 기능한다. 법률 상의 근거가 없는 경우에는 국가는 조세를 부과·징수할 수 없으며 국민은 조세 납부를 요구받지 아니한다.¹³⁴⁾

조세법률주의는 시민주권을 보장받기 위한 투쟁의 역사와 함께 발전했으며, 근대 시민운동을 통해 신성불가침의 천부적 권리로 확립된 것으로 시민주권의 하나로서 보호해야하는 개인의 재산권의 보장을 의미한다.¹³⁵⁾ 조세의 부과·징수와 그 절차를 법률로 규정함으로써 국민의 재산권을 보호하기 위한 기본 요건인 법적 안정성과 예측가능성을 보장하고자 함이다. 조세법률주의는 대한민국헌법에 명시적으로 규정되어 있으며, 「대한민국헌법」 제59조는 조세의 종목과 세율은 법률로서 정한다고 명시하고 있다.

조세법률주의에서 파생한 조세법의 기본원칙으로 과세요건법정주의를 들 수 있다. 조세의 세목과 세율, 과세요건, 조세의 감면에 관한 사항 등을 유효한 법률로 정해야 함을 의미한다.¹³⁶⁾ 과세요건에는 납세의무자, 과세물건, 과세표준, 과세기간 등을 포함한다. 또한 법률의 근거 없이 명령, 행정규칙에서 새로운 과세요건을 정할 수 없으며, 법률 규정에 부합하지 않는 명령, 규칙도 효력을 가질 수 없다.

134) 임승순·김용택(2023), p. 28.

135) *Ibid.*

136) *Ibid.*, p. 30.

한편, 과세요건과 조세의 부과·징수 절차에 관한 규정은 명확해야 하며, 불확정적인 개념이나 개괄조항으로 규정되어서는 안된다.¹³⁷⁾ 그러나 현실 상 경제현상의 다양한 형태로 발생하고 빠르게 다변화됨을 고려할 때 입법 기술 상 불확정 개념과 개괄조항을 전면 배제하기는 어려우며, 조세법을 집행함에 있어서 사안이 구체적 사정을 고려하여 공평을 도모하기 위해서는 불확정 개념의 사용이 필요할 수 있다.¹³⁸⁾

대한민국헌법에는 개인의 재산권 보호를 위한 소급입법에 따른 재산권의 박탈 금지에 관하여 규정하고 있다.¹³⁹⁾ 또한, 국세기본법과 지방세기본법에서도 동일하게 조세법령 불소급의 원칙을 명시적으로 규정하고 있다.¹⁴⁰⁾

조세법령 불소급의 원칙은 납세자의 의무가 소급하여 적용되지 않을 것이라는 신뢰의 보호와 법적 안정성의 보장을 목적으로 한다.¹⁴¹⁾ 따라서 국민의 재산권 침해와 법적 안정성의 훼손이 문제되지 않는 경우에는 예외가 인정된다. 예외적인 경우는 중대한 공공이익이나 조세공평의 원칙을 실현하는 데 필요한 경우를 말한다.¹⁴²⁾

나. 조세공평주의

조세공평주의는 법률에 따라 규정한 과세권한과 납세의무의 타당성의 근거가 된다. 조세공평주의는 조세법률관계에 모든 국민이 평등하고, 조세 부담은 개인의 담세력에 따라 공평하게 배분되어야 한다는 원칙으로 조세 제도의 효율적·공정한 운영의 기반이다.

137) *Ibid.* p. 34.

138) 임승순·김용택(2023), p. 34.

139) 대한민국헌법 제13조제2항

140) 국세기본법 제18조제2항 및 지방세기본법 제20조제2항

141) 대법원 1993. 5. 11. 선고, 92누14984

142) 대법원 1983. 4. 26. 선고, 81누423 판결

입법에 있어서는 국민들 사이에 조세 부담이 공평하게 배분되어야 하며, 세법의 해석과 적용 및 집행에 있어서는 모든 국민이 평등하게 취급되어야 한다.¹⁴³⁾ 담세력의 차이에 근거한 조세 부담의 배분은 조세공평주의에 의거해 불합리적인 차별을 금지하는 것으로 오늘날 배분적 정의의 실현으로 볼 수 있다.¹⁴⁴⁾

개인 간의 빈부 격차를 해소하여 사회적 정의를 실현하기 위한 현대 복지국가의 기초로서 배분적 평등의 실현은 주요한 가치로 대두되고 있다.¹⁴⁵⁾ 담세력은 소득, 소비, 재산 등이 기준이 된다. 예컨대, 경제적 관점에서 실제로 이득을 통제하고 이를 사용하고 있다면, 그것으로 충분히 담세력이 있다고 볼 수 있다.¹⁴⁶⁾

다. 지방세 과세원칙

지방세는 과세자주성, 보편성, 귀속성, 정착성, 안정성, 분임성, 응익성을 특징으로 한다. 과세자주성이란 지방자치단체가 자주적으로 과세할 수 있는 권한을 가짐을 의미한다. 지방자치단체는 법률이 정하는 범위내에서 과세요건이나 범위 등을 조례로 정할 수 있다. 탄력세율, 법정외세 등의 제도가 지방자치단체가 세목과 세율을 자주적으로 결정할 수 있는 권한을 보여주는 대표적 예이다.¹⁴⁷⁾

보편성은 과세대상 물건이 전국 지방자치단체에 고르게 분포해야 한다는 원칙을 말한다.¹⁴⁸⁾ 귀속성은 세원이 어느 지방자치단체에 귀속하는지 명확히 구분되어야 함을 의미하며,¹⁴⁹⁾ 이는 납세의무자의 권리 보호와도 관련한다.

143) 임승순·김용택(2023), p. 41.

144) 임승순·김용택, 2023, 조세법(제23판), p. 41.

145) 임승순·김용택, 2023, 조세법(제23판), p. 41.

146) 대법원 1985. 5. 28. 선고 83누123 판결(종합소득세부과처분취소)

147) 이성근 외 3인, 「한국지방재정론」, 법문사, 2016., pp. 35~36.

148) 정문종, 2018, 지방세제의 현황과 이해, p. 11.

149) 정문종, 2018, 지방세제의 현황과 이해, p. 11.

정착성은 이동이 적은 물건이 과세대상에 적합함을 뜻한다. 토지와 건축물과 같은 부동산이 취득세 및 재산세와 같은 지방세 주요 세원임을 확인할 수 있다. 안정성은 세입 변동이 적어 안정적인 세원으로 기능할 수 있는 물건이 과세대상으로 적합함을 의미하며, 분임성은 지역주민은 자치단체의 구성원으로 자치운영에 필요한 경비를 공동으로 분담하기 위해 요구되는 특성이다. 마지막으로 응의성은 지방자치단체가 제공하는 서비스 범위에서 지방세를 부과·징수하는 것이 바람직함을 말한다.

2) 미국

미국 조세 제도의 기본체계는 합법적으로 제정된 법령이 규정하는 경우에만 세금을 부과할 수 있도록 정하고 있다.¹⁵⁰⁾ 국민의 재산권을 제한하는 행위는 국민을 대표하여 선출된 입법부의 결정에 기초해야 함을 의미한다.

미국 헌법은 모든 세입 법안(Revenue Bills)은 반드시 하원에서 발의되어야 한다고 규정하고 있다.¹⁵¹⁾ 대통령이나 미국 상원은 세입 관련 법안을 발의할 권한을 가지지 않는다. 재정 문제에 대한 입법 권한은 미국 국민과 가장 가까운 기관인 미 하원에 속한다.¹⁵²⁾

평등한 대우의 원칙은 민주주의의 기본원칙으로 조세 제도뿐만 아니라 현대 사회 시스템 전반에 적용된다. 조세 체계에서 평등원칙은 세금 부과는 모든 국민에게 평등하게 적용되어야 하며 세입은 공공의 목적으로만 사용할 수 있음을 의미한다.¹⁵³⁾

150) Frans Vanistendael, 1996, Legal Framework for Taxation, Tax law design and drafting, p. 15.

151) US Constitution the 16th Amendment Article I, Section 7, "All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills."

152) Wolfgang Schon, 2018, "Taxation and Democracy". p. 239

153) Frans Vanistendael, 1996, Legal Framework for Taxation, Tax law design and

평등한 대우의 원칙을 실현하는 일은 동일한 상황에 있는 사람은 동등하게 대우받아야 함에 기초한다. 이는 차별적으로 대우하는 경우에는 그 목적과 수단에 합리적 근거가 있어야 함을 말한다. 예를 들어, 누진세율을 적용하여 고소득 납세자를 다르게 대우한다면, 소득에 따라 납세자의 담세능력이 증가하며, 평등의 실현을 위해 누진세율로 과세하는 것 모두 합리적이라는 두 가지 요건을 모두 충족해야 한다.¹⁵⁴⁾ 차별적 과세의 타당성과 수단의 합리성이 확보되는 경우라면 평등한 대우의 원칙이 보장되는 것이다.

3) 호주

호주의 법체제는 성문법뿐만 아니라 판례법을 중시하는 영미법 전통을 따르기 때문에 조세공평주의가 연방헌법에 직접 명시되어 있지는 않지만, 법원의 판례와 정부 정책을 통해 조세의 공평성을 강조한다. 연방헌법은 연방정부에 과세에 관한 법률을 제정할 권한을 부여하고 있으며(연방헌법 제51조 ii항) 이는 조세법률주의를 간접적으로 나타낸 것으로 볼 수 있다.

세금 법안은 상원에서 발의하거나 수정할 수 없다(연방헌법 제53조). 오직 장관(Minister)만이 세금을 인상하고 부과 범위를 확대하는 법안을 도입할 수 있다. 세금 중 관세와 소비세는 법안이 아닌 동의안(motion) 형태로 의회로 제출되어 과세 제안과 다르게 처리된다.¹⁵⁵⁾

연방정부와 주정부가 독립적인 과세 권한을 가진다(자주성). 연방정부의 과세는 주 간 차별 또는 선호를 두어서는 안 된다(연방헌법 제51조 ii항, 제99조). 주는 연방의 재산에 세금을 부과할 수 없으며, 연방도 주의 재산

drafting, p. 15.

154) Frans Vanistendael, 1996, p. 9.

155) 호주 국회 누리집,

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter11/Taxation_bills(검색일: 2024.08.23.)

에 세금을 부과할 수 없다(연방헌법 제114조).

다양한 세목으로 세부담을 분산시키며(분임성), 소득세는 납세자의 소득에 따라 세금을 부과하는 귀속성이 있다. 모든 납세자에게 적용되는 보편성이 있으나 일부 저소득층 등에 대한 세금 감면 제도도 존재한다. 지방정부 재산세는 직접적으로 지역 서비스 개선에 사용되어 응익성 원칙을 보여준다.

개별법도 원칙을 제시하고 있다. 세무행정법(TAA 1953)은 납세자가 세금을 계산하고 신고해야하는 자진신고 원칙, 세금 징수 및 분쟁 해결 절차에 관한 규정을 통해 공정성과 투명성 추구, 세금 결정에 대한 이의제기 및 재검토 절차를 통한 납세자의 권리 보호 원칙을 보여주고 있다. 소득세 평가법(ITAA 1997)은 과세의 공정성, 경제적 효율성, 세법의 단순화 및 명확화를 추구하고 있다.

4) 노르웨이

노르웨이 헌법(Kongeriket Norges Grunnlov)은 조세법률주의 등 주요 과세원칙을 제시하고 있다. 제75조 D항은 세금 부과 권한이 의회에 있으며 모든 세금은 법률에 근거해야 함을 명시하고 있다. 제18조는 소급 적용을 금지하고, 제97조는 재산권 보호의 원칙을 제시하여 과도한 과세로부터 개인의 재산을 보호한다.

일반 세법(Skatteloven)은 공정성, 단순성, 중립성 원칙을 명시하고 있다. 공정성은 누진세율 체계, 다양한 공제 및 면제 제도, 유사한 상황에서 납세자에게 동일한 세금을 부과하는 것이다. 단순성은 세법의 명확한 용어 사용, 세금규정의 간소화 노력, 납세자 교육을 통하여 구현한다. 마지막으로 중립성은 경제활동에 최소한의 영향을 미치고 특정 산업이나 활동에 불

필요한 세금 혜택을 최소화하는 것이다.

정보공개법(Offentleglova)은 세금 정보, 연간 세금 통계, 세금 정책 결정 과정을 공개함으로써 투명성과 정보 접근성을 확보한다. 세무행정법(Skatteforvaltningsloven)은 전자 세금 신고 시스템, 계산 자동화, 세무당국의 효율적 운영을 통해 효율성을 추구한다.

5) 덴마크

덴마크의 조세 제도에 대한 기본원칙은 조세 행정법(Skatteforvaltningsloven)에 명시되어 있으며, 법률주의, 공평성, 효율성, 납세자 권리보호의 원칙을 설정하고 있다.¹⁵⁶⁾ 법률주의 원칙에 따르면 법적 확실성과 공정성을 보장하고, 모든 과세는 법률에 근거해야 한다. 또한, 투명성, 자기평가, 이의제기권을 통해 공평한 과세를 추구하는 공평성 원칙을 준수해야 한다. 아울러 효율성 원칙에 의해 정보 제공 의무, 감사 및 통제를 바탕으로 효율적인 세금 징수 체계를 구축한다. 마지막으로, 비밀유지, 이의제기권, 비례성 원칙을 통해 납세자의 권리를 보호한다. 따라서 덴마크의 조세 제도는 이러한 원칙에 근거하여 수립·운영되고 있다. 반면에 지방세 기본원칙은 명시적으로 정리된 것이 없으며 다만 자치 원칙, 목적세, 균형발전, 투명성 등의 원칙을 설정하고 있다.

6) 벨기에

벨기에의 조세 제도에 대한 기본원칙은 벨기에 헌법에 기초해서 법률주의, 공평성, 연방주의 지방 과세 권한의 원칙을 설정하고 있다.¹⁵⁷⁾ 법률주

156) (<https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2022/835>) (검색일: 2024.8.22.일)

157) Belgian house of representatives (2014). The Belgian Constitution

의는 헌법 제170조, 174조에 따라 과세는 법률에 따라서만 이루어질 수 있으며, 정부는 예산 집행을 위해 의회의 사전 승인을 받아야 한다. 공평성은 모든 납세자는 동등한 상황에서 동일한 세금을 부담해야 하며, 차별적인 과세를 금지한다. 아울러 헌법은 각 커뮤니티와 지역 의회가 자체적으로 재정 및 과세 권한을 가지고 있음을 규정함으로써 재정 연방주의를 뒷받침한다. 또한, 헌법 제177조에 근거해 지방 자치 단체는 국가의 법적 틀 내에서 독자적으로 세금을 부과할 수 있다.

제2절 과세권한 배분구조 및 기준

1. 해양자원 과세

1) 국내

지방세는 징수 목적에 따라 보통세와 목적세로 구분되며, 보통세 세목 9개와 목적세 세목 2개로 구성되어 총 11개 세목을 규정하고 있다.¹⁵⁸⁾ 보통세 세목에는 1)취득세, 2)등록면허세, 3)레저세, 4)담배소비세, 5)지방소비세, 6)주민세, 7)지방소득세, 8)재산세, 9)자동차세가 있으며, 목적세의 세목에는 1)지역자원시설세, 2)지방교육세가 있다.

이 중 지역자원시설세는 지역의 부존자원을 보호·보존하고, 환경의 보호·개선, 주민의 안전과 생활편의 개선 등에 필요한 재원을 확보하고 소방사무에 소요되는 비용을 충당하기 위해 부과하는 목적세이다.¹⁵⁹⁾ 지역자원시

158) 지방세기본법 제7조

159) 지방세법 제141조

설세의 유형은 과세 목적에 따라 특정자원분, 특정시설분, 소방분 지역자원 시설세로 구분한다. 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 부과하는 특정자원분 지역자원시설세 및 특정시설분 지역자원시설세가 있으며, 소방사무에 소요되는 제반비용에 충당하기 위하여 부과하는 소방분 지역자원시설세가 있다.

특정자원분 지역자원시설세는 수력발전에 직접 이용하는 물로서 발전영수, 먹는 물 또는 목욕용수 등으로 이용되는 지하수, 지하자원 중 채광된 광물에 부과된다.¹⁶⁰⁾ 지역의 부존자원 보호 및 보존을 위해 이용되는 자연 자원에 부과하는 세금이다. 특정시설분 지역자원시설세는 컨테이너, 원자력 발전 또는 화력발전으로 생산된 전력을 과세대상으로 한다. 소방분 지역자원시설세는 지역의 소방시설의 이익을 받는 자가 소유하는 물건에 부과되며, 건축물과 선박을 대상으로 한다. 선박에 대해서는 지방자치단체가 소방선을 운영 중인 경우에 한하여 소방분 지역자원시설세가 부과된다.¹⁶¹⁾

〈표 4-7〉 특정자원분과 특정시설분 과세체계

구분		과세표준	세율
특정자원분	발전용수	직접 발전에 이용된 물	2원/10m ³
	지하수	먹는 물로 판매하기 위해 채수된 물	200원/m ³
		목욕용수로 이용하기 위해 채수된 온천수	100원/m ³
		그 외 용도 및 목욕용수로 이용하기 위해 채수된 온천수 외의 물	20원/m ³
	지하자원	채광된 광물가액	0.50%
특정시설분	컨테이너	컨테이너 TEU	15,000/TEU
	원자력발전	발전량	1원/kWh
	화력발전	발전량	0.6원/kWh

자료: 김필현(2023), p. 2.

160) 지방세법 제142조제1항제1호 및 시행령 제136조제1항

161) 지방세법 제142조제2항제3호

〈표 4-8〉 소방분 과세체계

과세표준	세율
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 + 2,600만원 초과금액의 10,000분의 8
3,900만원 초과 6,400만원 이하	24,100원 + 3,900만원 초과금액의 10,000분의 10
6,400만원 초과	49,100원 + 6,400만원 초과금액의 10,000분의 12

자료: 김필현(2023), p. 2.

2) 미국

(1) 광물자원 채굴에 대한 자원세

미국은 2021년 기준 매장되어 있는 부존자원의 가치가 가장 높은 국가 중 하나로서 자원에 대한 세금의 유형이 주별로 다양하게 제도화되어 있는 나라이다.¹⁶²⁾ 자원세(Severance Tax)는 국가가 보유하고 있는 자원 중에 재생 불가능한 자원의 무분별한 사용을 방지하기 위한 세금으로서 채굴하는 자원의 양과 희소성에 따라 세액을 결정한다.

개별 주의 부존자원 현황에 따라 과세대상과 세율 등은 상이하게 책정될 수 있으나, 일반적으로 자원세 부과 대상이 되는 자원으로 석탄, 석유, 광물 또는 광산, 목재, 석고, 수산자원 및 어류 등이 있다.¹⁶³⁾

미국은 석유, 가스 부존량이 높은 국가 중 하나로서 총 34개 주정부에서 석유와 천연가스의 채굴, 생산·판매 등에 대해 세금 또는 사용료를 부과하고 있다.¹⁶⁴⁾ 이 중 석유 생산량이 가장 많은 주는 텍사스, 노스다코타, 뉴

162) 윤상호, 2023, 특정자원분 지역자원시설세의 세율 적정성 평가 및 과세기준 개선방안, pp. 29-30.

163) 윤상호, 2023, p. 30.

164) NCSL, <https://www.ncsl.org/energy/state-oil-and-gas-severance-taxes> (검색일자: 2024.8.2.)

멕시코, 오클라호마, 알래스카이며, 천연가스 생산량이 가장 많은 주는 텍사스, 펜실베이니아, 오클라호마, 루이지애나, 와이오밍이다.¹⁶⁵⁾

대표적인 석유 및 천연가스 생산 주인 텍사스는 가스 및 액체 탄화수소에 대하여 시장 가치의 7.5%, 석유 및 가스콘덴세이트에 대해서는 시장 가격의 4.6% 세금을 부과한다.¹⁶⁶⁾

지역자원시설세는 특정 경제 활동을 통제하는 수단으로 활용되는 조세의 하나이다. 일반적으로 희소한 부존자원의 고갈을 유발할 수 있는 자원의 이용, 환경오염 및 위험요인을 유발하는 경제활동 등에 대해 부과하는 세금이다.¹⁶⁷⁾ 지역의 자원과 사회·경제에 직접적 영향을 미치므로 지방세의 형태로 부과·징수하여 지역의 공공서비스 제공에 활용하는 경우가 일반적이다.

미국은 전 세계에서 부존자원을 가장 풍부하게 보유하고 있는 국가 중 하나이다. 2021년 기준 미국의 부존자원 매장가치는 약 45 USD 수준으로 러시아 다음 순이다.¹⁶⁸⁾ 미국은 주정부 차원에서 부존자원 이용에 대해 자원세(Severance Tax)를 부과하며, 과세대상 자원의 종류는 석탄, 석유, 천연가스, 광물과 광산, 임산물, 목재, 수산자원 및 어류 등으로 다양하다.¹⁶⁹⁾

뉴멕시코의 자원소비세(Resources Excise Tax)는 채굴과 가공 단계를 구분한 후 광물별로 설정된 세율을 각각의 단계별로 적용해 부과하고 있으며, 에너지 관련 천연자원은 자원소비세 과세대상에서 제외된다.¹⁷⁰⁾ 뉴햄프셔의 굴착세(Excavation Tax)는 자원 채취를 위해 토지를 굴착하는 면적에 따라 부과되는 세금으로 야드당(각각의 cubic yard) \$0.02의 세율이 적용된다.¹⁷¹⁾ 모래, 자갈과 같은 자원의 채굴에 대해 자원세를 부과하는

165) *Ibid.*

166) NCSL (검색일자: 2024.8.2.)

167) 윤상호(2023), p. 11.

168) Investopedia (검색일자: 2024.5.10.)

169) 윤상호(2023), p. 30.

170) *Ibid.* p. 34.

주정부는 루이지애나, 앨라배마 등이 있다.

〈표 4-9〉 미국 주요 주정부별 자원세 현황

구분	세목	과세대상	세율	비고
뉴멕시코	자원소비세	탄산칼륨, 몰리브덴 등	0.125~0.75%	채굴과 가공을 구분하여 단계별 부과
	지역자원세	구리, 금·은, 그 외 비금속 광물, 우라늄 등	0.05~3.5%	
뉴햄프셔	굴착세	굴착	\$0.02/yard ³	
루이지애나	지역자원세	유황, 광석, 대리석, 석조, 모래 등	\$0.03/2,000lb 부터	
메인	광업소비세	설비·장비	가치의 0.5%	
		매출액	매출액의 0.9% 등	
사우스다코타	지역자원세	에너지자원 등	시세의 4.5%	우라늄 등
	에너지자원보호세	에너지자원	시세 \$1 당 \$0.024	
아칸소	지역자원세	철광석	\$0.10/2,000lb	
		석고, 석회암 등	\$0.015/2,000lb	
앨라배마	지역자원세	천연광물	\$0.10/ton	모래, 자갈, 사암, 화강암, 퇴적암 등
오하이오	지역자원세	석회석·모래 등	\$0.02/ton	백운석, 자갈 포함
		점토·사암 등	\$0.01/ton	혈암, 석고, 규암 포함

자료: 윤상호(2023), pp. 51-52를 바탕으로 저자 작성

(2) 수산자원 채취에 대한 자원세

수산자원에 대해 부과하는 세금에는 대표적으로 수산자원양륙세(Fishery Resource Landing Tax)가 있다. 이 자원세는 상업적 목적으로 어획한 수산자원의 어획량과 어종에 따라 부과하는 세금이다. 어획 수산자원에 대해 세금을 부과하는 주정부는 알래스카, 캘리포니아, 워싱턴이 대표

171) NH Rev Stat § 78-C 참조; 윤상호, 2023, p. 35.

적이며, 징수한 세금은 일반적으로 어족자원의 지속가능한 이용을 위한 정책사업에 활용한다.

수산세(Fisheries Business Tax)는 주정부 관할구역에서 수산자원을 가공하는 사람이나 회사에 부과하는 세금으로 가공 이전 원자재 가격과 총량에 따라 부과되며, 과세대상과 세율에 관한 구체적인 사항은 개별 주의 법률에 따라 결정한다.

알래스카의 수산세의 경우, 수산자원 가공 설비가 설치된 장소에 따라 상이한 세제를 운영 중이다. 육상에 가공 설비가 설치된 경우에는 developing species에 대해 1%, established species에 대해서는 3%의 세율을 적용하며, 부유식 가공 시설의 경우 developing species에 대해서는 3%, established species에 대해서는 5% 세율의 수산세를 부과한다.¹⁷²⁾ 수산세를 납부하는 개인 또는 법인은 수산자원양육세를 부담하지 않는다.

캘리포니아 주에서는 전복(abalone) 조업에 대한 특별 세제를 운영하고 있다. 1997년부터 캘리포니아 주에서는 지속해서 감소하는 전복 개체수를 보전하기 위해 상업적 전복 조업을 금지했다. 캘리포니아 주는 레저 목적의 전복 채취 활동을 예외적으로 허용하고 전복자원 복원료·보전료를 지불하도록 하는 부담금 제도를 운영했으나, 레저 목적의 전복 채취 활동도 2017년부터 금지되어 2026년까지 모라토리엄이 유지될 예정이다.¹⁷³⁾

3) 덴마크

덴마크 에너지청(Energistyrelsen)은 해양자원 탐사 및 생산을 위한 면허 발급 권한을 가지고 있다. 이 과정에서 다양한 수수료가 부과된다. 탐사

172) Brandon Spanos, 2019, Fish Tax Overview House Resources Committee, p. 7.

173) Advocate-News, <https://www.advocate-news.com/2021/04/01/cdfw-stalls-abalone-season-for-another-five-years/> (검색일자: 2024.8.10)

면허 수수료는 면허 신청 시 일회성으로 부과되며, 생산 면허 수수료는 면허 취득 시 일회성으로 부과되고 이후 연간 갱신 수수료가 존재한다. 또한 기존 면허 소지자가 타인에게 면허를 양도할 때는 면허 양도 수수료가 부과된다. 이러한 수수료는 해양자원 개발 초기 단계부터 국가 수입을 확보하고, 무분별한 면허 신청을 억제하는 역할을 한다.

덴마크의 해양자원 관련 법률 및 과세 제도는 국제법을 준수하면서도 국가 이익을 극대화하는 방향으로 설계되어 있다. 배타적경제수역법을 통해 해양자원에 대한 권리를 확립하고, 법인세와 탄화수소세를 통해 자원 개발로 인한 이익을 국가 재정으로 환수하고 있다. 또한, 면허 제도를 통해 자원 개발 전 과정을 관리하고 있다. 이러한 종합적인 접근은 덴마크가 해양자원을 효과적으로 관리하고 활용할 수 있는 기반을 제공한다.

2. 해양시설 과세

1) 국내

(1) 재산에 대한 취득세

취득세는 재산의 이전 또는 취득 사실에 세금을 부과하는 세목으로 지방자치단체의 주요 세입원이다.¹⁷⁴⁾ 취득세 부과 대상은 부동산(토지 및 건축물), 차량, 기계장비, 항공기, 선박, 입목, 광업권, 어업권, 양식업권, 골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄 회원권 등이며 이를 취득한 자가 납세의무자가 된다.¹⁷⁵⁾

174) 임승순·김용택, 2023, 조세법(제23판), p. 1098.

175) 지방세법 제7조제1항.

이때 취득은 관계 법령에 따라 등기·등록하지 않더라도 대금 지급 등과 같이 실질적으로 소유권 취득의 요건을 갖춘 경우를 말한다.¹⁷⁶⁾ 실질적 취득 요건에 대한 판단은 사안에 따라 달라질 수 있으며, 미지급 잔금의 액수와 비율, 잔금이 남게 된 경위 등 제반의 사정을 종합적으로 고려해야 한다.¹⁷⁷⁾ 취득세 부과 대상이 되는 취득행위는 원칙적으로 원시취득, 승계취득 또는 유상취득, 무상취득 여부를 구분하지 않으며, 예외적으로 차량, 기계장비, 항공기, 선박만 승계취득인 경우로 제한한다.¹⁷⁸⁾ 취득세 부과대상 물건의 소유권에 변동이 없더라도 토지의 지목변경, 선박, 차량, 기계장비의 종류 변경 등에 따라 가액이 증가한 경우도 취득으로 본다.¹⁷⁹⁾

취득세의 납세지는 크게 소재지와 등록지로 구분할 수 있다. 부동산과 선박, 어업권·양식업권에 대한 취득세는 각각 부동산의 소재지, 선적항의 소재지¹⁸⁰⁾, 어장 소재지를 납세지로 하며, 기계장비의 경우 「건설기계관리법」에 따른 등록지를 납세지로 한다.¹⁸¹⁾

「지방세법」은 취득세의 과세표준을 취득 당시의 가액으로 규정하고 있으며,¹⁸²⁾ 자산의 취득유형별로 과세표준 산정방법을 구체적으로 달리 정하고 있다.¹⁸³⁾ 무상취득, 원시취득, 차량 또는 기계장비의 취득, 간주취득 등 취득 당시의 시가를 확인하기 어렵거나, 취득가격 신고 또는 신고가액 표시가 없는 경우 등의 경우에는 시가표준액이 취득세 기준가액으로 활용된다.¹⁸⁴⁾ 토지 및 주택의 시가표준액은 원칙적으로 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 의해 공시되는 가액을 기준으로 하며, 그 외에 건축물과 선박·항공

176) 지방세법 제7조제2항.

177) 임승순·김용택, 2023, 조세법(제23판), p. 1100.

178) 지방세법 제7조제2항.

179) 지방세법 제7조제4항.

180) 다만, 동력수상레저기구는 등록지로 하며, 선적항이 없는 선박은 정계장을 납세지로 함.

181) 지방세법 제8조제1항.

182) 지방세법 제10조.

183) 지방세법 제10조의2부터 제10조의6까지 참조.

184) 임승순·김용택, 2023, 조세법(제23판), p. 1121.

기 등은 거래가격, 수입가격, 신축·건조·제조가격 등을 고려하여 결정된다.¹⁸⁵⁾ 취득세의 세율은 부동산과 그 외의 물건으로 구분하여 산정하며, 취득원인별로 표준세율이 달리 규정되어 있다.¹⁸⁶⁾

(2) 재산에 대한 재산세

재산세는 토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기를 보유함으로써 발생하는 조세로서 대상 물건의 소재지에 따라 부과된다.¹⁸⁷⁾ 재산세 과세대상은 어느 지방자치단체의 관할구역에도 존재하는 보편적이고 안정적인 세원이다. 이 중 토지 및 주택에 대해서는 재산세 외에 추가로 국세인 종합부동산세를 부과하는 제도가 운영 중이다.

토지에 대한 재산세 과세대상은 종합합산과세대상, 별도합산과세대상, 분리과세대상으로 구분된다. 이는 재산세 부과 과세표준을 산정할 때 합산하는지 여부에 따른 구분으로 토지의 용도에 따라 과세대상 유형을 달리한다. 이 중 분리과세대상의 물건은 국가의 보호 또는 지원, 증과가 필요한 토지로서 전·답, 과수원, 산림 보호육성에 필요한 임야, 에너지·자원의 공급 및 교통·통신 등 기반시설용토지, 그 밖에 지역의 경제 발전과 공익성 등에 따라 분리과세가 필요한 토지 등이다.¹⁸⁸⁾

재산세 과세대상에 해당하는 건축물은 취득세 대상과 동일하며, 「건축법」에 따른 건축물과 레저시설, 저장시설, 도크시설, 접안시설, 도관시설, 급수·배수시설, 에너지공급시설 및 그 밖에 유사시설 말한다.¹⁸⁹⁾

185) 임승순·김용택, 2023, 조세법(제23판), p. 1122.

186) 지방세법 제11조 및 제12조 참조.

187) 지방세법 제105조

188) 지방세법 제106조제1항제3호

189) 지방세법 제6조제4호

재산세의 과세표준은 토지·건축물·주택의 시가표준액의 범위 내에서 공정시장가액비율을 곱한 값으로 한다.¹⁹⁰⁾ 과세대상 물건이 공부상 등재되지 않았거나 공부 상의 현황이 사실과 다른 경우에는 현황과세주의 원칙에 따라 재산세를 부과한다. 공부상에 등록되지 않은 토지, 건축물 등이더라도 사실상 보유하고 있는 재산을 과세대상으로 하는 것이다. 해당 물건의 사실상의 소유자가 분명하지 않은 경우에는 사용자가 재산세 납부의무를 진다.¹⁹¹⁾ 재산세 과세대상의 현황은 과세대장으로 확인할 수 있다. 지방자치단체는 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기로 세목을 구분하여 과세대장을 작성하여 관리해야 한다.¹⁹²⁾

국가 또는 지방자치단체, 외국정부 등에 소유하는 재산에 대해서는 재산세를 부과하지 않는 것이 기본원칙이다.¹⁹³⁾ 그러나 도로·하천·제방·구거·유지 및 묘지 등의 재산이 유료로 사용되거나 다른 목적으로 사용되는 경우는 재산세를 부과한다.¹⁹⁴⁾

2) 미국

재산세는 토지와 토지에 부착한 구조물 등 부동산에 부과하는 세금으로 일반적으로 기초지방자치단체(카운티 또는 교육구를 말함)의 주된 수입으로 부동산의 시장가격에 따라 세액을 책정한다. 재산세 과세 대상의 토지와 건물 등에는 주택, 상업용 비즈니스 시설, 농지 및 관련 건물 등이 있으며, 주차장과 같이 건물이 없는 토지에도 적용될 수 있다.¹⁹⁵⁾ 개별 주에

190) 지방세법 제110조제1항

191) 지방세법 제106조제3항

192) 지방세법 제121조

193) 지방세법 제109조제1항

194) 지방세법 제109조제3항

195) Ronald C. Fisher, 2021, Property Taxes: What Everybody Needs to Know, Lincoln Institute, p. 11.

따라서는 주택, 사무실, 건물 이외에도 산업 장비와 차량 등의 동산에 재산세를 부과하기도 한다.

재산세는 기초지방자치단체에 주요 세원으로서 지방 재정에서 핵심적인 역할을 한다.¹⁹⁶⁾ 재산세 수입은 공립학교, 경찰 및 소방서, 인프라 유지보수, 공중 보건 서비스 등 필수적인 지역 서비스를 위한 자금으로 사용되며, 상당 부분(약 40%)이 초·중·고 공교육에 사용된다.¹⁹⁷⁾

〈그림 4-1〉 미국 지방정부 재산세 세부유형

Share of Property Value for the Property Tax, by Type, 2019								
Property Type	Colorado	Illinois	Iowa	Michigan	Nebraska	New Jersey	Ohio	Texas
Residential	46.1%	63.7%	60.9%	69.9%	40.5%	76.2%	71.3%	57.1%
Commercial	29.6%	25.8%	27.6%	14.3%	14.4% ^a	13.7%	17.1%	15.9%
Industrial	3.7%	6.2%	4.3%	4.6%		4.0%	4.1%	5.1%
Agricultural	1.1%	3.9%	0.5%	3.1%	37.8%	0.7%	7.0%	
Personal Property					8.0%			10.5%
Other	19.5%	0.4%	6.7%	0.1%	16.5%	5.4%	0.5%	11.4%

a Nebraska reports commercial and industrial property as one category.

자료: Ronald C. Fisher(2021), p. 12.

미국 텍사스 주는 재산적 가치를 가지는 부동산, 기계·장비 등에 대해 재산세를 부과한다. 텍사스 재산세법(Texas Property Tax Code)이 적용되는 과세대상 중 대표적인 것으로 부동산, 개인재산, 부속시설 등이 있다. 부동산(Real Property)은 주거용, 상업용 건물, 농지, 광업권 설정 토지 등이 해당되며, 개인재산(Personal Property)은 사업 목적의 기계·장비, 가구, 이동수단 등을 말한다.¹⁹⁸⁾

해상 유전 개발과 관련한 자산에 일반적인 재산세(Property Tax)를 부과한다. 과세 대상은 부동산과 동산을 모두 포함하여 해상 플랫폼, 시추선,

196) Ronald C. Fisher, 2021, Property Taxes: What Everybody Needs to Know, Lincoln Institute, p. 1.

197) Ronald C. Fisher, 2021, p. 3.

198) Texas Property Tax Code Chapter 1, Section 1.04

장비, 파이프라인 등 유전 개발에 사용되는 다양한 자산이 과세 대상이 된다. 재산세는 해당 자산의 시장 가치(Market Value)를 기준으로 부과되며, 시장 가치는 보통 매년 1월 1일을 기준으로 평가된다. 서울은 과세 구역(세금을 부과하는 지방정부 등)에 따라 다르지만, 통상 자산 가치의 1.5%에서 2.5%이다. 재산세는 자산이 물리적으로 위치한 과세 구역에 납부하기 때문에 해상 자산의 경우 인근 해안 카운티나 도시 등이 과세 주체가 될 수 있다.

재산세 외에도 석유 및 가스 생산량에 기반한 생산세(severance tax), 유전 개발 기업의 수익에 대한 주의 법인세(franchise tax)나 연방 법인세가 부과될 수 있다.

해상 유출 사고 예방 및 대응에 필요한 장비에 대한 세금은 면제될 수 있다. 수리나 유지보수 목적이 아닌, 실제 시추에 사용되지 않는 장비여야 하며, 해상 유출 대응 봉쇄 시스템의 일부로 사용될 경우 면제 자격이 주어진다.¹⁹⁹⁾

3) 호주

해상석유·온실가스저장(규제부과금)법 2003(Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage (Regulatory Levies) Act 2003)은 석유 및 온실가스 저장과 관련된 활동에 대해 연방정부가 부과하는 7가지 규제 부담금을 규정하고 있다.²⁰⁰⁾ 이 부담금은 해당 산업의 안전, 환경보호, 효율

199) 미국 텍사스 세법 제11.271조 - 사용하지 않는 해상 시추 장비(Offshore Drilling Equipment Not in Use)

200) 참고로 해상석유·온실가스저장법 2006(Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage Act 2006)은 부과금을 부과하는 법적 근거와, NOPSEMA 설립과 부과금을 징수할 수 있는 권한 근거를 제시하고 있다. 부담금의 금액 산정 방식, 납부 시기, 환급 조건 등은 해상석유·온실가스저장(규제부과금) 규정 2022(Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage (Regulatory Levies) Regulations 2022)에서 규정하고 있다.

적인 자원 관리를 위한 비용이며, 해상석유안전환경관리청(National Offshore Petroleum Safety and Environmental Management Authority, 이하 NOPSEMA)의 운영 자금으로 사용된다.

① 안전 조사 부담금(Safety investigation levy)은 설정된 기준치를 초과하는 경우, 해당 시설에서 발생한 사고나 위험한 사건에 대해 NOPSEMA가 조사할 때 시설 운영자에게 부과된다. ② 안전 케이스 부담금(Safety case levy)은 시설(허가된 파이프라인 포함)에 매년 부과하는 부담금이다. 참고로, 파이프라인이 연방, 주/준주 해역에 걸쳐있는 경우 더 긴 구간이 위치한 해역에 대해서만 부과금을 적용한다. ③ 유정 조사 부담금(Well investigation levy)은 유정이 사용되거나 준비 중일 때, NOPSEMA 조사관이 특정 위반 사항에 대한 조사를 시작할 때, 조사비용이 3만 호주달러를 초과할 때 부과한다. ④ 연간 유정 부담금(Annual well levy) 적격 유정이 있을 때, ⑤ 유정 활동 부담금 (Well activity levy)은 유정 운영 관리 계획의 승인을 신청하거나 개정안을 제출할 때, ⑥ 연간 권리 관리 부담금(Annual titles administration levy)은 권리가 유효한 동안 매년 부과한다. ⑦ 환경 계획 부담금(Environment plan levy)은 환경 계획을 NOPSEMA에 제출할 때 등 부과한다.²⁰¹⁾

〈표 4-10〉 호주 해상 석유 및 온실가스저장 시설 부담금

부과금 유형	해당 시설 예시
안전 조사 부과금	• 모든 해양 석유 및 가스 시설
안전 사례 부과금	• 부유식 액화천연가스 시설 • 대형 플랫폼(시추 능력 보유) • 부유식 생산 저장 및 하역 시설 • 이동식 해양 시추 장치
유정 조사 부과금	• 시추 시설

201) 해상석유·온실가스저장(규제부과금) 규정 2022(Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage (Regulatory Levies) Regulations 2022)

부과금 유형	해당 시설 예시
	• 유정 개입 시설
연간 유정 부과금	• 모든 적격 유정(특정 조건을 만족하는 유정)
유정 활동 부과금	• 유정 운영 관리 계획이 필요한 모든 시설
연간 타이틀 관리 부과금	• 석유 탐사 허가 지역 • 석유 생산 면허 지역 • 온실가스 평가 허가 지역 • 파이프라인 면허 지역
환경 계획 부과금	• 석유 회수 또는 처리 시설 • 온실가스 물질 주입 또는 저장 시설 • 파이프라인 • 시추 시설 • 지진파 탐사선

자료: 해상석유·온실가스저장(규제부과금) 규정 2022(Offshore Petroleum and Greenhouse Gas Storage (Regulatory Levies) Regulations 2022)를 바탕으로 저자 정리

3. 해양활동 과세

1) 국내

(1) 경제활동에 대한 소득세

소득세는 정부가 국민의 경제활동에 따라 창출된 경제적 이익과 부를 재분배하는 정책 수단의 하나이다. 개인과 법인이 창출한 경제적 이익을 공공서비스 또는 사회복지 정책 등을 통해 사회 전반에 고르게 재분배하는 과정이다.

소득은 근로, 사업 등 개인과 법인의 생산활동에 따라 발생하는 근로소득, 사업소득이 있으며 기타 경제활동으로 발생하는 이자소득, 배당소득, 연금소득, 기타소득이 있다. 경제활동으로 발생하는 소득은 국세와 지방세 과세대상이다. 소득세에는 개인소득세와 법인소득세로 구분하며, 소득 금

액에 따라 누진세율을 적용하여 과세한다. 지방소득세도 개인지방소득세와 법인지방소득세로 구분하여 소득세(국세)의 일정 비율로 부과한다.

(2) 소비활동 및 레저활동에 대한 판매세·레저세

소비세는 재화와 서비스의 소비에 대해 부과되는 세금이며, 부가가치세가 대표적인 소비세의 하나이다. 부가가치세는 소비자가 물건을 구매하거나 서비스를 이용할 때 발생하는 세금으로 소비활동에 대해 부과한다. 기본 세율은 10%로 모든 재화와 용역에 적용되며 교육, 의료 등 필수 재화와 서비스에 대해서는 면세하거나 영세율을 적용할 수 있다.

레저세는 특정 레저 활동에 부과하는 세금으로 경륜·경정·카지노세가 있으며 지방세로 지방자치단체에서 부과·징수한다.

2) 미국

미국의 소득세 제도는 연방, 주, 기초자치단체에서 부과·징수하며, 개인과 법인 모두에 부과하는 주요 세금이다. 미국의 연방소득세는 주로 누진세 구조로 설계되어 소득이 많을수록 높은 세율이 적용된다. 주 또는 기초자치단체가 독자적으로 소득세를 부과할 수 있으므로 개별 주의 법률에 따라 세율과 과세 구조가 상이하다.

미국의 41개의 주가 개인의 소득에 대해 개인소득세를 부과하고 있으며, 1990년 이후 개인소득세가 주정부 세수의 약 3분의 1을 차지한다.²⁰²⁾ 매릴랜드, 오키오 등 14개 주에서는 주정부 차원에 추가하여 지방자치단체가 개인소득세를 부과할 수 있도록 허용하고 있다.²⁰³⁾

202) 장근호(2011), p. 60.

203) *ibid.*, p. 61.

법인세는 법인의 경제활동에 따른 소득에 부과하는 세금이다. 워싱턴 DC 등 47개 주에서 지방법인세를 부과·징수하고 있으나, 지방세 세수에서 지방법인세가 차지하는 비중은 작은 수준이다.²⁰⁴⁾

대부분의 주에서 지방법인세는 단일세율로 부과하나 누진과세율을 적용하는 경우도 있다.²⁰⁵⁾ 주정부가 부과하는 지방법인세의 과세표준은 일반적으로 연방법인세의 기준을 따른다.²⁰⁶⁾

3) 호주

(1) 레저활동에 대한 환경부담금

대보초해양공원청(Great Barrier Reef Marine Park Authority)으로부터 허가를 받은 상업 운영자는 환경관리요금(Environmental Management Charge)을 지불해야한다. 환경관리요금은 산호초 세금(reef tax)으로 불리기도 한다. 상업 운영자란 스킨스쿠버 다이빙과 유람선 등 관광 프로그램을 운영하는 업체, 관광이 아닌 연구나 어업 관련 선박 대여 업체, 대보초해양공원 내 숙박이나 식당 등 시설을 운영하는 업체를 뜻한다. 대보초해양공원에 관광을 목적으로 방문하는 사람은 허가 소지자에게 1인당 약 6~10호주달러²⁰⁷⁾의 환경관리요금을 지불하고, 허가 소지자는 이를 대보초해양공원청에 전달한다. 대보초해양공원청은 호주 연방정부기관이기 때문에 환경관리요금은 연방정부가 받는 세금이다.

환경관리요금의 법적 근거는 대보초해양공원법 1975(Great Barrier Reef Marine Park Act 1975)과 대보초 해양공원(환경관리요금-소비세)

204) *Ibid.* p. 62

205) *Ibid.* p.63

206) *Ibid.* p. 62

207) Great Barrier Reef (검색일자: 2024.08.24.)

법 1993(Great Barrier Reef Marine Park (Environmental Management Charge—Excise) Act 1993) 등이다. 소비세 형태로 부과하지만 대보초 보존이라는 특정 목적을 위한 방문객이라는 특정 대상에게만 부과하는 특별한 형태이다. 대보초를 상업적으로 이용하는 주체가 환경보호에 기여하도록 하여 지속가능한 이용과 보존의 균형을 도모한다.

(2) 항만시설 이용에 대한 사용료

해양 안전 규제 활동 자금을 마련하기 위해 항구에 입항하는 모든 호주 선박과 외국 선박에 해상항해부과금(Marine navigation levy)을 부과한다. 징수주체는 연방정부이며 호주해양안전청(Australian Maritime Safety Authority)이 관리하고 징수한다.

근거법은 해상항해(규제기능)부과금법 1991(Marine Navigation (Regulatory Functions) Levy Act 1991)과 해상항해(규제기능)부과금징수법 1991(Marine Navigation (Regulatory Functions) Levy Collection Act 1991)이며, 부과금은 선박 톤수에 따라 차등적으로 계산한다. 부과금은 선박 검사, 선박 조사, 해양 안전 규제 활동, 해양 안전 정책 개발 및 실행, 국제기구 및 국제협약 활동에 사용한다.

4) 노르웨이

(1) EEZ 경제활동에 대한 소득세

노르웨이의 해양시설특별세는 대륙붕에서 이루어지는 석유 및 가스 개발 활동에 대해 부과되는 독특한 세금 제도로, 1975년 6월 13일 제정된 “석유 활동 과세법(Act of 13 June 1975 No. 35)”에 근거한다. 이 특별세는 노르웨이의 해양자원 희소성과 높은 수익성을 반영하여 도입되었으며, 노

르웨이 정부의 주요 세입원으로 자리 잡고 있다.

특별세는 기본 법인세 22%에 더해서 56% 추가 세율이 부과되며, 석유 및 가스 기업들은 최종적으로 78%의 높은 세율을 적용받게 된다.²⁰⁸⁾ 이 제도는 노르웨이의 해양 자원으로부터 얻는 수익을 최대화하면서도, 기업들이 지속적으로 투자할 수 있는 환경을 제공하기 위해 설계되었다.²⁰⁹⁾

특별세 산정 시 주목할 만한 특징은 탐사 및 개발 비용에 대한 추가 공제 (uplift) 제도이다. 2013년을 기준으로 이전 발생 비용에 대해서는 연 7.5%(총 30%), 이후 발생 비용에 대해서는 연 5.5%(총 22%)의 공제율이 적용된다.²¹⁰⁾ 이러한 추가 공제는 기업의 초기 투자 부담을 경감시키고 탐사 활동을 촉진한다.

해양시설특별세 제도는 재무비용 공제에 관한 특별한 규정을 두고 있다. 순 재무비용 공제는 관련 자산의 세무상 장부가액의 50%를 한도로 하여 이자부 부채의 일정 비율만큼만 허용한다. 이는 과도한 부채를 통한 세금 회피를 방지하고 자기자본 투자를 유도하는 효과가 있다.

특별세 제도 하에서 기업들은 유리한 손실 처리 방식을 적용받는다. 미사용 결손금은 무기한 이월이 가능하며, 정부로부터 이자를 가산하여 보전받을 수 있다. 더욱이 기업이 노르웨이 석유 활동을 종료할 때는 미사용 결손금의 78%를 현금으로 환급받을 수 있다. 이는 기업의 장기적인 투자를 장려하고 탐사 활동의 위험을 경감시키는 중요한 요소이다.²¹¹⁾

208) 삼일회계법인 전세계 세금 요약, <https://taxsummaries.pwc.com/norway/corporate/taxes-on-corporate-income> (검색일: 2024.12.9)

209) Deloitte (2014), Oil and gas taxation in Norway, p. 3.

210) *Ibid*

211) Government.no (<https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/taxes-and-duties/Act-of-13-June-1975-No-35-relating-to-th/id497635/>) (검색일: 2024.8.23)

노르웨이의 해양시설특별세 제도는 높은 세율에도 불구하고 다양한 공제와 혜택을 통해 기업 투자를 유인하고 있으며, 동시에 석유 및 가스 자원 개발로 인한 이익을 국가와 공유하는 메커니즘으로 작용한다. 이를 통해 해양자원의 효율적인 개발과 국가 이익의 극대화를 동시에 추구하고 있다.

노르웨이 정부는 200해리 배타적경제수역(EEZ)과 대륙붕에서 특정 활동에 참여하는 외국 기업에 과세 근거를 도입할 것을 제안하였다.²¹²⁾ 특정 활동이란 대륙붕에서 광물 탐사 및 채굴 활동, EEZ 내 재생에너지 자원의 개발, EEZ와 대륙붕 내 CO₂ 운송 및 저장소 활용이다. 외국 기업이 직접 탐사, 개발, 채굴 허가를 보유하지 않는 계약자라도 과세가 적용이 될 것이다. 2024년 소득연도부터 적용되며 근거는 일반 세법(Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven); General Tax Act)이다. 일반 세법의 파라그래프 2-3은 노르웨이에 거주하지 않는 사람과 회사를 대상으로 하며, 2023년 12월 20일에 k항, l항, m항으로 특정 활동을 추가하였다. 단, 외국인 근로자 소득에 대한 과세 근거 도입은 2025년에 진행할 예정이다.

(2) 탄소중립 활동에 대한 판매세

광물제품세(Avgift pa mineralske produkter; Mineral product tax)는 이산화탄소(이하 CO₂) 세금과 유황 세금으로 구성된다. CO₂ 세금은 노르웨이로 수입되거나 노르웨이에서 생산되는 광물기름(mineral oil), 휘발유, 가스, 천연가스 및 LPG에 부과한다. 유황 세금은 중량 기준으로 황 함량이 0.05%를 초과하는 광물기름에 부과한다.²¹³⁾

212) Advokatfirmaet Wiersholm검색일: 2024. 08.24.)

213) 노르웨이 세무청 누리집

<https://www.skatteetaten.no/en/business-and-organisation/vat-and-duties/excise-duties/about-the-excise-duties/mineral-product/#::~:~:text=From%201%20January%202023%2C%20CO2,to%20apply%20for%20a%20refund.>(검색일: 2024.08.24.)

노르웨이는 탄소포집저장(CCS) 기술의 선두주자로 세계 최초 상업용 CO₂ 저장 시설인 슬레이프너(Sleipner) 프로젝트를 운영하고 있다. 온실 가스 감축 및 제거를 장려하기 위해 2023년 1월 1일부터 인센티브 정책을 시행하고 있다. 이 정책은 CO₂를 포집하여 저장하는 시설에 CO₂ 세금을 면제한다.²¹⁴⁾ 구체적으로, 사업자가 배출한 CO₂를 포집하여 저장할 경우, 석유, 천연가스, LPG 등에 이미 국가에 납부한 CO₂ 광물제품세를 환불받을 수 있다.²¹⁵⁾ 이 정책은 해양 석유 및 가스 플랫폼, 해상 운송 선박과 같은 해상 시설뿐만 아니라 육상의 발전소 등 다양한 산업 시설에도 적용된다.

5) 덴마크

(1) EEZ 경제활동에 대한 소득세(법인세)

덴마크는 국제해양법에 기반하여 배타적경제수역(EEZ)에 대한 권리를 확립하고 있다. 이는 “배타적경제수역법(Lov om eksklusive økonomiske zoner)”이라는 국내 법률을 통해 구체화하였다. 이 법에 따르면, 덴마크는 자국의 영해 외부로부터 200해리까지 확장되는 해역에 대해 광범위한 권리를 행사할 수 있다. 배타적경제수역 내에서 덴마크가 행사할 수 주요 권리로 자원 탐사 및 개발, 인공섬 및 시설물 설치, 해양 과학 조사, 환경 보호를 포함한다.

214) <https://tracker.carbongap.org/region/norway/>(검색일: 2024.08.24.)

215) 노르웨이 세무청 누리집

<https://www.skatteetaten.no/en/business-and-organisation/vat-and-duties/excise-duties/about-the-excise-duties/mineral-product/#::~:~:text=From%201%20January%202023%2C%20CO2,to%20apply%20for%20a%20refund.>(검색일: 2024.08.24.)

덴마크는 배타적경제수역 내 해양자원 개발에 체계적인 과세 제도를 운영하고 있다. 이는 주로 법인세와 특별세의 형태로 구현되어 있다. 덴마크 법인세법은 관할해역 내에서 채취되는 해양자원에 대한 과세 규정을 명확히 하고 있다. 석유, 천연가스 등 해양에서 채취되는 모든 자원이 과세 대상이며, 소득을 기준으로 22%의 세율이 적용된다. 이는 해당 자원의 채취, 정제, 판매 등으로 인한 모든 소득에 대해 부과된다.

해상풍력 발전소의 경우, 덴마크 법인세의 일반 원칙이 적용되어 수익에 대해 과세된다. 하지만, 외국 회사의 경우 덴마크 영토 또는 12해리 이내에서 이루어진 활동에 과세가 이루어진다. 이는 해상 활동과 관련된 수익이 특정 지리적 한계 내에서만 과세 대상이 되는 것을 의미한다.

덴마크 의회는 2015년 톤세법 개정을 통해 해상풍력 발전소 및 기타 해상 설치물과 관련된 활동을 톤세제도에 포함시켰다. 이러한 법적 조치는 해상 풍력 발전 등의 활동이 경제적 효율성과 함께 환경 보호 목적을 달성할 수 있도록 지원하는 조치로 볼 수 있다. 이는 해상 활동의 효율적 관리와 환경적 지속 가능성을 강화하는 데 기여하고 있다.

풍력발전시설에 대한 과세는 주로 법인세와 자산 감가상각을 통해 이루어지며, 이는 국가 차원에서 관리한다. 일반적으로 지자체는 해당 지역 내에 설치된 풍력발전시설로 인해 발생할 수 있는 환경적, 사회적 영향을 관리하고, 이와 관련된 지역 개발 및 유지 관리에 필요한 자금을 확보하기 위해 다양한 지역 세금이나 요금을 부과할 수 있다.²¹⁶⁾

덴마크에서 CCUS 시설에 대한 과세 제도는 최근 법률 개정을 통해 명확히 규정되었다. 2023년 6월 1일에 덴마크 의회는 EEZ 내에서 활동하는 외국 기업 및 개인의 과세 범위를 확대하는 법안(Bill No. L 73)을 통과시켰다.²¹⁷⁾ 이 법안의 주요 목적은 인공 섬, 설치물, 시설을 포함한 해상풍력

216) KPMG. (2023). A New Golden Age for Renewable Energy. pp.49-52

발전과 같은 활동에 참여하는 비거주자까지 과세 범위를 확장하는 것이다. 새로운 규정에 따라, EEZ 내에서 영구적 사업장(PE, Permanent Establishment)을 구성하는 활동을 수행하는 비거주 회사는 덴마크의 과세 대상이 된다. 영구적 사업장의 존재 여부는 덴마크 세법 및 OECD 모델 협약의 일반 정의에 따라 결정된다. 또한, 이 법안은 CCS 활동과 관련된 운영비용 및 감가상각에 대한 특별 규정을 포함하고 있다.

비거주 개인도 EEZ 내에서 작업을 수행하는 경우, 특정 조건을 만족시킬 때 덴마크의 과세 대상이 될 수 있다. 이러한 조건에는 개인이 자영업자이거나 노동력을 제공하는 경우, 그리고 해당 활동이 인공 섬, 설치물 및 시설의 건설, 운영 및 사용에 관련된 경우이다.²¹⁸⁾

이러한 변화는 덴마크가 기후 변화 대응 및 지속 가능한 에너지 확보를 위해 인공섬 및 EEZ 내 기타 설비에 대한 투자를 확대하면서 이루어진 것이다. 따라서 이 법안은 덴마크 내에서 그리고 국제적으로 CCUS 활동을 수행하는 기업에 큰 영향을 미칠 것이며, 덴마크뿐만 아니라 다른 유럽 국가들에서도 관찰되는 과세 범위 확대의 추세로 파악할 수 있다.²¹⁹⁾

해양자원 개발에 대해서는 법인세 외에도 특별세 성격의 탄화수소세가 부과된다. 이는 해양자원 개발로 인한 초과 이익에 대한 과세의 성격을 띠고 있다. 탄화수소세의 세율은 52%이며, 석유 및 천연가스 생산으로 인한 수익이 과세 대상이 된다.²²⁰⁾ 과세 기준은 총수익에서 운영 비용과 감가상

217) VATupdate (ahttps://www.vatupdate.com/2023/06/08/denmark-expands-tax-liability-scope-to-include-activities-carried-out-in-the-exclusive-economic-zone/) (검색일: 2024.8.24.)a

218) Ernst & Young LLP.
(https://globaltaxnews.ey.com/news/2023-0980-denmark-expands-tax-liability-scope-to-include-activities-carried-out-in-the-exclusive-economic-zone)
(검색일: (2023.6.1.)

219) KPMG
(https://kpmg.com/dk/en/home/insights/2023/06/expansion-of-the-danish-tax-territory.html) (검색일: 2024.4.24.)

각비를 제외한 순이익이다. 탄화수소세는 법인세와 별도로 부과되며, 이는 해양자원 개발로 인한 국가 이익을 극대화하기 위한 정책적 결정이다.

(2) 해양환경 저해 활동에 대한 부담금

덴마크는 본토 기준 200해리 이내 해역, 즉 배타적경제수역(EEZ) 내에서 이루어지는 해양 활동에 대해 과세 권한을 행사한다. 이 범위 내에서 활동하는 인공 에너지 섬, 해상풍력발전단지, CO2 저장시설 등이 주요 과세 대상으로 설정하고 있다.

법인세법에 따라 소득에 부과하는 법인세와 더불어, 환경세는 탄소세법(CO2-afgiftsloven)과 황세법(Svovlafgiftsloven) 등 환경보호를 목적으로 한 법률에 근거하여 부과된다. 이 세금은 해양 활동으로 인한 환경적 영향을 최소화하기 위해 석유 및 가스 시설에서 발생하는 탄소 배출과 해상운송에서 발생하는 황산화물 배출 등에 부과한다. 탄소세와 황세는 각각의 배출량에 따라 부과하며, 이는 기업이 친환경적 기술을 채택하도록 유도하는 중요한 정책적 수단으로 작용하고 있다.

덴마크는 해양 활동에 대한 다양한 과세 제도를 적용하여 자원의 효율적 이용과 환경보호를 추구하고 있다. 탄화수소세, 법인세, 환경세 등 다양한 세금이 적용되며, 각 세금은 특정한 법률에 근거하여 부과되고 있다. 이러한 과세 제도는 해양자원의 지속 가능성과 지역 경제 안정을 도모하는 데 기여하고 있다.

220) PwC (<https://taxsummaries.pwc.com/denmark/corporate/taxes-on-corporate-income>) (검색일: 2024.4.24.일)

제3절 국내외 제도 비교 분석 및 시사점

1. 기본체계 및 원칙

국가들의 조세 기본체계는 일반적으로 유사하다. 경제적 능력을 갖춘 납세자에게 부과하는 것을 기본원칙으로 하며 재산이나 소득에 기초하여 조세 의무를 부담하도록 한다. 재산적 가치를 가지는 물건의 취득 또는 보유하는 경우 취득세, 재산세를 납부하도록 하는 것이 재산에 대한 대표적 과세이다. 경제활동에 따른 이익에 대한 세금으로 소득세, 법인세 등이 있으며, 재산과 소득은 모두 발생한 경제적 이익에 대해 부과하여 이익의 공적 재분배를 도모함을 주요 목적으로 한다. 소비나 레저 등 납세자가 향유하는 경제적 이익을 간접적으로 확인할 수 있는 활동에 부과하는 세금으로 부가가치세, 소비세 등이 있으며 주요 국가들의 조세 체계에서 일반적으로 확인할 수 있는 유형이다. 국가별로 구체적인 과세대상은 다를 수 있으나 큰 틀에서 과세의 목적 및 조건은 유사한 형태를 가진다.

경제적 이익 발생 및 재분배를 과세의 기본 조건으로 하는 체계는 다양한 국가들의 조세 체계에서 공통적으로 나타나는 특징이지만, 구체적인 과세대상과 세목은 국가별 경제적·사회적·제도적 여건에 따라 달리 나타난다. 예컨대, 우리나라는 토지와 주택 등의 재산적 가치를 인정하여 과세대상에 포함하고 있으나, 호주는 토지에 대해서만 재산세(토지세)를 부여한다. 이는 재산적 가치를 가지는 부동산을 토지로 보고 건물은 제외한 것이다.

재산과 소득에 대한 과세는 조세체계의 기본원칙이지만 이와는 별개로 특정자원의 공적 가치 유지·관리를 목적으로 부과되는 세금이 있다. 우리나라와 미국은 특정자원의 이용에 대해 각각 지역자원시설세(특정자원분), 자원세를 부과한다. 우리나라는 수력발전 용수, 지하수 등에 부과하며, 미국

은 주정부의 법률에 따라 광물자원, 수산자원에 대해 자원세를 부과한다. 두 나라 모두 고갈될 수 있는 부존자원에 대해 과세하는 유형으로 공공 자산의 부존량을 감소시킨 데 따른 부담금으로 볼 수 있다. 특정자원에 대해 부과하는 세금의 경우에는 이익의 발생 규모와 상관없이 해당 자원의 채취·이용량에 따라 과세하는 것이 일반적이다. 우리나라와 미국 모두 해양자원에 대한 자원세 부과 제도에 특별법을 제정, 운영하지 않고 있다.

한편, 환경·생태자원의 보존을 목적으로 부과하는 환경 부담금 유형의 세금이 있다. 이는 환경·생태자원 등을 이용한 상품, 서비스를 소비하거나 환경·생태자원을 저해하는 상품, 서비스를 소비할 때 발생하는 소비세의 일환으로 일종의 환경세이다. 대표적인 예로 호주의 석유자원임대세, 환경관리요금, 노르웨이의 광물제품세, 덴마크의 환경세 등이 있다. 환경세 유형의 과세는 특별법 형태로 별도로 규정하는 것이 일반적이지만 우리나라와 미국의 조세 체계에서는 환경세 유형 세제를 마련하지 않고 있다.

〈표 4-11〉 국가별 조세 기본체계 비교

구분			국가
경제적 이익의 재분배	• 재산세, 취득세	• 지방세	• 한국
	• 소득세, 법인세	• 국세·지방세	• 미국
	• 소비세, 판매세	• 국세	• 호주 • 노르웨이 • 벨기에
공공의·자연자원의 고갈 또는 감소	• 자원세	• 지방세	• 한국 • 미국
환경·생태자원의 보존	• 소비세, 판매세(환경세)	• 국세	• 호주 • 노르웨이 • 덴마크

자료: 저자 작성

2. 과세권한 배분구조

국가별 사례를 살펴보면, 재산적 가치를 가지는 물건에 대한 과세는 일반적으로 지방세로 부과되는 것으로 나타난다. 세목별 과세대상의 범위가 다를 수 있으나 고정적 재산에 대한 과세는 지방정부가 징수하는 형태이다. 부동산과 같은 고정적 자산의 경우 기초 지방자치단체 차원에서 관리하는 것이 행정서비스의 제공과 향유 측면에서 효율적이기 때문이다.

반면 소득에 대한 세금은 중앙정부와 지방정부 모두에게 납부하는 국가가 다수를 차지한다. 소득에 대한 보장과 사회적 안전망 제공과 같은 관련 행정 서비스는 중앙정부와 지방정부의 공동의 노력이 필요하기 때문으로 예상한다. 소비세, 부가가치세 등 상품, 서비스 소비에 부과되는 세목은 국세로 징수하는 경우와 국제 및 지방세 모두 징수하는 유형이 혼재한다. 이는 국가 여건에 따라 중앙과 지역에서 제공하는 행정서비스 유형과 범위가 다를 것을 고려하여 정부의 운영에 필요한 재정을 효율적으로 조달하기 위해 세금 유형과 세원 배분이 이루어짐을 시사한다.

우리나라는 과세 대상이 될 수 있는 해양시설 범위가 넓다. 재산세 부과 대상에 도관시설, 접안시설 외에도 건축물과 유사시설이 포함되어 지역 여건에 따라 현행 지방세 제도를 적용해서 과세할 수 있는 대상이 포괄적이다. 반면 중앙 정부의 해양 과세권한은 매우 제한적이다.

한편, 호주는 해양환경의 보전을 위한 부담금 유형의 세금을 해양시설과 활동에 부과할 수 있는 제도를 운영 중이며, 이와 같은 환경세는 연방정부에서 국세(연방세)로 부과 징수하고 있어 연방정부에 부여된 과세권한의 범위가 넓다.

노르웨이와 덴마크와 같은 유럽 국가의 과세권한 배분에 있어 구조적 유사성을 가진다. 석유 및 천연가스 생산 활동에 대한 별도의 과세 체계를

도입·운영하고 있으며, EEZ에서 이루어지는 경제 활동에 대한 과세도 특별법을 통해 규율한다. 또한, 유사하게 해양환경에 영향을 미칠 수 있는 활동을 통제하기 위해 부담금 유형의 환경세를 도입·운영 중이다. 다시 말해, 국가의 주요 해양산업과 해양환경 보전을 위한 별도의 과세 제도를 구축하고 있는 것이다.

〈표 4-12〉 국가별 과세제도 비교

구분		국가	유형	대상	법체계
해양자원	• 자원세	• 한국	• 지방세 • 목적세	-	조세법
		• 미국	• 지방세 • 목적세	천연가스, 석유 등 수산자원	조세법 조세법
해양시설	• 재산세	• 한국	• 지방세 • 보통세	건축물, 도관시설, 접안 시설 등	조세법
		• 미국	• 지방세 • 보통세	유전개발시설 및 장비	조세법
	• 환경세	• 호주	• 국세 • 목적세	석유 및 온실가스 저장 시설	특별법
해양활동	• 소득세·법인세	• 한국	• 국세·지방세 • 보통세	-	조세법
		• 노르웨이	• 국세·지방세 • 보통세	EEZ 경제 활동	조세법
		• 덴마크	• 국세 • 목적세·보통세	석유 및 천연가스 생산 활동	특별법
				EEZ 경제 활동	조세법
	• 소비세	• 호주	• 국세 • 목적세	석유자원임대세	특별법
		• 한국	• 국세·지방세 • 보통세	-	
		• 미국	• 국세·지방세 • 보통세	-	
		• 노르웨이	• 국세 • 목적세	광물제품	특별법

구분	국가	유형	대상	법체계
• 환경세	• 덴마크	• 국세 • 목적세	탄소·황산화물 배출 활동	특별법
	• 노르웨이	• 국세 • 목적세	대륙붕 석유·가스 개발 활동	특별법

자료: 저자 작성

3. 과세제도 운영체계

납세지 명확성은 과세제도 운영의 핵심으로 납세지 기준 역시 국가별로 크게 다르지 않다. 납세지는 일반적으로 과세대상 물건의 소재지·등록지를 기준으로 정한다. 자원세의 경우에는 자원이 채굴되는 장소, 해양시설이나 구조물 등 고정성과 정착성을 요건으로 하는 세목은 소재지를 기준으로 한다. 소득세와 법인세는 거주지 또는 소재지가 기준이 된다. 이는 과세 명확성과 직접 관련되므로 과세 당국이 효율적으로 세금을 징수하고 납세자가 납세 의무를 적절하게 이행하는데 기여한다.

그러나 해양에서는 물건이 정착하거나 활동이 이루어지는 소재지를 명확하게 파악하기 어려운 경우가 발생할 수 있다. 해양의 특정 장소를 소재지로 하여 과세하는 국외 사례를 살펴보면, 과세당국을 중앙정부로 하고 국세, 연방세를 부과하는 경우가 다수이다. 호주는 해양의 석유 및 온실가스 저장 시설에 국세(연방세)를 부과·징수한다. 특히, 덴마크와 노르웨이는 배타적 경제수역처럼 내수, 영해와 다른 법적 지위를 가지는 해양공간에서 이루어지는 활동에 중앙정부 또는 연방에서 국세 형태로 세금을 징수한다.

우리나라는 해양자원이나 시설 등을 육상과 구분하여 특별히 과세하는 제도를 도입하지 않고 육상과 해양에 대한 과세가 일률적인 기준으로 이루어지고 있다. 따라서 소재지를 기준으로 납세지가 정해지는 해양시설은 지

방자치단체를 과세 당국으로 한다. 우리나라 「지방세법」은 지방자치단체의 관할구역을 육상과 해양으로 구분하지 않고 있으며, 내수, 영해, 배타적 경제수역으로 구성되는 해양의 수평적 공간 구분을 고려하지 않는다. 배타적 경제수역에 대해서 별도의 과세 체계를 도입·운영하고 있는 덴마크와 노르웨이와 상이한 구조를 가진다.

4. 시사점

1) 제도의 안정적 운영을 위한 응능 원칙의 보장

해양 과세의 기본원칙인 응능 원칙은 납세자의 담세 능력에 따라 과세하는 것을 말하며, 해양 활동에서 발생하는 소득이나 재산에 비례하여 세금을 부과하는 방식을 의미한다. 발생한 경제적 이익에 과세하고 이를 공공 서비스 형태로 제공하여 부의 재분배를 도모하는 것이 모든 국가에 공통적으로 적용되는 과세의 기본원칙이다.

해양자원의 개발이나 해양 관련 경제활동에서 발생하는 이익에 기초하여 과세권한을 행사할 수 있는 대상을 선정하는 일은 납세자의 담세능력에 따른 과세로 조세의 기본원칙인 조세평등주의에 부합한다. 더욱이 현행 우리나라의 조세 체계가 경제적 이익에 대한 과세를 기반으로 함을 고려할 때, 현행 조세 제도와의 일관성 확보를 위해서는 해양관할구역에 관한 과세권한의 배분도 응능의 원칙에 따라야 함이 타당하다.

특히, 해양의 이용·개발이 빠르게 규모화·다변화되고 있음을 고려할 때 경제적 이익을 창출하는 물건이나 활동을 현 시점에서 예상하기 어렵다. 따라서 실제 경제적 이익을 창출하여 안정적인 세원이 될 수 있는 해양자원이나 활동, 상품과 서비스를 고려하여 과세대상을 선정하고 세원을 배분

하는 균형적 접근이 중요하다.

2) 현행 조세 제도와 부합하는 배분구조 정립

과세 목적에 따른 세목의 유형을 구분하는 과세 기본체계는 조세 공정성과 형평성과 같은 조세 기본원칙에 따라 국가들간 유사성을 보인다. 그러나 해양자원이나 해양시설, 해양활동 과세 제도를 살펴보면 해양의 국가적 중요성과 이용 현황에 따라 세목과 과세대상 선정, 과세유형 구분의 세부 내용이 상이하다.

이는 국가의 사회적·경제적 여건, 정책 기조 등에 따른 것으로 미국과 같이 지방정부(주정부)의 자치·행정권한이 강한 사례를 살펴보면 지방정부에 부여된 과세권한의 범위가 넓은 것을 알 수 있다. 한편, 유럽국가는 대체로 유사한 세목을 가지고 있으나 세목별 과세대상은 국가별 여건에 따라 상이하다.

과세권한 배분구조에 영향을 미치는 요인은 사회·경제·정치·행정·법제도 등으로 국외 제도를 참고할 때에는 신중한 접근이 필요하다. 국외에서 좋은 성과를 보이는 제도라 하더라도 국내 여건에 부합하지 않는다면 조세 저항을 높이고 제도 수용성을 저해하므로 현행 조세제도 체계 내에서 단계별 개선을 추진함이 적절하다.

3) 과세제도의 효율적 운영을 위한 과세권한의 공간적 배분

국가와 지방자치단체의 과세권한 배분방안을 도출할 때에는 과세 기준의 명확성을 고려해야한다. 과세 기준은 납세지의 명확성으로 이어지며 이는 과세 효율성과 납세 의무 이행에 직접적인 영향을 미친다.

특히, 해양공간은 소재지나 활동 장소를 명확히 파악하기 어려운 경우가 존재하기 때문에 과세 기본체계에 따른 과세권한 배분 시 납세지 기준을 적용하기 어려울 수 있음을 고려해야 한다.

국외의 경우 해양 관련 과세에 있어 많은 국가들이 중앙정부나 연방정부를 과세당국으로 하여 국세, 연방세 형태로 부과하고 있다. 덴마크와 노르웨이 같은 국가들은 배타적 경제수역 내 활동에 국세를 징수하는 특별한 체계를 가지고 있다. 이는 배타적 경제수역이 가지는 물리적·지리적 특성과 특수한 법적 지위에 기인한다.

05

해양관할구역 과세권한 배분방안

앞서 살펴본 해양관할구역 과세에 대한 국내 여건 분석, 국내외 제도 비교분석을 통해 해양관할구역 과세권한 배분방안을 제시하였다. 자연공물이자 행정단위로서 우리나라 해양관할구역이 가지는 복합적 지위를 유지하고 해양관할구역 과세권한의 임의적 행사를 방지하기 위한 안정적 제도 구축 필요성을 고려하여 과세권한 배분의 기본방향을 제시하였다. 국외사례 분석으로 해양관할구역에서 인정할 수 있는 과세권한 유형과 범위를 검토하여 과세권한의 배분구조와 운영체계를 제시하였다.

제1절 과세권한 배분 기본방향

1. 해양관할구역의 공적 기능 유지·보전

해양관할구역은 지방자치단체 구역이자 행정단위이며, 자연공물로서 국유재산에 해당하는 복합적 기능을 가진다. 자치분권의 확대와 해양관할구역에서 발생하는 재정적 이익에 기대가 높아짐에 따라 지방자치단체의 자율성, 중앙정부 통제, 공물로서의 공익성 사이에 균형을 유지하는 일이 더

육 중요한 시점이다. 특히, 해양의 이용·개발 질서 정립에 대한 정책 수요가 확대되는 오늘날 해양관할구역의 공적 기능 유지·보전은 주요한 정책적 과제이기도 하다.

자연공물로서 공공의 이익에 기여하는 해양관할구역의 공적 특성을 유지·보전하기 위해서는 응익 원칙에 기초한 과세권한 배분이 중요하다. 공공 서비스나 혜택을 제공할 수 있는 역량을 가지는 기관이 과세당국으로 역할을 할 수 있도록 하고, 징수한 세금을 해양의 이용·관리를 위한 공공 서비스로 환원할 수 있는 순환체계가 필요하다.

우리나라의 해양 이용·개발 수요가 점차 증가하고 있으며, 규모화되고 있다. 이는 공유수면 점용·사용 허가 건수의 증가 추세에서 명확히 드러난다. 2012년 890건이었던 허가 건수는 2022년 1,931건으로 크게 증가하였으며 연평균 변화량이 9.6%에 이른다. 특히 부산, 울산 등 일부 지역에서 해상도시, 해상풍력발전단지 등 대규모 해양 개발 사업이 계획되고 있어, 공공 자산인 해양공간의 환경·생태에 영향을 미치고 국민의 해양공간 이용을 저해하는 활동에 적절한 통제와 규제가 필요하다. 이는 해양 이용에 따른 이익을 어떻게 사회에 환원하고, 해양의 지속가능한 이용을 위한 재원을 어떻게 마련할 것인지에 관한 현안으로 이어진다.

2. 해양 과세제도의 안정성 확보

현행 조세 제도는 육상에서 이루어지는 활동을 중심으로 구축되었다. 과세 대상이 되는 시설이나 자원 유형, 운영체계를 살펴보면 해양에서 이루어지는 활동과 해양의 물리적·지리적·법적 특성을 반영하지 못하고 있다. 따라서 현행 제도를 일률적으로 해양에 적용할 경우 공평하고 투명한 제도 운영이 어려울 것으로 예상된다.

해양자원은 국세 또는 지방세 부과대상에 해당하지 않으며, 해양시설은 임의적 지방세 부과 대상이 될 가능성이 높다. 육상의 건축물 기준이 해양 시설에 그대로 적용되며, 현행 건축물 기준이 모호하기 때문이다. 따라서 현행 「지방세법」의 모호하거나 해양 적용이 어려운 규정을 명확히 하여 법률이 올바르게 적용될 수 있도록 정비하는 일이 우선적으로 이루어지도록 함으로써 현행 제도와 의 통일성을 확보함과 동시에 과세제도 운영체제와 절차의 효율성을 도모할 수 있다.

제도의 안정적 운영을 위해서는 납세자의 납세 의무가 명확해야 한다. 납세 의무의 명확성은 과세대상과 납세지가 명확한 기준을 가지고 결정되어야 한다. 현재 우리나라 해양관할구역 여건을 고려하면, 특히 납세지 기준이 매우 중요하다. 지방자치단체 간에 해양관할구역 경계가 명확하지 않으며 배타적 경제수역에 대한 국가, 지방자치단체의 의무와 권한 범위가 명확하게 정비되지 않았기 때문이다. 해양관할구역을 효율적으로 운영하기 위해서는 과세절차상 법적, 행정적 불확실성을 해소하는 일이 우선적 과제로 할 수 있다.

우리나라의 해양 관련 과세제도 운영체제는 해외 선진 사례와 비교하였을 때 납세지 지정과 법제도 정비 측면에서 개선이 필요한 상황이다. 현재 우리나라의 해양 시설물에 대한 납세지 지정 기준이 명확하지 않아 과세주체 간 분쟁의 소지가 있다. 이를 개선하기 위해 해양공간의 특성을 고려한 납세지 지정 기준을 마련해야 한다. 예를 들어, 영해 내 시설물의 경우 가장 가까운 연안 지방자치단체를 납세지로 지정하고, EEZ 내 시설물의 경우 중앙정부를 납세지로 지정하는 방안을 고려할 수 있다.

3. 응능 원칙에 따른 과세대상 선정

응능 원칙은 납세자의 경제적 능력에 따라 세금을 부과하는 원칙으로 납세자의 담세력을 고려하여 과세하고, 경제적 능력의 차이를 고려하여 세율 차등화하는 조세 제도의 기본원칙이다. 우리나라를 포함하여 현대에 조세 제도를 도입·운영 중인 국가는 경제적 이익과 소득의 재분배를 제도의 주요 목적으로 한다.

현재 해양과세에 대한 인식과 제도적 준비가 지역마다 큰 차이를 보이고 있음을 고려할 때, 소득과 경제적 이익의 발생이 명시적인 활동과 물건 등을 과세대상으로 선정할 때 조세 저항을 줄이고 새로운 납세의무에 대한 수용성을 확보하기 쉽다. 소득 발생과 재산적 가치의 확대 등과 같은 응능성을 고려한 과세대상 선정에는 해양 이용·개발 활동의 현황과 경제성을 파악하는 일이 우선적으로 필요하다. 해양의 경제적 가치가 확대되는 추세를 고려할 때 앞으로 주요 과제가 될 것으로 예상된다.

제2절 과세권한 배분 기본체계

1. 법체계

해양관할구역의 과세권한 사항은 현행 우리나라 조세 법체계의 기본구조에 따라 규정됨이 타당하다. 현행 체계와 부합성을 고려한 해양관할구역 권한배분이 법적 일관성과 행정적 효율성 측면에서 타당한 접근이라고 볼 수 있다. 현행 조세 법체계는 과세 목적에 따른 세목 유형과 내용에 관한

큰 틀을 제공하고 있으나 과세 목적이나 대상의 특수성을 반영할 수 있는 유연적 제도이므로 해양관할구역 권한배분의 기본체제로 활용할 수 있다.

우리나라의 조세 제도는 국가와 지방자치단체의 재정 운영을 지원하고 경제 및 사회 정책 실현을 도모하는 일을 주요 목적으로 하며, 과세권한을 갖는 주체에 따라 국세와 지방세로 구분한다.

조세 법체계는 국세 또는 지방세 구분에 따라 구성되며, 국세를 규정하는 국세기본법, 국세징수법, 조세특례제한법 등이 있다. 국세에 해당하는 구체적인 세목과 과세 절차는 개별소비세, 주세 등 세목별 개별법으로 규정한다. 지방세는 지방세의 공통적 사항을 규정한 지방세기본법과 징수 절차를 규정한 지방세징수법 등이 있으며 개별세에 관한 사항은 지방세법에서 규정하고 있다.

2. 과세유형

우리나라 조세는 과세 당국에 따라 국세와 지방세로 구분하며, 세금 성격과 유형에 따라 보통세와 목적세로 분류한다. 보통세의 경우 세무 행정 용의성과 재정 필요성을 고려하여 중앙정부와 지방자치단체의 세원을 배분하는 것이 일반적이다. 지역에서 현황을 파악하고 관리하기 쉬운 고정적 물건이나 재산에 대한 세금은 지역 세원으로 하고, 지역민의 생활 환경과 공적 이익에 직접적 영향을 미치는 자원의 경우 해당 자원의 채취·이용에 따른 이익을 지역에서 공유할 수 있도록 지방세로 분류하는 것이다.

목적세의 경우 세금 부과 목적에 따라 세목이 구체화되고 세원이 배분되므로 보통세의 과세 체계와 일치하지 않을 수 있다. 목적세 유형의 대표적인 세목으로 특정 자원과 시설에 부과하는 지방세의 하나인 지역자원시설

세를 들 수 있다. 이외에 건축물이나 구조물, 특정 권리 등 재산적 가치를 지니는 물건에 부과하는 취득세·재산세는 보통세로 지방세에 속하는 것이 일반적이다. 소득이 발생하는 경제활동, 소득 발생을 간접적으로 확인할 수 있는 소비활동 등에 부과하는 소득세·법인세·판매세는 보통세이며, 국세와 지방세 과세대상에 모두 포함한다.

제3절 과세권한 배분구조 및 방안

1. 배분구조의 구성요소

해양관할구역 과세권한의 배분구조는 권한을 행사할 수 있는 주체와 범위를 정할 때 고려할 사항을 제시하는 과세권한 배분의 구조적 틀을 말한다. 과세권한 배분구조의 구성요소는 세목 및 과세대상, 세원의 배분, 운영체계를 주요 내용으로 한다.

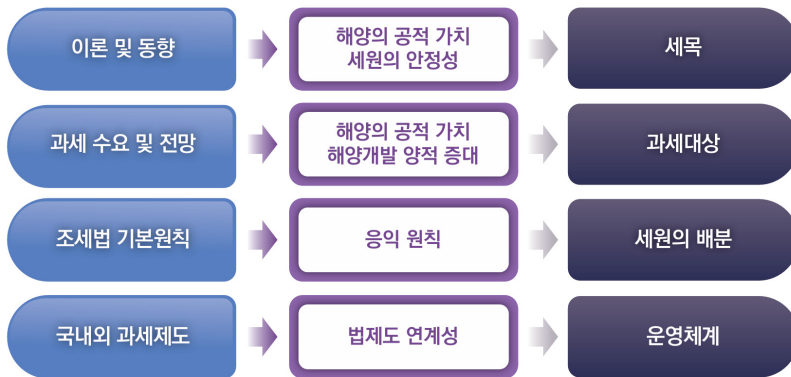
세목은 법률과 행정에 따라 분류한 재산세, 소득세, 부가가치세 등 개별 세금 항목을 말하며, 과세권한 배분구조를 구성하는 과세대상은 해양 이용·개발에 관한 사회적·경제적·정책적 여건을 고려하도록 하는 요소이다. 공유수면 점용·사용 등 해양의 이용·개발 실태를 고려할 때, 안정적 세원으로 기능할 수 있는 자원이나 활동 등을 제시함으로써 공공성과 형평성을 고려하여 과세권한을 행사하는데 기여할 수 있다.

세원 배분은 크게 공간적 배분과 내용적 배분으로 구분하며, 경제 활동이 이루어지는 공간과 성격을 고려하여 과세 주체를 정하도록 유인하는 요소이다. 해양관할구역과 공유수면을 관리하는 역량과 책임에 따라 과세권

한을 배분하도록 하는 기준으로 공간 관리 측면에서의 접근이 해양활동 및 해양수산 관련 법제도를 고려한 것이다. 해양공간의 이용과 관리를 규율하는 주체가 공간적으로 구분되는 구역에 기초하여 이루어지기 때문에 조세 체계의 기본원칙인 응익 원칙 등을 해양공간에 적용하기 위해서는 필수적인 사항이다.

운영체계는 납세지와 법제도 측면에서 검토한다. 현행 해양관할구역에 적용되는 납세지 기준은 해양공간과 공유수면 관리 체계와 차이가 있으며, 세목이나 과세대상에 따라 그 기준을 다르게 적용할 수 있다. 그러나 납세지 기준은 국민의 기본권과 직접 관련하는 과세 명확성을 보장하는 필수 요인이므로 과세권한 배분에서 중점적으로 고려해야 하는 사안이다.

〈그림 5-1〉 과세권한 배분구조 도출 과정



자료: 저자 작성

2. 배분방안

1) 세목 및 과세대상

(1) 해양자원에 대한 지역자원시설세 해양분

지방자치 실현에 주요한 기반은 지방자치단체의 재정력 강화이다. 지방자치단체의 재정은 지방세, 세외수입, 중앙에서 지방으로 이전 재원으로 구성한다. 이에 지방자치단체의 재정 자주성을 확대하는 방안의 하나로 지방세 재정 확대를 위한 신세원의 발굴을 들 수 있다. 지방자치단체는 지역경제 활성화와 재정 확충을 위해 새로운 과세 대상을 적극적으로 모색하고 있으며, 최근에는 해양에너지 자원 관련 국가적 관심이 확대됨에 따라 지방자치단체의 새로운 세원으로서의 가능성도 증가하는 추세이다.

이러한 흐름을 잘 보여주는 사례로, 울산시를 예로 들 수 있다. 울산시는 과거 동해가스전 도관에 과세를 실시한 바 있으며, 최근 동해의 석유, 가스 매장 가능성이 제기되자 이를 새로운 세원으로 활용할 수 있다는 기대감을 나타냈다. 한편, 해상풍력 발전은 완도를 비롯한 서남해안의 여러 지역에서 활발히 진행되고 있어, 이 또한 지자체의 새로운 과세 대상으로 주목받고 있다.

해양 이용·개발 행위가 다변화되면서 잠재적 신세원도 증가하고 있다. 그러나 세입의 증대는 반대로 국민의 과세 부담으로 작용할 수 있으므로 국민이 향유할 수 있는 혜택과 지방세 부과의 타당성에 기초하여 과세 대상을 정해야 한다. 세목별 구체적인 과세대상은 지방세의 기본원칙 내에서 해양 이용·개발 수요를 고려하여 도출했다.

과세권한의 합리적 배분을 위한 잠재적 세목으로 지역자원시설세를 들 수 있다. 지역자원시설세는 지방자치단체가 보유하는 희소한 자원에 부과

하거나, 주민 생활에 위험요인으로 작용할 수 있는 시설 설치에 대한 반대급부로 볼 수 있다. 이 세목은 해양의 공적 가치 유지 및 공공 이익 재분배와 직접 관련한다.

지역자원시설세의 특정자원분 과세대상은 현행 발전용수, 지하수, 지하자원이다. 이 중 지하자원은 광물자원을 말한다. 그러나 지하자원의 육상에서 채굴되는 광물자원을 전제로 하여 현행 법제도 하에서는 광물자원이라고 하더라도 해저에 매장된 자원에 대해서는 지역자원시설세를 부과·징수할 수 없다.²²¹⁾ 그러나 지방자치단체의 해양관할구역 내 천연자원은 지방자치단체가 보전·관리해야 하는 지역의 주요 자원으로 공동체의 이익에 밀접하게 관련한다. 부존자원 보유량이 많은 미국과 캐나다는 석유, 천연가스 등 해저자원을 지역의 주요 자원으로 인식하고 자원세를 부과·징수하여 고갈될 수 있는 자원의 이용으로부터 발생하는 경제적 이익을 지역 공동체가 공유할 수 있도록 하고 있다.

지역자원시설세 중 특정시설에 부과·징수하는 특정시설분이 있다. 특정시설분은 원자력발전, 화력발전과 같이 주민과 공동체의 생활에 직·간접적 영향을 미칠 수 있는 시설이기 때문에 위험시설로 인식된다.

최근에는 에너지 발전시설 유형이 다변화되고 있다. 태양광, 조력, 파력, 해상풍력 등을 목적으로 하는 해양공간 이용이 증가하는 것이다. 이와 같은 해양에너지 발전시설은 공유자원인 해양공간을 대규모로 점유할 뿐만 아니라 사고 위험, 경관 침해 등으로 지역 공동체 이익에 영향을 미치므로 지역자원시설세 과세대상으로 포함한다. 해양에너지 발전시설과 같이 대규모 해양공간 점유를 예정하는 시설에 탄소포집·활용·저장(CCUS)시설을 들 수 있다.

221) 울산시청(2016) p. 3.

〈표 5-1〉 해양자원에 대한 세목 및 과세대상(안)

구분	세목	과세대상
자원	지역자원시설세 (특정자원분)	<ul style="list-style-type: none"> • 발전용수 • 지하수 • 지하자원
시설		<ul style="list-style-type: none"> • 컨테이너 • 원자력발전 • 화력발전
해양 자원	지역자원시설세 (해양분)	<ul style="list-style-type: none"> • 바다골재 • 천연가스 • 석유
공간 자원		<ul style="list-style-type: none"> • 해양에너지 시설 • CCUS 시설

자료: 저자작성

(2) 해양시설에 대한 해양세·등록면허세 등

건축물, 구조물, 시설 등에 부과하는 취득세·재산세는 지방자치단체의 수입에서 큰 비중을 차지하는 세목이며, 정착하거나 고정된 시설을 대상으로 하기 때문에 세원의 귀속이 명확하며 안정적 세원으로 기능할 수 있다.

우리나라 공유수면의 이용·개발 현황을 살펴보면 제1호 유형의 공유수면 점용·사용이 가장 빈번하게 이루어지고 있다. 제1호의 점용·사용은 부두, 방파제, 교량, 수문, 신·재생에너지 설비 또는 건축물, 인공구조물을 설치하는 행위를 말하며, 국가나 지방자치단체보다 민간에서 점용·사용 경우가 훨씬 높게 나타난다. 이와 같은 시설물의 설치·계류시설, 인수배수시설, 도로, 관로 등을 말하며, 이는 공유수면 점용자·사용자의 경제활동을 간접적으로 파악할 수 있는 지표이자 재산적 가치를 나타내는 물건이다.

〈표 5-2〉 공유수면 이용·개발 유형

구분	과세 대상	세부 항목
고정 시설물	해상풍력발전기	풍력 터빈, 변전소, 지지구조물 등
	해양플랜트	석유·가스 생산 플랫폼, 해저 생산 시설 등
	인공섬	해상 신도시, 해상 공항 등
자원 개발 활동	해저광물자원 채굴	채굴 설비, 운송 설비 등
	해양 에너지 개발	조력발전소, 파력발전 시설 등
해양공간 점유활동	양식장	가두리 양식장 등
	해양 레저 시설	해상 리조트 등
육상 연결 시설	해저 케이블	통신 케이블, 전력 케이블 등
	해저 파이프라인	석유·가스 수송관, 담수화 시설 연결관 등

자료: 저자 작성

공유수면 점용·사용 행위는 도로, 건축물, 선착장 설치부터 식물재배, 저장세척시설 설치 등으로 다양하다. 그러나 과세와 징수 효율성과 안정성을 고려할 때 일시적으로 드물게 나타나는 점용·사용 행위에 대한 과세는 적절하지 못하다. 따라서 안정적인 세원으로 기능할 수 있는 물건이나 행위를 과세대상으로 선정해야 하며, 과세대상을 포함하는 세목을 결정할 때는 현행 「지방세법」 체계를 고려해야 한다.

안정적인 세원의 여부는 공유수면 점용·사용 물건 또는 행위의 규모를 기준으로 파악하기 쉽다. 대규모 면적을 점용·사용하는 시설은 공유수면 점용·사용 허가 과정에서 지방자치단체가 과세대상 해당 여부를 파악하기 쉬우며, 이후 세원으로 관리하는데 무리가 없기 때문이다. 제1호 공유수면 점용·사용 유형 중 점용·사용 면적의 규모가 큰 경우로 발전시설, 통신전력시설의 설치 등을 들 수 있다. 발전시설, 통신전력시설을 공유수면에 설치하는 경우 긴 시간 점용·사용이 이루어지는 경우가 일반적이다. 규모의 적정성과 점용·사용 기간의 장기성을 고려할 때 발전시설, 통신전력 시설의 점용·사용은 안정적 세원으로 조건을 충족한다.

발전시설, 통신전력시설에 과세하는 경우, 과세대상을 구체적으로 특정해야 한다. 재산적 가치를 가지는 물리적 시설을 대상으로 하는지, 그렇지 않은 경우 발전시설, 통신전력시설의 설치할 수 있는 공유수면 점용·사용 권리 자체를 재산적 가치를 지니는 물건으로 보는지에 따라 과세대상의 성격과 세목이 달라진다. 이용·개발 권리와 관련한 현행 과세대상으로 광업권, 어업권을 들 수 있다. 광업권, 어업권은 현행 「지방세법」 상 취득세와 등록면허세 부과·징수 대상에 포함한다.

해양의 물리적 시설에 대한 과세는 현행 「지방세법」의 모호한 규정을 개정하여 세목과 과세대상을 명확히 할 수 있다. 그러나 세금 징수를 위해서는 해당 시설의 재산적 가치를 먼저 파악해야 한다. 해양 시설의 경우 육상 시설과 구조와 기능을 달리하며, 해당 시설의 위치나 해저지형 등 자연적 조건에 따라 시설 설치 비용에 차이가 있기 때문에 시설의 재산적 가치를 표준화된 기준을 가지고 산정하기 어렵다. 따라서 조세 행정 상의 효율성을 고려할 때 공유수면의 점용·사용 권리의 물권적 성격을 인정하여 과세하는 방식이 효율적이다.

〈표 5-3〉 해양시설에 대한 세목 및 과세대상(안)

구분		
지방세	취득세	• 발전시설 설치 목적의 공유수면 점용·사용권
	등록면허세	• 통신전력시설 설치 목적의 공유수면 점용·사용권
국세	해양세	• 발전시설 설치 목적의 공유수면 점용·사용권 • 통신전력시설 설치 목적의 공유수면 점용·사용권

자료: 저자 작성

(3) 해양활동에 대한 소비세 등

해양활동에 대한 과세는 대규모의 해양공간을 이용하고 수질이나 수위, 해양지형의 형상 변화를 유발하는 사업으로 해양생태계서비스에 직접적인 영향을 미치는 해양활동을 통제하고 규제하는 수단으로 기능할 수 있다. 활동이 사회적·경제적으로 미치는 영향을 규제하고 공익적 활동을 유인하기 위한 수단으로 소비세, 판매세 등의 간접세를 활용할 수 있다.

해양공간에서 이루어지는 활동 중에는 해양에너지, 해양심층수, CCUS 사업을 간접세 과세 대상으로 제안할 수 있다. 이와 같은 개발 활동은 「해양이용영향평가법」에 따라 해양환경에 미치는 영향을 사전에 검토해야 하는 주요 사업으로 해양에서 이루어지는 활동 중 특별한 관리가 필요한 활동을 말한다. 따라서 해당 활동을 통해 수익을 창출할 수 있는 상품이나 재화를 판매하거나 소비할 때 과세하도록 함으로써 해양환경 및 생태계에 영향을 미치는 사업을 규율할 수 있다.

해양환경에 대한 특별한 과세 체계를 가진 국가로 호주를 들 수 있다. 호주는 연방세 중심의 조세 체계를 운영 중이며, 호주의 해상석유·온실가스 저장 규제부과금이나 대보초국립공원의 환경관리요금(소비세)은 각각 해상석유안전환경관리청과 대보초해양환경공원청의 운영 자금으로 사용된다. 이는 특정한 목적을 가지고 있다는 점에서 우리나라의 목적세에 해당한다.

해양환경이나 해양의 이용에 대한 사회적 영향을 고려하여 과세대상을 정하고자 할 때, 과세 대상으로 선정할 수 있는 이용·개발 활동에는 석유 및 가스 시추 행위, 해사 등 광물 채굴 행위, 어업과 양식업, 해상풍력 발전, 해양심층수 이용 및 개발, 낚시와 스쿠버다이빙과 같은 레저 활동 등이 있다.

〈표 5-4〉 해양활동에 대한 세목 및 과세 대상(안)

구분		과세 대상	세부 항목
해양활동 : 상품 또는 재 화의 소비	판매세	광물자원	석유 및 가스 시추, 해사 등 광물 채굴
		해양에너지	해상풍력, 조력·파력 소수력 발전 전력
		해양심층수	해양심층수
		이산화탄소 스트림의 해양지중저장사업	CCUS
	레저세	여가 낚시	여가 낚시
		수중 활동	스쿠버다이빙

자료: 저자 작성

2) 세원의 배분

(1) 공간적 배분

국가와 지방자치단체 과세권한의 공간적 배분은 지방자치단체 해양관할 구역의 공간적 범위로 일반적으로 인정되는 영해 한계를 기준으로 한다. 지방자치단체 해양관할구역은 지방자치단체의 행정 단위로 기능하므로 해양 수산 법령에 따른 행정 서비스를 제공하는 장소적 범위의 법률적 한계를 고려하여 공간적 배분방안을 제시하였다.

「공유수면법」에 따른 공유수면 관리청으로 사무를 가지는 지방자치단체의 행정 서비스 제공 범위는 국가관리항만의 항만구역을 제외한 내수·영해 공간을 장소적 범위로 한다.²²²⁾ 유사하게 「해양공간계획법」은 광역 지방자치단체의 장으로 하여금 해양공간관리계획을 수립할 의무를 규정하고 있으며, 계획 수립의 공간적 범위를 항만구역을 제외한 내수·영해로 제시하고 있다.²²³⁾

222) 공유수면법 제4조 및 같은 법 시행령 제2조

223) 해양공간계획법 제7조제1항

「공유수면법」에 따른 공유수면 관리구역의 구분은 이후 「연안관리법」, 「해양공간계획법」에 따른 지방자치단체의 사무권한 행사의 장소적 범위로 이어졌으며, 최종적으로 지방자치단체 해양관할구역 공간 범위의 기준으로 발전했다. 해양관할구역 개념의 발전 연혁을 살펴보면 해양수산 행정단위와 공유수면 관리청의 업무범위를 고려하여 지방자치단체의 과세권한을 인정한 체계가 타당하다. 영해 내측 해양공간에서는 지방자치단체가 과세권한을 행사하며, 이에 따라 지방세를 부과·징수한다. 반면, 배타적경제수역(EEZ)에서는 국가가 과세권을 가지며, 국세를 부과하는 구조이다.

이는 현행 해양수산 관련 법령에서 제시하는 행정서비스 제공 범위의 최대치를 반영한 것이다. 이는 주민의 생활권보다 법령에 따른 해양행정 서비스의 장소적 범위를 우선적으로 고려한 것으로 현행 법령을 기준으로 자치에 기초한 의사결정과 행정이 이루어짐을 전제로 한다.

반면, 배타적경제수역(EEZ)의 경우 국가의 관할하에 있어 국세 부과 대상이 된다. 유엔해양법협약에 따르면 연안국은 EEZ에서 천연자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 위한 주권적 권리를 가진다. 이는 국가 차원의 관리와 통제가 필요함을 의미한다. 따라서 EEZ 내 시설물이나 활동에 대한 과세는 국세로 처리하는 것이 적절할 것이다. 다만, 동해가스전 사례에서 볼 수 있듯이 EEZ 내 시설물에 대한 지방자치단체의 과세 시도가 있었으며, 이에 대한 법원의 판단이 엇갈린 바 있다. 이는 EEZ에 대한 과세권한의 명확한 법적 근거가 필요함을 시사한다.

〈그림 5-2〉 과세권한의 공간적 배분 기준(안)



자료: 저자 작성

(2) 내용적 배분

중앙정부와 지방자치단체의 사무는 보충성의 원칙에 따라 배분하는 것이 기본원칙이다. 따라서 지방자치단체가 자치사무를 독립적으로 수행하기 위해 요구되는 재정력 확보와 해양의 공적·기능 유지관리 필요성, 역량을 균형 있게 고려한 세입의 귀속이 중요하다. 지방자치단체의 연안·해양 이용 및 관리와 지역 사무 관할권한을 인정하고, 지역 사무 추진을 위한 재정 확보의 효율화를 고려하여 국세와 지방세 과세 필요성을 판단했다.

해양은 공유자원이자 공공자원의 성격을 지니고 있어, 국가 전체 이익과 지역 특수성을 동시에 고려해야 한다. 따라서 개별 해양 산업과 활동이 미치는 영향의 범위와 성격에 따라 국세와 지방세의 적용 범위를 탄력적으로 결정해야 하며 과세 목적, 재정 수요, 징수에 따른 행정 비용과 효율성도 국세와 지방세를 구분하는 데 중요한 고려 요소이다.

첫째, 현지성 원칙을 과세권한의 내용적 배분 기준으로 선정했다. 해양 활동이 이루어지는 지역과 직접적으로 연계하여 과세하는 것으로 해양 활동의 영향을 직접 받는 지역에서 세금을 관리하는 것이 효율적이기 때문이다.

둘째, 지방자치단체의 재정 확충에 기여할 수 있다. 연안 시군의 재정 자립도가 낮은 상황에서 해양 과세는 새로운 세원으로 작용할 수 있다. 이는

지역 발전과 해양 관련 공공서비스 제공에 필요한 재원을 확보하는 데 도움이 된다.

셋째, 지방세 부과 방식이 행정의 효율성 측면에서 유리할 것으로 보인다. 해양자원, 시설 등에 대한 과세는 특히 국세 세입에서 차지하는 비중이 낮을 것으로 예상되므로 국세보다는 지방세로 부과하는 것이 행정 절차와 비용 면에서 효율적일 것으로 판단된다.

넷째, 응익성의 원칙이다. 지방자치단체가 제공하는 해양 관련 공공서비스에 대한 대가로서의 성격이 강하기 때문이다. 울산시청 사례에서 볼 수 있듯이, 지역에서 발생하는 해양 활동에 대한 관리와 서비스 제공은 주로 지방자치단체의 역할이다. 다만, 영해 밖 해역이나 전국적인 영향을 미치는 활동에 대해서는 국세 부과 가능성도 함께 고려했다. 이는 해양의 공유 재적 성격과 광범위한 영향을 고려한 것으로, 국가와 지방의 이익을 균형 있게 조정할 필요성을 시사한다.

앞서 도출한 세목과 과세대상 중 지역자원시설세, 취득세와 등록면허세는 현행 조세법 체계 내에서 수용가능한 항목들이다. 따라서 현행 세목에 따른 과세유형을 적용하여 내용적 배분방안을 제시했다. 지역자원시설세는 지방세이자 목적세의 성격을 가지며, 취득세·등록면허세는 지방세에 해당하고 보통세 유형의 세금이다.

그러나 해양의 공적 기능을 유지·관리를 목적으로 새로이 제시한 해양세, 판매세, 레저세의 경우 현행 보통세와 성격을 달리한다. 해양세는 공공의 공간자원을 장기간에 걸쳐 대규모로 점유함으로써 침해받는 공공 이익을 보호하기 위한 세목으로 그 세입은 해양 보전·관리를 위해 전국적 행정 서비스를 바탕으로 이익을 공유해야 한다. 따라서 목적세로 분류하였으며, 국가와 국민 전체 이익에 기여함을 기본원칙으로 하는 자연공물에 관한 것으로 이익의 재분배도 전국적으로 이루어져야 함을 고려하여 국세로 분류

하고, 중앙정부가 과세권한을 행사하도록 하는 체계이다.

판매세·레저세는 일종의 환경세로 해양환경과 생태계 보전 목적으로 활용되도록 함이 타당하다. 환경세는 자연자산의 가치를 저해하는 활동으로 발생한 경제적 이익을 해양환경과 생태계의 복원·개선 등에 활용하도록 하는 목적세이다. 앞서 살펴본 해양세와 동일하게 국가와 국민 전체의 자산인 자연공물을 대상으로 국세 형태로 분류, 관리함이 타당할 것으로 보인다.

〈표 5-5〉 과세권한 배분 대상 세목 및 항목(안)

구분			과세 대상
해양자원	지역자원시설세 특정자원분	지방세 목적세	<ul style="list-style-type: none">• 바다골재• 천연가스• 석유
	지역자원시설세 특정시설분		<ul style="list-style-type: none">• 해양에너지 시설• CCUS 시설
해양시설	취득세	지방세 보통세	<ul style="list-style-type: none">• 발전시설 설치 목적의 공유수면 점용·사용권• 통신전력시설 설치 목적의 공유수면 점용·사용권
	등록면허세		
	해양세	국세 목적세	<ul style="list-style-type: none">• 발전시설 설치 목적의 공유수면 점용·사용권• 통신전력시설 설치 목적의 공유수면 점용·사용권
해양활동 : 상품 또는 재화 의 소비	판매세	국세 목적세	<ul style="list-style-type: none">• 석유 및 가스 시추, 해사 등 광물 채굴• 해상풍력, 조력·파력• 소수력 발전 전력
			<ul style="list-style-type: none">• 해양심층수
			<ul style="list-style-type: none">• CCUS
			<ul style="list-style-type: none">• 여가 낚시
	레저세		<ul style="list-style-type: none">• 스쿠버다이빙

자료: 저자 작성

3) 운영체계

(1) 납세지

과세권한 배분과 배분방안 이행을 위한 전제 조건은 해양관할구역의 획정과 시설물 또는 활동에 대한 납세지 지정 기준 마련이다. 조세 부과와 징수 절차는 명확해야 한다. 경제활동 등에 따라 발생할 수 있는 조세 의무를 예측할 수 있어야 하며, 지방자치단체별로 과세표준과 세율이 다를 수 있음을 고려할 때 납세지가 분명해야만 부담해야 하는 조세 의무의 범위를 명확하게 확인할 수 있기 때문이다.

특히, 지방세는 정착한 물건이나 건물 등을 과세대상에 포함하므로 투명한 과세는 명확한 세원의 귀속성에 기초한다. 지방세 납세지, 즉 지방세를 징수하는 지방자치단체가 명확해야 제도의 안정적인 운영이 가능하며, 국민의 조세 의무와 관련한 예측가능성을 확보하여 불필요한 갈등을 예방할 수 있다.

울산 동해가스전 도관시설 과세 사례를 살펴보면 도관시설이 설치된 해양관할구역이 아닌 도관시설이 최종적으로 연결된 토지를 관할하는 지방자치단체를 납세지 기준으로 제시했다. 이는 육상에서 실질적인 경제적 활동이 이루어지도록 소득이 발생한다고 본 것이다.

그러나 이와 같은 접근은 지방자치단체 구역으로서 해양관할구역의 존재와 해양이 보유하는 사회적·경제적 가치를 제한할 수 있다. 경제적 이익이 창출된 실질적 출처와 가치 창출 과정에 해양 기여도를 제대로 반영하지 못한 것이다.

한편 육지 연결성 기준은 지방자치단체 간의 형평성 문제를 야기할 수 있다. 단순히 도관시설이 연결된 지역에만 과세 권한을 부여하는 것은 실제 해양자원과 공간에 이해관계를 갖는 해양관할구역 귀속 지방자치단체

주민을 배제할 수 있다. 그러나 이 경우에는 지방세 납세지와 공유수면 점용료·사용료 납입처가 서로 다를 수 있다.²²⁴⁾ 이는 자연공물인 해양에 대한 이익과 부담을 공정하게 분배하지 못하는 결과를 초래할 수 있다.

이러한 기준은 향후 해양 에너지 개발의 발전 방향과 부합하지 않을 수 있다. 예를 들어, 부유식 해상 풍력 발전이나 해상 수소 생산 시설 등 새로운 형태의 해양 에너지 개발이 증가하고 있지만 이러한 시설이 반드시 육지와 직접적으로 연결되는 것은 아니며, 연결된 토지를 관할하는 지방자치단체와 해양관할구역 귀속 지방자치단체가 상이할 수 있다. 육상의 납세지 기준을 살펴보면 지방자치단체의 관할구역, 행정구역을 장소적 범위를 기준으로 납세지를 정하도록 하고 있다.

이와 같은 이중적 기준은 조세 행정의 효율성을 저해하는 요인이며, 해양관할구역에 대한 지방자치단체의 권한을 침해하는 원인으로 작용할 수 있다. 따라서, 해양관할구역의 장소적 범위를 기준으로 납세지를 결정하는 방식이 타당할 것으로 판단한다.

(2) 법제도

과세 제도 추진방안은 기존의 조세법 체계를 활용하는 방법과 특별세법을 제정하는 방법이 있다. 전자의 경우는 기존 체계에 새로운 세목을 신설하는 방식과 기존 세금에 추가로 부과하는 방식으로 나눌 수 있다. 기존의 세금 체계를 활용하면 특별법에 비해 행정 절차가 간단하고 행정 비용이 적게 들 수 있으며, 세금을 부과하는 주체와 납부하는 주체 모두 비교적 수용성이 높다는 장점이 있다.

224) 예컨대, 서남해 해상풍력 실증단지의 경우 전라북도 고창군과 부안군 해상에 설치되어 있으나 전력송수신 도관시설을 전라남도 육상 관할구역을 최종 정착지로 함.

수용성의 확보와 현행 조세 체계의 일관성 확보 측면에서는 특별법 제정을 제한함이 타당하다. 그러나 이 경우 현 체계에 포함되지 않은 세목을 추가할 수 없다는 단점이 있다. 그러나 육상 중심의 현 과세 체계는 새롭게 등장하는 해양 산업과 활동을 포괄하기 어렵다.

해양관할구역에 대한 과세권한 배분 추진체계는 현행 조세법을 개정하는 방안과 특별법을 제정하는 방안을 병행하여 적용해야 한다. 해양자원에 대한 지역자원시설세, 해양시설에 대한 등록면허세·취득세는 현행 법률에 과세대상을 추가하는 방식으로 추진할 수 있다.

그러나 목적세 신설을 요하는 해양세, 판매세, 레저세의 경우 국세 부과·징수 법체계의 기본원칙에 따라 세목별로 법률을 달리 정해야 한다. 또한 해양세는 등록면허세·취득세에 해당하나 현행 조세법에서 규율하는 바와 달리 국세로 분류되므로 현행 체계와는 다른 특별한 제도가 필요하다. 환경세의 일환으로 제안한 판매세와 레저세도 동일하다. 현재 운영 중인 조세 제도상 판매세, 레저세와 달리 해양환경 보호·보전을 목적으로 하므로 현행 운영체계를 그대로 적용하여 과세권한을 배분할 수 없다.

나아가 해양 과세권한의 배분방안을 효율적으로 이행하기 위해서는 안정적인 조세 제도 기반이 필요하다. 안정적인 제도를 기반으로 기능하기 위해서는 과세 대상 및 범위, 과세 기준과 세율 구조, 징수 및 관리 체계, 수익금 사용 용도와 방식을 법률로 규정해야 한다. 구체적인 과세 절차, 세율 적용 방식, 감면 기준 등 상세 규정은 시행령 및 시행규칙을 통해 보완할 수 있다.

(3) 과세절차

현행 우리나라의 조세 제도는 과세 당국이 과세대상을 확인할 수 있는 과세자료를 수령하고, 이에 기초하여 과세대상물에 관리코드를 부여하여 관리하는 시스템이다. 해양 관련 과세 절차는 기존의 세금 시스템을 활용하여 진행될 수 있다. 현재 운영 중인 세금통합시스템은 시대에 따라 명칭이 변경되었지만 국세는 국세청 홈택스, 지방세는 위택스 및 지방세입시스템을 통해 관리되고 있다. 지방세 과세를 위해서는 납세지 기준에 따라 해당 지자체가 과세대상물에 고유 코드를 부여하여 관리한다. 주목할 만한 점은 현행 시스템에서는 육상과 해양을 구분 없이 통합하여 관리하고 있다는 것이다. 이는 향후 해양 특성을 고려한 과세 체계 개선 시 검토가 필요한 부분이 될 수 있다.

06

결론 및 정책제언

제1절 요약 및 결론

1. 해양관할구역 개념의 발전 및 자치권한 논의 확대

1) 해양관할구역 개념 및 공간적 범위 정립

지방자치단체의 구역이란 지방자치단체가 자치권을 행사할 수 있는 장소적 범위를 말하며 일반적으로 지방자치단체 관할구역이라고 칭한다. 지방자치단체의 구역은 육지와 하천, 호수, 수면과 영해, 상공 및 지하를 포함하므로 지방자치단체는 해양관할구역을 가지며, 이에 대해 자치권한을 행사할 수 있다.

해양관할구역은 지방자치단체 해양행정 단위로 기능한다. 지방자치단체는 행정계획의 수립, 인·허가, 보전·보호 활동 등 해양관할구역에 기초하여 행정행위를 하며, 주민은 해양관할구역의 범위 내에서 해양행정 서비스를 제공받는다. 특히, 우리나라 해양관할구역은 관행적으로 「수산업법」상 조업구역과 동일한 개념으로 인식되었으며, 이를 바탕으로 이루어진 해양행정 범위가 해양수산 법령을 통해 제도화되며 발전했으므로 행정구역으로서

의 의미가 매우 크다고 할 수 있다.

자치권한을 행사하고 행정 서비스를 제공하는 장소적 범위로서 해양관할구역은 영해외측한계를 기준으로 인식된다. 해양수산 법령과 해양관할구역 관련 입법안 등을 살펴보면, 지방자치단체의 행정권과 자치권이 미치는 해양공간을 토지와 영해 외측 한계까지로 본다.

2) 해양관할구역 자치권한 및 재정력 강화

해양관할구역의 법적 근거는 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에서 기인한다. 그러나 개별 지방자치단체 해양관할구역의 지리적 범위에 관한 명시적인 규정이 부재하다. 이와 같은 상황에서 지방자치단체 상호 간 해양관할구역 분쟁이 지속해서 발생하고 있으며, 분쟁 원인 대다수가 지방세 과세처분 권한 및 공유수면 점용·사용료 등 세외 수입이 지방자치단체 재정에 영향을 미치는 요인들이다.

오늘날 해양공간에 대한 수요가 빠르게 변화하고 있다. 해양관할구역의 자치적 이용·관리 필요성 인식이 확대되고 있으며, 지방 재정 자립도 강화를 위한 수단으로써 중요성이 강조되고 있다. 이에 반해 해양공간과 관련한 이용·개발 수요가 확대되며 해양관할구역의 공적 이용을 위한 통제와 규제 필요성이 함께 제기되고 있다.

2. 해양관할구역 과세 수요의 증대

1) 이용·개발 수요의 확대 및 다변화

연안·해양을 이용하고자 하는 사회·경제 활동은 지속적으로 증가하고 있

다. 해양공간을 이용하는 유형도 과거 항만·물류, 수산 중심에서 해양관광·레저, 해양에너지, 주거 등 다분야로 확대되고 있다. 특히 지방자치단체의 이용·개발 수요를 살펴보면, 해상도시, 인공섬 조성 등 사실상 토지 조성과의 유사한 유형의 공유수면 점용·사용 수요가 증가하고 있다. 일반적으로 중요 시설 설치, 대규모 공간 이용과 같은 행위는 대규모 경제 활동을 수반한다. 경제 활동은 이익 창출로 이어지며 공유재인 해양을 이용함으로써 발생하는 경제적 이익은 국민 모두에게 혜택으로 제공되어야 하므로 해양의 이용·개발에 대한 과세 수요가 더욱 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

2) 신규 수요의 조세체계 반영 노력

해양의 이용·개발 행위 또는 물건에 대한 국외 과세 사례를 살펴보면 최근 새로운 유형의 해양이용 활동을 조세 체계로 편입시키고자 하는 노력이 나타나고 있다. 자국 국민과 외국인의 EEZ 활동에 부과하는 소득세(활동세)와 해양환경·생태계의 보전, 기후변화 대응을 위한 과세를 대표적인 예로 들 수 있다. 이는 해양공간 이용의 공간범위가 점차 넓어지고 있음을 고려한 조치이다.

한편, 확대되는 해양관광·레저활동의 환경적 영향을 고려하거나 온실가스 발생 상품, 활동에 부담금 유형의 세금을 부과하는 등 해양에 대한 새로운 수요와 정책을 조세 제도 내에 편입시키고자 하는 것이다. 이와 같은 경향은 해양 이용에 따른 경제적 이익을 재분배할 뿐만 아니라 환경적 영향을 고려하여 보다 광범위하고 지속가능한 조세 체계를 도입하고자 하는 움직임으로 평가할 수 있다.

3. 해양관할구역 과세권한 배분방안

1) 기본방향

(1) 해양관할구역의 공적 기능 유지·보전

해양관할구역은 지방자치단체 구역이자 행정단위이며, 동시에 자연공물로서 국유재산 성격의 복합적 특징을 가진다. 따라서 지방자치단체의 자율성과 중앙정부 통제, 공물로서의 공익성 사이에 균형을 유지하는 것이 중요하다. 특히 해양의 이용·개발 질서 정립에 대한 정책 수요가 확대되는 시점에서 해양관할구역의 공적 기능 유지·보전은 우리 정부의 주요 정책 과제이다. 해양의 공적 기능 유지·보전을 위해서는 응익 원칙에 기초한 과세권한 배분이 필요하며 공공 서비스나 혜택을 제공할 수 있는 역량을 가진 기관이 과세당국 역할을 수행하여 징수한 세금을 해양의 이용·관리를 위한 공공 서비스로 환원하는 순환체계가 필요하다.

(2) 해양 과세제도의 안정성 확보

현행 조세 제도는 주로 육상 활동을 중심으로 구축되어 있어, 해양의 물리적·지리적·법적 특성을 충분히 반영하지 못하고 있다. 따라서 현행 조세법 상 모호한 규정을 정비하여 해양자원과 해양시설에 대한 과세 기준과 납세자의 납세 의무를 명확히 해야 한다. 지방자치단체 간 해양관할구역 경계가 불명확하고 배타적 경제수역에 대한 국가와 지방자치단체의 권한 범위가 명확히 정비되지 않았기 때문에 납세지 기준의 명확화가 특히 중요하다. 따라서 해양공간의 특성을 고려한 납세지 지정 기준 마련 등 법적, 행정적 불확실성을 해소하는 것이 우선적인 과제이다.

(3) 응능 원칙에 따른 과세대상 선정

응능 원칙은 납세자의 경제적 능력에 따라 세금을 부과하는 조세의 기본 원칙이다. 현재 해양과세에 대한 인식과 제도적 준비가 지역마다 큰 차이를 보이고 있음을 고려할 때, 과세권한 배분방안의 타당성과 수용성 확보에 기여할 수 있는 원칙이다. 소득과 경제적 이익 발생이 명시적인 활동과 물건 등을 과세대상으로 선정하는 것은 조세 저항을 줄이고 새로운 납세의무에 대한 수용성을 높일 수 있는 방안이다. 이를 위해 해양 이용·개발 활동 현황과 경제성을 파악하는 일이 우선적으로 필요하며, 해양의 경제적 가치가 확대되는 추세를 고려할 때 이는 앞으로의 주요 과제가 될 것이다.

2) 과세권한 배분구조

(1) 기본체계

해양관할구역 과세권한 배분의 기본체계는 현행 조세 법체계의 기본구조를 따르되, 해양의 특수성을 반영한 체계이다. 국세와 지방세, 보통세와 목적세 유형으로 구분하는 현행 조세 법체계는 과세물건의 정착성, 과세 목적과 세입의 활용방안을 기준으로 구성한다. 과세대상이 정착성을 가지는 경우 보통세로서 지방세를 부과하고 세입을 특정 사업이나 정책에 활용하는 경우, 목적세로 분류하여 보통세와 다른 과세 기준과 운영절차를 제안할 수 있다. 따라서 해양관할구역 과세권한 배분방안에서는 현행 조세법의 세목에 포함하고 예외적으로 신세원을 제안하는 방식으로 내용을 구체화했다.

(2) 배분구조

가, 세목 및 과세대상

세목 및 과세대상은 해양 이용·개발에 관한 사회적, 경제적, 정책적 여건을 고려하여 결정하였으며, 과세권한 배분의 대상이 되는 주요 세목에는 해양자원에 대한 지역자원시설세(해양분), 해양시설에 대한 해양세와 등록면허세, 해양활동에 대한 소비세 등을 제안했다.

해양자원에 대한 현행 과세 체계가 미비함을 고려하여 부존량 감소 및 고갈 우려가 있는 해양자원을 과세권한 배분 대상에 포함하였다. 해양시설에 대한 해양세와 등록면허서·취득세는 공유수면 점용·사용 실태를 고려하여 안정적 세원으로 기능할 수 있는 항목을 도출, 제안했다.

해양활동에 대한 판매세·레저세의 경우 국외 조세 제도에서 도입·운영 중인 환경세의 성격을 가진다. 해양의 공적 기능 유지·보전, 해양이용질서 정립 필요성 등을 고려하여 해양활동을 통제, 유인하는 수단으로 기능할 수 있는 세목을 도출했다. 세목별 과세대상은 이용·개발에 따른 해양환경 및 생태계 영향이 높은 해양활동으로 구성한다.

나. 세원의 배분

세원 배분은 공간적 배분과 내용적 배분을 주요 내용으로 한다. 공간적 배분은 장소적 범위에 기초해 과세권한의 국가 또는 지방자치단체 귀속 여부를 정하는 것이다. 해양의 물리적 특성, 국가와 지방자치단체의 공공 서비스 제공 범위 및 역량 등을 고려하여 영해 내측은 지방세, 배타적경제수역은 국세로 구분하여 과세권한을 공간적으로 배분하는 방안을 제안했다.

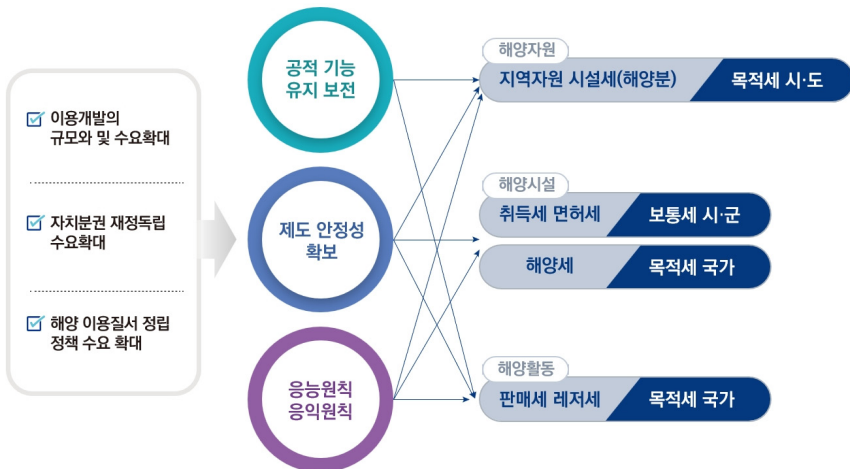
과세권한의 내용적 배분은 세목별 과세 당국을 결정하는 내용이다. 현지성, 재정 확충, 행정 효율성, 응익성 원칙 등을 고려하여 지방세와 국세로

구분하여 제시했다. 해양자원에 대한 지역자원시설세는 현행 체계에 부합하는 지방세이며, 해양시설 관련 과세는 지방세와 국세 모두 부과하도록 하고, 해양활동은 목적세로 자연공물로서 해양의 공적 가치 공유와 재분배 필요성을 고려하여 국세로 제안하였다.

다. 운영체계

과세제도 운영체계는 과세권한 배분방안의 절차적 요건을 나타낸다. 납세지, 법제도, 과세절차로 구성되며 과세기술 상의 문제를 해결하기 위한 방안을 말한다. 납세지는 해양관할구역의 장소적 범위를 기준으로 제안하였으며, 법제도는 현행 조세법 개정과 특별법 제정을 병행하는 방식이 필요함을 확인하였다. 과세절차는 기존의 세금 시스템을 활용하되, 해양의 특성을 고려하여 개선해야 함을 강조했다.

〈그림 6-1〉 과세권한 배분방안 요약



자료: 저자작성

제2절 정책제언 및 기대효과

1. 정책제언

1) 법제도 정비

(1) 과세대상을 명확히 하기 위한 조세 법제도의 단계적 정비

국민 재산권을 제한하는 납세의 의무는 법률이 정하는 바에 따라 이루어져야 함은 조세 제도의 기본원칙이다. 「대한민국헌법」에는 조세의 종목과 세율을 법률로 정한다고 명시하고 있다.²²⁵⁾ 따라서 과세권한의 배분은 법제도 정비와 병행하여 이루어져야 한다. 「국세기본법」과 개별법, 「지방세기본법」, 「지방세법」 등 조세 법령의 개정 또는 신법 제정을 통해 해양관할 구역 과세권한의 내용적 범위와 절차 등을 구체화해야 한다.

첫째, 해양의 물리적·환경적·제도적 특수성을 반영하지 못하는 현행 조세 법령 정비가 우선하여 시행되어야 한다. 현행 「지방세법」 상 과세대상과 유사하지만 현행 법령에서 배제되는 물건이나 행위를 포함하도록 하고, 현행 법령의 적용이 모호한 경우에는 적용여부를 명확히 확인할 수 있도록 법령을 개정해야 한다.

둘째, 새로 발생하는 해양 이용·개발 수요를 반영하여 과세대상 범위를 정비하는 새로운 법령 제정이 필요하다. 현행의 조세 체계 내에서 과세대상을 추가·수정하기 어려운 경우에는 새로운 세목을 정하기 위한 법적 근거를 마련해야 한다. 다만, 새로운 세목을 규정하는 일은 납세자의 담세력과 조세 징수의 경제성이 확보된 경우에 이루어져야 하므로 해양 이용·개발 수요의 실현 여부 검토가 필요하다.

225) 대한민국헌법 제59조

(2) 해양행정·자치 수요를 고려한 해양관할구역법 제정

해양관할구역 갈등을 해결하기 위한 입법적·정책적 시도는 지방자치단체의 해양관할구역 획정을 위한 제도 구축과 정책 개발을 중심으로 이루어지고 있다. 해양관할구역 획정은 지방자치단체 관할권한의 공간적 경합을 해소하기 위한 전제조건이기 때문이다.

그러나 해양관할구역 획정은 자치권한 행사의 내용적 범위와 관련한 문제를 해결하지 못한다. 특히, 해양의 이용·개발 수요가 빠르게 확대·다양화 되고 지방자치단체 재정 자주성의 중요도가 증대하는 오늘날 자의적·임의적 과세권한 행사를 예방하기 위해 과세권한 범위와 과세 절차를 제도화하는 노력이 필요하다.

과세권한은 지방자치단체 고유 권한 중 하나로 과세권한 범위를 규정하기에 앞서 자치권한의 범위, 즉 지방자치단체가 독자적으로 행할 수 있는 자치사무 범위를 규정해야 한다. 그러나 현행 「지방자치법」은 실제로 주민 생활과 지방자치단체의 행정이 이루어지는 육상공간을 중심으로 사무와 권한 범위를 규정하므로 「지방자치법」에 해양행정의 범위를 규정할 경우 지방자치단체의 육상, 해양 행정 상호 간에 충돌이 발생하거나 해양행정의 특수성이 배제되기 쉽다. 따라서 개별법을 통해 해양관할구역에 대한 사무와 권한 범위를 정하는 방식이 더욱 효율적일 것으로 판단한다.

해양행정·자치 수요를 법률에 반영하는 방식에는 지방자치단체의 해양자치에 관한 법령을 별도로 제정하거나 해양관할구역 획정을 위한 법률을 내용적 범위를 확대하는 방안을 들 수 있다. 해양관할구역의 포괄적 권한 범위를 설정하기 위해서는 해양의 특수성과 해양이용·개발 수요를 충실히 고려해야 하므로 (가칭)해양관할구역법의 제정을 통해 법제도 기반을 정비하는 방식이 적절하다.

2) 해양공간 관리체계 개편

(1) 과세기술 상 문제 해결을 위한 공유수면 관리체계 개편

해양관할구역 과세권한의 체계적 배분을 위해서는 공유수면 관리체계 개편을 병행해야 한다. 공유수면 점용·사용 허가는 해양관할구역의 이용 행위 전반을 포괄하므로 과세행정의 기본 인프라로 기능할 수 있다. 공유수면 점용·사용 허가 및 점용·사용 해역의 관리 과정을 통해 해양공간에서 이루어지는 경제 활동과 소득 창출 여부를 파악할 수 있기 때문이다.

그러나 현행 공유수면의 점용·사용 허가 절차는 과세대상 물건과 행위를 관리하기에 적절하지 않다. 각각의 점용·사용 허가 유형이 포괄적으로 분류되어 있어 공유수면 점용·사용을 통해 이루어지는 활동이나 설치되는 시설 유형을 구체적으로 파악하기 어렵기 때문이다. 동일한 시설을 설치하더라도 점용·사용 목적을 구체적으로 적시하지 않아도 되기 때문에 실태를 정확하게 파악하는데 한계가 있다.

공유수면 점용·사용 유형을 구체화하고, 점용·사용 목적을 검토하는 과정에서 담당자가 과세대상 여부를 판단하도록 절차를 보완함으로써 공유수면 점용·사용 허가 절차와 조세 체계를 연계할 수 있다. 과세대상 여부를 판단한 후에는 공유수면 점용·사용 허가 내역을 과세자료로 제출하여 절차의 효율성을 도모할 수 있을 것으로 기대한다.

(2) 해양용도구역 제도 고도화

해양공간관리계획의 수립에 따라 지정되는 해양용도구역은 해양공간의 이용 현황과 밀도, 개발 유형을 파악할 수 있는 주요 정보를 담고 있다. 해양공간의 특성을 나타내는 지표로 해양의 공적, 사회적, 경제적 가치를 판단할 수 있는 기준으로 기능할 수 있다.

그러나 현재 해양용도구역은 해양에서 이루어지고 있는 이용·개발·보전 행위를 포괄적 평가를 통해 지정하며 어업활동보호구역 중심으로 해양용도 구역이 해양 자원 이용과 개발에 공적 가치를 반영하는 방법을 평가한 후 이에 따라 과세 가중치를 결정하는 방식을 개발해야 한다.

해양의 공적 가치는 환경적, 경제적, 사회적 요소가 복합적으로 작용하여 형성된다. 한편, 해양용도구역 지정은 광역 지방자치단체 장의 소관임으로 지역의 해양 이용·개발·보전 방향에 따라 동일한 현상을 두고 해양용도 구역이 다르게 지정될 수 있음을 고려해야 한다. 해양용도구역의 공적 가치가 복합적 성격을 가진다는 점을 고려할 때, 공적 가치의 평가는 정부 주도로 추진해야 하며, 해양의 환경적, 경제적, 사회적 변화가 빠르게 나타나고 있음을 고려하여 주기적인 가치 평가와 모니터링이 병행되어야 할 것이다.

(3) 해양공간 조직체계 정비와 해양공간관리청 신설

해양관할구역 과세 제도의 합리적 구축·이행을 위해서는 과세대상인 자원과 경제활동에 대한 정확한 정보가 필요하다. 정보 수집과 분석은 기존 공유수면 관리청에서 수행할 수 있으나, 현재 공유수면 관리청인 기초지방자치단체와 지방해양수산청에서 빠르게 변화하는 해양 이용·개발 실태를 파악하는 데 한계가 있다.

또한, 해양자원, 시설, 활동 등에 대한 과세여부 등 자치권한과 행정권한을 집행할 수 있는 시스템, 인프라와 이를 구축하여 관리하고 지방자치단체와 해양수산부, 기재부, 행안부 등 정부 유관 부처 간 협력 플랫폼으로 기능할 수 있는 전문적인 조직이 필요하다.

2. 기대효과

1) 제도적 기대효과

(1) 해양공간의 합리적 이용질서 정립

해양공간에 대한 국가, 지방자치단체의 관할권한 범위를 공간적·내용적으로 배분하는 것은 해양공간 관리체계를 정비하는 일이며 해양공간의 합리적 이용 질서 정립에 기여한다. 해양공간을 둘러싼 갈등은 권한의 유무에서 시작하며 권한 범위가 우선적으로 정립되어야만 권한에 따른 의무와 책임을 다할 수 있다.

현행 해양수산 관련 법령은 해양 이용·개발 수요에 대응하기 위한 절차를 규정하는 방식으로 발전하여 해양공간을 관리해야 하는 의무, 의무를 이행하기 위해 인정해야 하는 권리와 관련한 진지한 논의가 부재하였다. 그러나 산업 중심의 전통적인 해양 이용과는 다른 유형의 해양 이용이 증가하고 있으며 해양환경에 대한 보전·관리 수요가 더욱 확대되고 있다.

해양공간에 대한 여러 이해관계자의 수요에 대응하고 해양공간의 공적 가치를 유지·보전하기 위해서는 국가, 지방자치단체의 역할과 권한 정립이 중요하다. 특히, 해양관할구역에 대한 과세권한은 공유재인 해양의 이용 행위를 간접적으로 조정하고 해양을 이용하여 발생하는 경제적 이익을 사회에 환원하는 체계로서 책임 있는 해양 이용과 관리 기반으로 기능할 수 있을 것으로 기대한다.

(2) 지방자치단체의 해양 행정력 강화

지방자치단체의 해양관할구역은 지방자치단체가 자치권한을 행사할 수 있는 장소적 범위이자 행정 서비스를 제공하여 주민의 편의를 지원해야 하

는 공간으로서 중요한 의미를 가진다. 특히, 해양관할구역의 과세권한을 명확히 인정하는 일은 지방자치단체의 해양공간 관리 및 해양행정 제공 의무를 명시하는 일이기도 하다. 현재까지 해양공간에 대한 지방자치단체의 사무권한이 제한적이었으나 해양관할구역에 대한 과세권한 배분 논의는 지방자치단체가 해양의 공적 가치를 증진시키기 위한 역할을 진지하게 논의하는 데서 시작될 것으로 기대한다.

2) 사회적 기대효과

과세권한의 합리적 배분은 지방자치단체 세원 및 세수 확보, 재정력 강화에 기여한다. 지방정부의 독립적인 재정력 확보는 중앙정부에 의존하는 재정 구조에서 벗어나 지방자치단체가 독립적으로 지역의 현안을 관리하고 의사결정할 수 있는 기반으로 기능할 것이다.

나아가 지방자치단체의 세원 증대는 지역의 공공서비스 확대에 이어진다. 공공서비스, 행정서비스의 확대는 지역 주민의 편의와 복지 향상에 기여하고, 공유재인 해양 이용으로 발생하는 소득과 이익의 재분배를 통해 해양의 공적 가치를 강화하는 기반으로 작용할 것으로 기대한다.

해양관할구역에 대한 지방자치단체 고유의 과세권한을 명시적으로 인정함으로써 발생할 수 있는 편익으로 지역사회 참여 확대를 들 수 있다. 지역 재정으로 지역의 해양공간 관리에 관한 의사결정이 이루어지게 되므로 주민의 직접 참여를 통한 해양공간 관리를 실현할 수 있다. 지역사회의 참여는 지역 특성과 이해관계, 정책방향을 담은 자치·행정 실현을 지원하는 수단으로써 해양정책과 관련하여 주민의 수용성 확보에 크게 기여할 것으로 기대한다.

제3절 연구의 한계

해양관할구역에 대한 과세권한 배분 관련 연구는 지방자치단체 해양관할 구역의 공간적 범위 정립과 함께 정비되어야 하는 분야이다. 그러나 현행 우리나라의 조세 제도는 주로 육상 중심의 이용 및 개발, 경제활동을 중심으로 설계된 것으로 해양관할구역 과세권한 배분 실태를 파악하기 위한 자료 수집에 한계가 존재하였다.

현행 조세 제도가 해양자원, 해양활동 및 해양시설의 구조와 특성을 충분히 반영하지 못하기 때문에 현행 제도를 해양관할구역에 직접 적용할 경우 임의적 과세 등 운영 및 원칙상의 현안이 대다수 예상된다. 그러나 지방자치단체에서는 해양관할구역 과세 현황을 별도로 관리하지 않으며, 현행 해양관할구역 이용·관리 체계와 조세제도 간의 연계성이 미흡하기 때문에 실태 분석을 위한 자료를 수집하는데 어려움이 있었다.

또한 국외사례에서 시사점을 도출하는 과정에서 분석의 한계가 있었다. 영미국가 및 유럽국가는 우리나라와 해양과 토지를 구분하는 기본적 개념에 차이가 있다. 우리나라가 해양관할구역으로 보는 공간을 국외에서는 토지로 인식하고 있었으며, 해양관할구역의 연안 지역을 토지와 함께 이용·관리하고 있기 때문에 해양관할구역 과세권한 배분방안을 검토할 때 분석적 한계가 존재하였다.

이와는 별개로 해양관할구역에 별도의 과세 체계를 정립한 국가들조차 우리나라와 사회, 경제적 성숙도와 조세 체계의 발전 정도가 달라 이들 사례를 국내 정책에 직접 적용하는데 어려움이 있었다. 이러한 한계로 인해 정책 결정에 충분한 근거를 제시하기 위해서는 추가적으로 장기적인 연구가 필요할 것으로 예상된다.

해양관할구역의 과세 체계와 관련한 연구에서 경제적 이익이 가시적이지 않을 경우, 조세 제도 정비 및 신세원 발굴 분야에 관한 관심이 상대적으로 낮다는 점도 연구 한계로 작용하였다. 이는 장기적으로 지속가능한 해양 관리에 체계적인 접근을 방해할 수 있는 요인으로 포괄적인 해양정책과 제도를 위해서는 가시적인 수요가 불분명하더라도 권한배분에 관한 꾸준한 연구가 필요할 것으로 예상된다.

참고문헌

국내 문헌

- 강호철(2023), 국유재산법, 박영사.
- 금창호·권오철(2021), 지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구, 한국지방행정연구원.
- 김인춘(2013), 북유럽 국가들의 복지재정 제도 연구, 한국지방세연구원.
- 김진수(2022), 지자체 간 해상경계의 설정과 관리를 위한 입법 및 정책 과제, 국회입법조사처.
- 김보영·김민정(2020), 현실적 제약을 고려한 풍력발전 지방세 과세방안 - 해상풍력을 중심으로, 한국지방세연구원.
- 김선희(2020), 호주연방헌법상 기본권 보장 - 연방주의를 통한 보호를 중심으로 -, 헌법재판소 헌법재판연구원.
- 방동희(2016), 지방자치의 헌법적 보장과 자치권 제한의 한계, 한국지방자치법연구, 16(3), pp. 103-126.
- 윤상호(2023), 특정자원분 지역자원시설세의 세율 적정성 평가 및 과세기준 개선방안, 한국지방세연구원.
- 이성근 외(2016), 한국지방재정론, 법문사.
- 이춘희(2021), 지방자치단체 상호 간 해상경계선 획정에 관한 권한쟁의심판, 지자체 간 해상경계 설정 방안 연구 전문가 워크숍, 한국해양수산개발원.
- 이혜영(2024), 해양관할구역 설정 이슈와 전망, KMI 전략리포트.
- 임승순·김용택(2023), 조세법(제23판), 박영사.

장근호(2009), 주요국의 조세제도: 미국편 (I), 한국조세재정연구원.
장근호(2011), 주요국의 조세제도: 미국편 (II), 한국조세재정연구원.
장학봉 외(2003), 해상경계설정방안 연구, 해양수산부.
장학봉 외(2007), 지방자치단체 해상경계설정, 행정안전부
정문중(2018), 지방세제의 현황과 이해, 국회예산정책처.
정창화·한부영(2005), 지방분권화의 이론과 원칙 탐색 : 독일과 한국의 지방자치단체
의 사무배분을 중심으로, 지방행정연구, 19(2), pp. 35-64.
최환용(2010), 사무구분체계 개선을 위한 지방자치법 개정방안 연구, 한국법제연구
원.
최환용 외(2022), 지방자치단체 간 해양 관할구역 설정방안 연구, 확인필요.
최희정 외(2023), 해양공간기본계획 개선 연구(부록2), 해양수산부.
해양수산부(2022), 새만금신항 건설기본계획(변경).
행정안전부(2023), 2023 지방세 통계연감.
홍준현(1998), 생활권에 기초한 지방자치단체구역의 개편방안, 한국행정논집, 10(3),
pp. 669-689.
황예슬(2022), 공물법관계의 일원화에 관한 법적 연구(박사학위, 동국대학교).

국외 문헌

노르웨이 재무부(2024), 2024년도 세금.
Belgian house of representatives(2014), The Belgian Constitution.
Brandon Spanos(2019), Fish Tax Overview House Resources Committee..
Deloitte(2014), Oil and gas taxation in Norway.
Fisher, R. C.,(2021), Property Taxes: What Everybody Needs to Know, Lincoln Instit
ute.
KPMG. (2023). A New Golden Age for Renewable Energy

- Onodera, H., Nemoto, K., & Nakata, T.(2021), Integrated Design of Cross-regional Energy Systems considering Distribution of Municipal Energy Demand and Resources, Journal of Japan Society of Energy and Resources, 42(5), pp. 337-350.
- Salo, O. & Syri, S.(2014), What economic support is needed for Arctic offshore wind power? Renewable and Sustainable Energy Reviews, 31, pp. 343-352.
- Schon, W. (2018). Taxation and democracy. Tax L. Rev., 72, 235.
- Teszner, K.(2023), Legal Aspects of Taxation of Offshore Wind Farms in Poland, Studia Iuridica Lublineansia, 32(3), pp. 219-236.
- Vanistendael, F.(1996). Legal Framework for Taxation. In tax law design and drafting. Amerika, International Monetary Fund.

인터넷 기사/보도자료

- 경향신문(2022.1.4.), 코로나 타격 입은 국유지 내 상점 임대료 감면한다, <https://m.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202201041717001>(검색일: 2024.4.25.)
- 울산시민신문(2022.2.24.), 울산 부유식 해상풍력사업 관련 7개 기관·기업 협약, <http://www.ucinews.kr/news/articleView.html?idxno=95144>(검색일자: 2024.4.28.)
- 전기신문(2024.1.13.), 반환점 도는 울산 해상풍력, 세계 최대 부유식 단지 기대, <https://www.electimes.com/news/articleView.html?idxno=331449>(검색일자: 2024.4.28.)
- 한국경제(2023.1.16.), 부산서 해상도시 조성방안 모색, <https://www.hankyung.com/article/202310169956Y>(검색일자: 2024.4.28.)
- 해양수산부 보도자료(2022.10.5.), 공정하고 합리적인 바다를 위한 이용질서 확립, <https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?docSeq=47563&menuSeq=971&bbsSeq=10>(검색일자: 2024.4.28.)

해양수산부 보도자료(2023.9.11.), 지방관리항만 사용료 지자체에 이양, 지방항만 자치 시대 열린다, <https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?docSeq=53180&menuSeq=971&bbsSeq=10>(검색일자: 2024.4.28.)

Advocate-News(2021.4.1.), CDFW stalls abalone season for another five years, <http://www.advocate-news.com/2021/04/01/cdfw-stalls-abalone-season-for-another-five-years/>(검색일: 2024.8.10.)

KPMG(2023.6.1.), Expansion of the Danish Exclusive Economic Zone, <https://kpmg.com/dk/en/home/insights/2023/06/expansion-of-the-danish-tax-territory.html>(검색일: 2024.4.24.)

Investopedia(2024.5.10), 10 Countries with the Most Natural Resources, <https://www.investopedia.com/articles/markets-economy/090516/10-countries-most-natural-resources.asp>(검색일: 2024.8.5.)

NCSL(2018.9.6.), State Oil and Gas Severance Taxes, <https://www.ncsl.org/energy/state-oil-and-gas-severance-taxes>(검색일: 2024.8.2.)

Wiersholm Newsletter(2023.10.10.) Norway's Offshore Taxation Proposal, <https://wiersholm.no/en/newsletter/norways-offshore-taxation-proposal/>(검색일: 2024.08.24.)

인터넷 자료

노르웨이 세무청, <https://www.skatteetaten.no/en/business-and-organisation/value-and-duties/excise-duties/about-the-excise-duties/mineral-product/#:~:text=From%201%20January%202023%2C%20CO2,to%20apply%20for%20a%20refund.>(검색일: 2024.08.24.)

노르웨이 정부 누리집, <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/taxes-and-duties/Act-of-13-June-1975-No-35-relating-to-th/id497635/>(검색일: 2024.8.23.)

노르웨이 법률정보, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-05-27-14>(세무행정법 검색, 검색일: 2024.12.9.)

- 삼일회계법인 전세계 세금 요약 <https://taxsummaries.pwc.com/norway/corporate/taxes-on-corporate-income> (검색일: 2024. 12. 9)
- 열린재정 재정정보공개시스템, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01?odtId=0GLW6FV1H0TI3K0G8NQY2D3S2>(검색일: 2024. 4. 25.)
- 탄소 제거 정책 트래커, <https://tracker.carbongap.org/region/norway/>(검색일: 2024. 08. 24.)
- 해양수산부 연안포털, 공유수면 점용·사용, <https://coast.mof.go.kr/coastAdmin/research/utilization.do>(검색일: 2024. 4. 23.)
- 호주 국회, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter11/Taxation_bills(검색일: 2024. 08. 23.)
- Ernst & Young LLP, <https://globaltaxnews.ey.com/news/2023-0980-denmark-expands-tax-liability-scope-to-include-activities-carried-out-in-the-exclusive-economic-zone>(검색일: 2023. 6. 1.)
- FPS Finance, <https://finance.belgium.be/en>(검색일: 2024. 8. 23.)
- Great Barrier Reef, <https://greatbarrierreef.com.au/great-barrier-reef-faq/>(검색일: 2024. 08. 24.)
- Tax Foundation, <https://taxfoundation.org/location/belgium/>(검색일: 2024. 8. 23.)
- Tax Policy Center, <https://www.taxpolicycenter.org/taxvox/state-forecasts-revenues-have-stabilized-long-term-questions-remain>(검색일: 2024. 8. 1.)
- The Balance, <https://www.thebalancemoney.com/current-u-s-federal-government-tax-revenue-3305762>(검색일: 2024. 8. 1.)
- Retsinformation, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/835>(검색일: 2024. 8. 22.)
- VATupdate (<https://www.vatupdate.com/2023/06/08/denmark-expands-tax-liability-scope-to-include-activities-carried-out-in-the-exclusive-economic-zone/>) (검색일: 2024. 8. 24.)
- Wiersholm (<https://www.wiersholm.no/publikasjoner/skatteforvaltningsloven-tr>

er-i-kraft-1-januar-2017) (검색일: 2024.8.23.)

Wikipedia (https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Denmark) (검색일: 2024.8.23.)

법률

건설기계관리법(법률 제19365호, 2023. 4. 18.)

건축법(법률 제20424호, 2024. 3. 26.)

공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(공유수면법)(법률 제19573호, 2023.7.25.)

광업법(법률 제19117호, 2022.12.27.)

국세기본법(법률 제19926호, 2023.12.31.)

국유재산법(법률 제19990호, 2024.7.10.)

도로법(법률 제19766호, 2023. 10. 24)

수산업법(법률 제19807호, 2023. 10. 31.)

수산업법시행령(대통령령 제2526호)

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(법률 제20496호, 2024. 10. 22.)

지방세기본법(법률 제19859호, 2023.12.29.)

지방세법(법률 제19860호, 2023.12.29.)

지방세법 시행령(대통령령 제34881호, 2024. 9. 10.)

지방자치법(법률 제19951호, 2024.1.9.)

신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법(법률 제19040호, 2022. 11. 15.)

연안관리법(법률 제19117호, 2022. 12. 27.0

하천법(법률 제19702호, 2023. 9. 14.)

항만법(법률 제19778호, 2023. 10. 24]

해양이용영향평가법(법률 제19910호, 2024. 1. 2.)

해양공간계획 및 관리에 관한 법률(해양공간계획법)(법률 제17857호, 2021.7.6.)
지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안(의안번호 22594)

Texas Property Tax Code(미국 텍사스 세법)

대법원 1983. 4. 26. 선고 81누423 판결.

대법원 1985. 5. 28. 선고 83누123 판결.

대법원 1993. 5. 11. 선고 92누14984 판결.

부산고등법원 2019.12.13. 선고 2019누20426 판결.

울산지방법원 2019.01.10. 선고 2018구합5639 판결.

조세심판원 2017.12.26. 자 2017지294 결정.

조세심판원 2018.2.21. 자 2017지0677 결정.

헌법재판소 2004.9.23. 선고 2000헌라2 결정.

헌법재판소 2006.8.31. 선고 2003헌라1 결정.

헌법재판소 2009.7.30. 선고 2005헌라2 결정.

부 록

1. 전문가 심층면담 개요

■ 자문 목적

- 해양에 설치한 시설과 건축물 등에 대한 과세 체계 실태를 조사하고, 국가와 지방자치단체의 안정적인 재정기반으로 기능할 수 있는 담세력의 세원을 파악하기 위해 지방자치단체를 포함한 유관기관으로부터 수요 조사를 실시
- 과세대상 활동 및 물건 유형 및 공간 분포를 파악, 과세제도 구축 방향에 관한 조사를 통해 과세권한 배분방안 마련을 위하여 기초 자료 구축 및 문헌조사의 한계성을 극복하고 현장 실태와 수요를 파악하는 것을 목적으로 함

■ 자문 내용

- 이 조사는 해양관할구역 과세권한의 현재 실태와 장래 수요 분석을 목적으로 하며, 공통적으로 어떤 유형의 물건과 행위가 과세대상에 해당하는지와 지역별·구역별 차이를 파악함으로써 과세권한 행사의 현안과 실태를 분석

〈표 부록 1〉 질문내용(안)

구분		주요내용
사전테스트	기본정보	지역의 주요 산업과 경제환경
		해양 이용·개발에 관한 지역의 정책방향
	법제도 인식	공유수면 점용료·사용료와 세금의 개념 차이
		지역의 주요 세원 및 세목
실태분석	기본정보	세금의 징수 또는 납부 일반현황
		세금의 징수 또는 납부의 근거 법률 및 제도
		해양 과세 제도의 필요성
	과세실태	해양 시설·건축물 등 등기·등록 및 과세 현황
		해양 과세의 문제점 및 문제 사례
		해양 과세에 대한 유관기관 및 담당자의 전반적 인식
수요분석	제도적 수요	공유수면 점용·사용 제도와 연계 필요성
		세금의 징수 또는 납부의 근거 법률 및 제도 개선 사항
		해양 과세권한 행사에 필요한 제도의 유형 및 내용
	배분방안	해양 과세의 기본방향 및 목적
		지방자치단체의 공공서비스 제공 가능 해역의 범위
		해양 과세대상의 선정 기준
		해양 과세 납세의무자의 담세력
		해양과세 추진방향 및 정책목표

자료: 저자 작성

〈표 부록 2〉 과세 수요조사 면담 가이드(안)

- (과세 대상) 귀하가 속한 지방정부의 관할 해역에서 벌어지고 있는 활동/시설물 중 현재는 과세를 하고 있지 않으나, 과세를 해야한다고 생각하는 활동/시설물에는 어떠한 것이 있으며, 왜 그렇게 생각합니까? (목적: 과세 대상 활동/시설의 공간정보 등 파악)
- (이유 확인: 기업의 이윤 추구 활동, 공익 증진을 위한 활동, 오염물질 배출, 해양환경 악화 위험성, 해상안전 위험성, 현 사용료로 부족, 자치권한 확대 필요 등)
- 위의 활동에 대해,
- (중복성) 기존에 부과하고 있는 세금이나 점사용료와 중복하는 부분이 있다고 생각하십니까? 중복되더라도 부과해야 하는 이유는 무엇입니까?
- (장애물) 과세를 하기위한 걸림돌은 무엇이라고 생각합니까?
(이유 예시: 법제도 미비, 납세자의 반발, 지방정부의 무관심 등)
- (과세 비율) 국세와 지방세의 비율을 어떻게 정해야한다고 생각합니까?
- (재정 수입) 과세를 한다면 현 지방정부 재정에 얼마나 도움이 될 것으로 생각합니까?
- (세금 유형) 일반세 또는 목적세, 어떠한 세금의 유형이어야한다고 생각합니까?
- (재정 사용) 세금 수입으로 확보한 재정은 어느 분야에 사용해야한다고 생각합니까?
- (관리 의무) 과세 권한자의 관리 의무는 무엇이라고 생각합니까?
- (기타) 과세가 소득 재분배에 기여한다고 생각합니까?
- 향후 해상풍력, CCS, 해상 또는 해저 도시 등의 시설이 들어선다고 가정하고 위의 질문 반복

자료: 저자 작성

2. 선행연구 목록

구 분		선행연구 현황		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
주요 선행 연구 (국내)	1	<ul style="list-style-type: none">과제명:지방세법상 과세대상에 관한 정의규정 정비방안연구자(년도):마정화외 (2014)연구목적: 과세대상 명확화를 위한 법률 상 규정방식 제안	<ul style="list-style-type: none">문헌연구법률분석	<ul style="list-style-type: none">과세대상 입법 방식 관련 이론현행 과세대상 규정의 문제점과세대상 규정의 정비 방향 및 유형별 정비방안
	2	<ul style="list-style-type: none">과제명: 신세원 발굴을 통한 지방세 확충방안연구자(년도): 정종필(2015)연구목적: 지방재원 확대방안 검토	<ul style="list-style-type: none">문헌연구사례분석	<ul style="list-style-type: none">신세원 발굴 필요성외국 특정세원 과세 사례해저자원에 대한 과세 방안
	3	<ul style="list-style-type: none">과제명: 현실적 제약을 고려한 풍력발전 지방세 과세방안 - 해상풍력을 중심으로연구자(년도): 김보영 외 (2020)연구목적: 확대 수요에 대응하여 해상풍력발전시설 과세방안 검토	<ul style="list-style-type: none">문헌연구통계분석	<ul style="list-style-type: none">풍력발전 설치 및 과세 현황풍력발전에 대한 과세 필요성 및 과세방안
	4	<ul style="list-style-type: none">과제명: 해역이용 적정가격 및 산정방안 연구연구자(년도): 최지연외 (2014)연구목적: 공유재 해양자산의 공정한 이용 방안 제시	<ul style="list-style-type: none">문헌연구통계분석인식조사•	<ul style="list-style-type: none">해역이용 적정가격 산정 관련 주요 이론국내외 해역이용제도 사례해역이용 적정가격(안) 및 산정방안•
	5	<ul style="list-style-type: none">과제명: 해양준조세 산정체계 개선방안연구자(년도): 장정인외 (2017)연구목적: 해양준조세 산정체계 개선방안	<ul style="list-style-type: none">문헌연구실증분석시나리오 분석	<ul style="list-style-type: none">해양준조세 관련 주요 이론국내외 해양준조세 현황해양생태계서비스 기반 해양준조세 산정체계
	6	<ul style="list-style-type: none">과제명: 지방이양과 중앙-지방정부간 사무배분체계의 변	<ul style="list-style-type: none">문헌연구	<ul style="list-style-type: none">•분권화 이론 검토

구 분	선행연구 현황		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
	화 • 연구자(년도): 박혜자(2002) • 연구목적: 지방분권 정책 추진에 따른 성과 분석	• 실태분석	• 지방이양 성과분석
7	• 과제명: 국가와 지방자치단체 간 입법, 사무권한 및 재원의 배분 • 연구자(년도): 조성규(2007) • 연구목적: 지방자치단체의 자치권한의 적정배분 방향성 도출	• 문헌연구 • 법률분석	• 지방자치제도의 헌법적·법률적 지위 분석 • 현행 지방자치제도의 문제점 및 이상적 지방자치 모델 제시 • 입법·행정·재정권한 배분방향 도출
8	• 과제명: 중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구 • 연구자(년도): 심익섭(2010) • 연구목적: 중앙정부와 지방자치단체의 바람직한 재정 관계 정립 방향 모색	• 문헌연구 • 사례분석	• 중앙과 지방정부 관계에 대한 이론적 고찰 • 미국, 영국, 독일, 일본, 한국의 지방자치제도 비교 • 향후 발전전망 도출
9	• 과제명: 사무구분체계 개선을 위한 지방자치법 개정방안 연구 • 연구자(년도): 최환용(2010) • 연구목적: 법정수임사무 도입을 위한 지방자치법 개정방안 도출	• 문헌연구	• 사무배분의 기본원칙 및 사무의 종류 검토 • 법정수임사무 도입 방향 검토 • 지방자치법 개정안 제시
10	• 과제명: 유럽연합의 권한배분과 행사원칙 • 연구자(년도): 박인수(2012) • 연구목적: 합리적 권한행사를 위한 기본원칙 검토	• 문헌연구 • 법률분석	• 유럽연합 구성기관들의 현황 및 법적지위 검토 • 리스본 조약에 따른 권한배분의 주요 원칙 분석
11	• 과제명: 중앙정부와 지방정부의 권한관계와 법적 과제 • 연구자(년도): 최철호(2013) • 연구목적: 지방분권을 위한 헌법 및 지방자치법 개정 방향 도출	• 문헌연구 • 사례분석	• 중앙정부와 지방정부의 권한관계 분석 • 중앙정부와 지방정부의 권한 충돌 문제 검토 • 권한행사 관련 갈등 조정 방안 도출

구 분		선행연구 현황		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
	12	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 중앙과 지방의 교육 행정권한 배분에 관한 연구 • 연구자(년도): 황준성(2015) • 연구목적: 교육행정권한의 합리적 배분방안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 사례분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치권한 배분에 관한 이론 검토 • 중앙과 지방 교육행정권한의 배분 및 공동권한 현황 검토 • 권한 충돌 사례 분석 • 합리적 권한배분 방안 제시
	13	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 중앙·지방정부간 사무이양 체계 및 성과에 관한 연구 • 연구자(년도): 고광용(2016) • 연구목적: 정부의 사무이양 체계 및 성과 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 실태분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 사무이양 측정지표 개발 • 사무이양 추진체계 분석 • 사무변동률 및 비중 분석
	14	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 국회와 지방자치단체 상호간 입법권한 배분에 관한 헌법적 검토 • 연구자(년도): 김해원(2016) • 연구목적: 입법권을 둘러싼 헌법적 쟁점 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 법률분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 입법권의 범위 및 수권내용에 관한 검토 • 수권통제를 위한 주요 법원칙 검토 • 입법권한 배분 기준 및 헌법적 통제방안 도출
	15	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 자치분권 실현을 위한 기능중심의 권한이양에 대한 공법적 고찰 • 연구자(년도): 방동희(2019) • 연구목적: 기능중심 포괄적 권한이양의 문제점 및 향후 과제 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 법률분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치제도의 역사 및 자치분권 개념 검토 • 권한이양의 실제 및 한계 분석 • 실질적 자치분권을 위한 추진방향 제시
	16	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: EU법과 독일의 지방 자치 • 연구자(년도): 장경원(2017) • 연구목적: EU 역내 자치권 보장 관련 문제점 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 법률분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치권의 개념 및 주요 제도 검토 • EU법과 독일의 지방자치와의 관계 및 문제점 검토
	17	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: 외국의 지방자치제도에 관한 비교법적 연구 • 연구자(년도): 최봉석(2019) • 연구목적: 지방분권 개선방안 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 법률분석 • 사례분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 주요국(미국, 일본, 프랑스, 스위스, 독일) 지방자치제도 검토 및 시사점 도출

구 분		선행연구 현황		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
	18	<ul style="list-style-type: none">• 과제명: 지방분권개헌과 주민 자치권• 연구자(년도): 김찬동(2019)• 연구목적: 주민자치권 강화방 안 검토	<ul style="list-style-type: none">• 문헌연구• 담론분석	<ul style="list-style-type: none">• 주민자치권에 관한 이론적 검토• 개헌 담론의 주민자치 논의동향 분석• 주민자치권 보장방안 도출
	19	<ul style="list-style-type: none">• 과제명: 지방정부간 해상경계 분쟁에 관한 연구• 연구자(년도) 김봉준(2009)• 연구목적: 지방자치단체 해양 관할구역 갈등의 법제적 환경 적 영향요인 검토	<ul style="list-style-type: none">• 사례분석	<ul style="list-style-type: none">• 갈등과정 관련 주요 이론• 평택-당진 갈등 사례• 법제도 개선방안
	20	<ul style="list-style-type: none">• 과제명: 지방자치단체 해상경 계분쟁의 원인과 해소방안• 연구자(년도): 계기석(2006)• 연구목적: 분쟁해소방안 제시	<ul style="list-style-type: none">• 사례분석	<ul style="list-style-type: none">• 해상경계분쟁의 대상 및 원인• 평택·당진한 판결의 의미와 시 사점• 해상경계분쟁 해소방안
주요 선행 연구 (국외)	21	<ul style="list-style-type: none">• 과제명: The Division of Powers in Maritime Areas• 연구자(년도): Sommers(1983)• 연구목적: 해양 관할권한의 변천 주요내용 검토	<ul style="list-style-type: none">• 문헌연구• 법률분석	<ul style="list-style-type: none">• 미국, 영국, 캐나다, 호주, 아르헨티나, 독일 등 주요국의 해양 관할권한 관련 법률 연혁 분석 및 시사점 도출
	22	<ul style="list-style-type: none">• 과제명: Canadian Maritime Law Jurisdiction Revisited: Quo Vadis?• 연구자(년도): Chircop(2023)• 연구목적: 해양 관할권한의 변화추세 검토	<ul style="list-style-type: none">• 문헌연구• 법률분석	<ul style="list-style-type: none">• 해양 관할권한을 규정하는 법률에 대한 연대기적 분석 및 시사점 도출
	23	<ul style="list-style-type: none">• 과제명: Legal Framework for Taxation• 연구자(년도): Frans Vanistendael(1996)• 연구목적: 조세 법제의 기본 체계 구상	<ul style="list-style-type: none">• 문헌연구	<ul style="list-style-type: none">• 국가별 조세 법률 해석 방법• 국가기관별 과세권한 배분의 쟁점• 중앙·지방정부의 과세권한 배분의 쟁점

구 분	선행연구 현황		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
24	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: Who Owns the Coast? • 연구자(년도): ECELAW(2018) • 연안 개발 및 보전 관련 법률 동향 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 법률분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 캐나다 연안 보호 관련 주요 기관 • 주요 기관의 사무 관련 법률 현황 및 주요내용
25	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: Ocean Finance: Facing the transition to a sustainable ocean economy • 연구자(년도): Sumala et al.(2020) • 연구목적: 지속가능 해양경제를 위한 재정조달 개선방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 조세 체계의 문제점 및 현안 • 지속가능 해양경제를 위한 과제 메커니즘 및 수단
26	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: Marine Taxation Review • 연구자(년도): Indecon(2015) • 연구목적: 현행 해양과세 제도 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 법률분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 주요국의 해양 과세(항만, 해운, 수산 관련) 현황 • 해양조세가 해양경제에 미치는 영향 • 해양조세제도 개선방향
27	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: A New Golden Age for Renewable Energy • 연구자(년도): KPMG Law • 연구목적: 해상풍력 관련 과세제도 현황 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 법률분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 주요국의 해상풍력시설 관련 과세 및 세제 현황
28	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: Local taxation: principles and scope • 연구자(년도): Spahn(1995) • 연구목적: 지방세제의 기본원칙 제언 	<ul style="list-style-type: none"> • 사례분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 주요국의 지방세 수입 현황 및 관련 법제도 • 지방세제의 기본원칙
29	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: State and local Taxation • 연구자(년도): Friedrich(2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 사례분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제 및 지방세 비중 합리화 방안 • OECD 주요국 조세제도 현황

구 분	선행연구 현황		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
	<ul style="list-style-type: none"> 연구목적: 조세제도의 일반원칙 분석 		
30	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: Co-ordination of Federal State, and Local Taxation 연구자(년도): Conlon(1949) 연구목적: 조세제도 구성원칙제안 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> 연방, 주, 지방 과세제도 비교 합리적 과세제도 구상안
31	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: Integrated Design of Cross-regional Energy Systems considering Distribution of Municipal Energy Demand and Resources 연구자(년도): Onodera et al.(2021) 연구목적: 일본 재생에너지 도입의 재정효과 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> 재생에너지 설비에 대한 고정자산세와 법인시민세 등 지방세 납부 현황 지방세를 통한 지역의 재정력 평가 등
32	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: What economic support is needed for Arctic offshore wind power? 연구자(년도): Salo-Syri(2014) 연구목적: 해상풍력 목표 실현을 위한 지원방안 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> 핀란드 주정부 및 지방자치단체의 해상풍력 과세 현황
33	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: Legal Aspects of Taxation of Offshore Wind Farms in Poland 연구자(년도): Teszner(2023) 연구목적: 폴란드 해상풍력 도입 체계 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 사례분석 	<ul style="list-style-type: none"> 해상풍력 발전에 과세에 대한 법률적 고찰 지방정부의 EEZ 과세 관할권 검토 및 과세대상 검토
34	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: State and Local Taxation 연구자(년도): Feld(2000) 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 법률분석 	<ul style="list-style-type: none"> 조세제도의 연혁 및 의의 합리적 세원배분 방안

구 분	선행연구 현황		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
	<ul style="list-style-type: none"> 연구목적: 과세체계 정립을 위한 지침 마련 		
35	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: Taxation and Democracy 연구자(년도): Schon92018) 연구목적: 조세체계 정립방안 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 법률분석 	<ul style="list-style-type: none"> 주요국의 조세제도의 기원 및 조세 기본원칙·체계 조사
36	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: Property Taxes: What Everybody Needs to Know 연구자(년도): Fisher(2021) 연구목적: 재산세(부동산세) 기본체계 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> 재산세의 기능 및 재정적 중요성 검토
37	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: The Excess Burden of Taxation in the United State 연구자: Dale W et al.(1991) 연구목적: 미국 세제의 경제적 비용에 대한 정량 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> 세제의 효율성 분석 초과 세제 부담에 대한 정량적 평가
38	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: The USA tax: A progressive consumption tax. Mit Press 연구자(년도): Seidman (1997) 연구목적: 미국 소득세 제도의 개선방안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 제도분석 	<ul style="list-style-type: none"> 미국 누진소비세 현황 분석 소비과세에 따른 경제적 파급효과 분석
39	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: Wealth taxation and wealth accumulation: Theory and evidence from Denmark. 연구자(년도): Jakobsen (2020) 연구목적: 부유세의 긍정적 효과 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 실증연구 	<ul style="list-style-type: none"> 부유세의 경제적 파급효과 투자, 노동공급 등 영향 평가

구 분		선행연구 현황		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
	40	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: Effectiveness of severance tax incentives in the US oil industry • 연구자(년도): Kuncce(2003) • 연구목적: 석유생산 투자에 대한 세제 인센티브 효과 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 천연자원에 대한 세제 인센티브 현황 분석 • 세제 인센티브에 따른 생산, 투자, 세입 영향 분석
	41	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: The Australian tax-transfer system: architecture and outcomes • 연구자(년도): Whiteford, Peter. (2010) • 연구목적: 조세 이전 제도 효과성 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 통계분석 • 제도분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 호주 조세 복지 이전제도 구조 분석 및 평가 • 소득 분배, 빈곤완화 등 긍정적 영향요인 분석
	42	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: The impacts of Australia's departure tax: Tourism versus the economy?." Tourism Management 40 • 연구자(년도): Forsyth, Peter, et al. (2014) • 연구목적: 출국세의 경제 효과 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 출국세의 세입 영향 평가 • 출국세의 관광수여 영향 평가 • 출국세 제도 개선방안
	43	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: Pricing offshore wind power • 연구자(년도): Levitt et al.(2011) • 연구목적: 해상풍력 설치 비용 영향요인 분석 및 경제력 확보방안 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 풍력발전단지 전력 생산 비용 분석 • 자본, 운영, 기술 등 해상풍력 조성 비용 조사
	44	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: Offshore Wind Farms: A Special Tax Regime. • 연구자(년도): Morawsk(2022). • 연구목적: 해상풍력 조세 정책 개선방안 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 법률분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 폴란드 해상풍력 특별 세제 분석 및 개선방안

구 분		선행연구 현황		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
	45	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: Incentive instruments for the sustainable use of marine resources • 연구자(년도): Greiner, R., et al. (2000) • 연구목적: 해양자원의 지속가능한 이용 지원수단 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 해양자원의 이용 인센티브 현황 조사 • 인센티브 제도 시행 여건 분석 및 정책제언
	46	<ul style="list-style-type: none"> • Tax system: The concept and its legal content." • 연구자(년도): Nazarov (2016) • 연구목적: 조세제도 개관 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 과세기준, 세율, 법적체계 등 조세체계 구성요인 및 구조 분석 • 조세체계 구축방안 제언
	47	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: Do local governments engage in strategic property—Tax competition?." • 연구자(년도): Brueckner(2001) • 연구목적: 세율 조정에 따른 공적 영향 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 재산세 경쟁 현상 분석 • 기억 및 주민 유치 정책의 공공 서비스 영향 분석
	48	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: Studies of state-local tax influences on location of industry • 연구자(년도): Due (1961) • 연구목적: 지방세 정책의 산업 의사결정 영향 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 • 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 산업입지 영향 분석 • 지역 정책의 기업 입지 선정 영향 분석 • 지방세의 경제·시장 영향요인 분석
	49	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: Fiscal capacity in "post"-conflict states: Evidence from trade on Congo river • 연구자(년도): Olsson et al(2020) • 연구목적: 경제활동의 재정역량 영향 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 재정역량 제고 사례 분석 • 무역 활성화 및 수익 창출과 제도적 관계

구 분		선행연구 현황		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
	50	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명: The value of cooperation in resolving international river basin disputes • 연구자(년도): Rogers(1993) • 연구목적: 환경보호를 위한 협력 촉진방안 제안 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 수자원 갈등사례 조사 • 국제하천 사례 연구 • 협력 증진을 위한 제도 구축 방향 도출

기본연구보고서 발간목록

Ⅰ 2024년

01	섬·바다·강 연계 관광 네트워크 구축방안 연구	최일선
02	해양 스타트업 실패 자산화 방안 연구	좌미라
03	시민친화적 바닷가 공간 조성에 관한 연구	정지호
04	연안이용 관리 법제 정비방안 연구	최석문
05	특별관리해역 관리제도 재편 방안 연구	최수빈
06	해양관할구역 과세권한의 체계적 배분방안 연구	이혜영
07	어업인의 디지털 전환 수용성 제고방안 연구	오서연
08	수산물 무역(수출입) 단기 전망모형 구축 연구	한기욱
09	어촌소멸에 따른 사회경제적 영향분석과 대응전략 연구	이상규
10	어촌다움에 기반한 어촌공간관리 방안 연구	이승혜
11	파생상품을 이용한 해운선사의 위험관리에 관한 연구 - 운임선도거래(FFA)를 중심으로 -	김한나
12	내항상선 해양사고 경감방안 연구	허성례
13	항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구	김세원
14	해외 항만터미널 확보 전략 연구	김근섭
15	항만 하역능력의 서비스 수준 개선 연구	이화섭
16	국내 무역항 거버넌스 체계 개편방안 연구	김근섭
17	선박의 원격운항을 위한 제도 개선방안 연구	박혜리
18	국제물류기업 육성을 위한 법제 개선방안 연구	최나영환
19	글로벌 공급망 리스크 대응 정책효과 분석 모형 개발 연구	강무홍
20	한-북미 무역구조 분석 및 물류공급망 변화 대응방안 연구	이성우

2023년

01	자율운항선박 운항을 위한 해상교통관제 대응방안 연구	박상원
02	인공지능(AI)을 활용한 무역규범의 해양수산분야 영향 분석 연구	임병호
03	공급망 안정화를 위한 항만의 대응방안 연구	이나영
04	연안재해 정보 활용 개선 방안 연구	김찬웅
05	항만의 생활물류 기능 활성화 방안 연구	최석우
06	마을어장 이용·관리 개선방안 연구	마창모
07	해양생태계 복원정책 개선방안 연구 - 사회·생태복원 중심으로 -	최석문
08	주민행태기반 해양정책 수용성 제고 설계 방안 연구	이슬기
09	항만연관산업 고도화 방안 연구	김세원
10	탄소배출권 거래제가 해운선사에 미치는 영향 분석 연구	조아현
11	물류 연계 효율화를 위한 스마트항만 구축방안 연구 - 항만물류 데이터 공유 플랫폼을 중심으로 -	서정용
12	어업분야 중대재해처벌법 대응방안 연구	고동훈
13	수산물의 디지털 수출 활성화 방안 연구	이상건
14	항만개발사업의 정책영향평가 연구	이수영
15	해운산업의 미래 변화 예측과 국내 대응 전략 연구	이호춘
16	어선현대화 촉진을 위한 금융제도 개선방안 연구	엄선희
17	연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구	강창우
18	해양범죄 실태 진단을 통한 대응체계 개선방안 연구	민영훈
19	민간기업의 해양환경분야 ESG 활성화 방안 연구	김지윤
20	식량안보를 고려한 수산물 수급관리 방안 연구	허수진
21	지방분권시대의 수산업·어촌분야 대응전략 연구	이호림
22	해운산업 고도화를 위한 선박투자 활성화 방안 연구	김한나
23	글로벌 공급망 리스크 대응 물류망 최적화 방안 연구 : 한국-북미 물류공급망 중심	이성우

수시연구보고서 발간목록

Ⅰ 2024년

01	해양정보산업 진흥을 위한 제도 개선 방안 연구	김찬웅
02	한-아프리카 국제수산협력 체계 개선 연구	이채령
03	해양안보 MDA 체계 협력적 운용 방안 연구	민영훈
04	인천항 자유무역지역의 효과적 운영을 위한 전략 방안	한장협
05	해양문화자원을 활용한 연안도시활력 증진 방안 연구	이슬기
06	부산항 물동량 유치방안 연구	김은우
07	국제사회의 대북제재 동향과 우리의 대응:해양수산분야를 중심으로	채수란
08	국내 연안여객선 관광·이용 활성화 방안 연구	이정아
09	내수면어업 허가·신고 제도 개선방안 연구	최순
10	어업 선진화를 위한 어업관리체계 개편 방안 연구	심성현
11	글로벌 공급망 변동에 따른 해운물류 지원방안	황수진
12	연안 중소선사의 탄소중립 달성을 위한 친환경정책 지원방안	류희영
13	항만기술산업 활성화를 위한 법제도 정비 방안 연구	김보경
14	해양모태펀드 투자활성화 방안 연구	한기원
15	특별관리해역 내 공공하수처리시설의 방류수 수질기준 강화방안	장원근
16	중대재해처벌법 대응 양식장 안전성 개선 방안 연구	윤미경
17	국가관리연안항 발전전략 수립체계 연구	신정훈
18	글로벌 공급망 대응 해운항만물류 전문인력 양성 발전방안 연구	권보배
19	해양수산 국제개발협력 중장기 전략 연구	전혜은

2023년

01	양식어업 비과세 합리화 방안 연구	이정필
02	복합해양레저관광도시 개념정립 및 추진방안에 관한 연구	최일선
03	항만기술산업 육성을 위한 법제도 마련 연구	안승현
04	블루푸드테크 전문기관의 도입 필요성에 대한 연구	이동림
05	지방자치단체의 해양관할구역 설정 요인 연구	이혜영
06	양식장 내 어류 복지 기준 마련을 위한 연구	오서연
07	해양플라스틱 재활용산업 공급사슬 기반 조성 연구	이윤정
08	중소·중견 물류기업의 ESG경영 가이드라인 구축 연구	이재호
09	신항만건설사업의 민간투자 확대를 위한 제도개선 연구	김보경
10	해수욕장 이용객 집계·관리체계 개선방안 연구	이정아
11	유엔 플라스틱 협약의 주요쟁점 분석 및 대응방향 연구	박수진
12	어촌 활력 제고를 위한 제도 개선방안 연구	문지원
13	어선의 친환경에너지 전환방안 연구	고동훈

일반연구보고서 발간목록

Ⅰ 2024년

01	한-북극권 청색경제 협력사업 추진 방안	김엄지
02	전환기 글로벌 해양환경규범의 대응력 강화 연구	박수진
03	해양 지속가능성 시범 평가 연구	최희정
04	Scope 3 기준 원양산업 탄소배출추정 및 대응방안 연구 - 원양저연승어업을 중심으로	조현주
05	수산물 공급망 관리 개선 방안 연구(한-태 무역을 중심으로)	한기욱
06	신통상규범 확대에 따른 수산분야 영향 및 대응방안	박혜진
07	탄소배출규제 대응을 위한 컨테이너 선대 교체 수요 추정연구	최건우
08	연안항개발사업의 경제적 편익에 관한 연구	김성아
09	한국과 미동부 항만 간 녹색해운항로 구축방안 연구	김가현
10	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅲ) -철광석, 화학공업생산물, 기타광석, 잡화를 중심으로	이나영
11	접안 대기시간 감소에 따른 탄소집약도지수(CII) 변화 분석	김보람

Ⅰ 2023년

01	해양수산업 조기경보지수 개발 - 컨테이너 해운시장을 중심으로	권장한
02	AIS 기반 글로벌 선박 배기가스 배출량 분석 연구(Ⅱ) - 우리나라 주요 항만을 중심으로	강무홍
03	우리나라 수산식품 소비 활성화 방안 마련 연구	한기욱
04	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅱ) - 유류, 철재, 모래, 목재, 양곡을 중심으로	이화섭
05	대기행렬모형을 활용한 선박대기비용 절감 편익 산정 연구	조아현
06	항만개발사업 정책효과 세부항목별 효과산정 방법 연구	이종필
07	해양 지속가능성 평가체계 구축 연구	최희정
08	국내 해운기업의 ESG 경영 확산 방안 연구	황진희
09	해운 경기순환 분석 및 예측 연구	황수진
10	수산물 공급 안정을 위한 수입수산물 전략품목 관리 방안 연구	박혜진
11	항만산업 여성인력 확대방안 연구	이지원
12	선사공동행위의 규제 및 행동 변화에 따른 영향 분석과 정책방안 연구	류희영

기본연구 2024-06

해양관할구역 과세권한의 체계적 배분방안 연구

인쇄 2024년 12월 29일

발행 2024년 12월 31일

발행인 김 종 덕

발행처 한국해양수산개발원

주소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

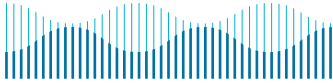
연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 캡스앤디 컴퍼니 (051-911-9890)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337

정가 15,000원



해양관할구역 과세권한의 체계적 배분방안 연구

A Study on Structural Allocation of Taxation Authority
in Maritime Jurisdictions



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

TEL. 051-797-4800

FAX. 051-797-4810



9 791168 662377

ISBN 979-11-6866-237-7 값 15,000원